



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

вул. Володимирська, 64/13, м. Київ, 01601 тел. 239-33-33

22.11.2021р № 01/1049-08

На № _____

**Народному депутату України
Сергію ВЛАСЕНКУ**

Копія:

Голові

Верховної Ради України

Руслану СТЕФАНЧУКУ

Шановний Сергію Володимировичу!

Київський національний університет імені Тараса Шевченка у відповідь на Ваш запит за № 170/174/82-3 від 21 жовтня 2021 року щодо надання інформації, направляє копію відповіді Київського національного університету імені Тараса Шевченка на звернення Першого заступника Голови Верховної ради України Стефанчука Р.О. від 27.08.2021 року про науковий висновок стосовно питання: чи не буде вважатися порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів прийняття Верховною Радою України на підставі ст. 119 Регламенту рішення про розгляд законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, але без обговорення та голосування за кожну пропозицію народного депутата України на підставі ст. 45 Регламенту

Додаток: на 6 арк.

З повагою

РЕКТОР

ВОЛОДИМИР БУГРОВ



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

вул. Володимирська, 64/14, м. Київ, 01601 тел. 239-33-33

21.09.2021 № 01/303 08

На №

Першому заступнику Голови
Верховної Ради України

Руслану СТЕФАНЧУКУ

Шановний Руслане Олексійовичу!

Київський національний університет імені Тараса Шевченка у відповідь на Ваш запит за № 02/09-2021/272429 від 27 серпня 2021 року щодо висловлення позиції стосовно питання: чи не буде вважатися порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів прийняття Верховною Радою України на підставі ст. 119 Регламенту рішення про розгляд законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, але без обговорення та голосування за кожну пропозицію народного депутата України на підставі ст. 45 Регламенту, направляє відповідь, підготовлену в.о. завідувача кафедри конституційного права Інституту права, професором, доктором юридичних наук Васильченко О.П. та доцентом кафедри, доктором юридичних наук Сінькевич О.В.

Додаток: на 5 арк.

З повагою

РЕКТОР

ВОЛОДИМИР БУГРОВ

Виконавці:
Васильченко О.П.
Сінькевич О.В.
тел. 239 34 36

Шановний Руслане Олексійовичу!

У відповідь на Ваше звернення від 27 серпня 2021 року № 02/09 - 2021/272429 стосовно висловлення позиції Київським національним університетом імені Тараса Шевченка з приводу того, *чи не буде вважатися порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів прийняття Верховною Радою України на підставі ст. 119 Регламенту рішення про розгляд законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, але без обговорення та голосування за кожену пропозицію народного депутата України на підставі ст. 45 Регламенту*, повідомляємо наступне.

Прийняття закону у парламенті пов'язано із здійсненням права законодавчої ініціативи. Основні вимоги щодо процедури розгляду, прийняття законів та набрання ними чинності закріплені у Конституції України (зокрема, в статтях 84, 91, 93, 94). Так, ст. 93 визначає суб'єктів права законодавчої ініціативи, ст. 84 передбачає, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Варто зазначити, що у ч. 2 ст. 84 Конституції України, як і у будь-якому іншому положенні Конституції України, не встановлено вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не передбачено випадків і підстав для визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності.

Згідно Розділу IV «Законодавча процедура» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент) розгляд та прийняття законопроекту відбувається за процедурою трьох читань:

1) перше читання - обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу;

2) друге читання - постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні;

3) третє читання - прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Право законодавчої ініціативи реалізується в порядку, визначеному ст. 89 Регламенту. Так, право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України, зокрема, проєктів законів, пропозицій та поправок до них (пп.1, 3, 4 ч.5). Пропозиції вносяться до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту (ч.7); поправка може бути внесена в електронній формі до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (ч.9).

Процедуру розгляду таких пропозицій і поправок також деталізовано у Регламенті, зокрема у Главі 20 «Розгляд законопроєктів у II читанні». Згідно

ст. 118 до другого читання законопроект надається народним депутатам України не пізніше як за десять днів до дня його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України у виді порівняльної таблиці, яка має містити: текст законопроекту, прийнятого за основу, усі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, із стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення - суб'єктів права законодавчої ініціативи; висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок; остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні.

При розгляді законопроекту на засіданні парламенту обговорення проводиться щодо кожної статті, якщо парламент не ухвалить рішення про розгляд законопроекту розділами або частинами; при цьому на вимогу авторів поправок та пропозицій кожен з них може бути обговорено та проголосовано окремо; після розгляду пропозицій і поправок законопроект може бути поставлений на голосування в цілому та прийнятий як закон або направлений на третє читання чи відхилений (ст.ст. 102, 117, 118, 119, 120, 121 Регламенту).

Враховуючи викладене вище, право законодавчої ініціативи повинне бути реалізоване шляхом включення комітетом до порівняльної таблиці та розгляд профільним комітетом Верховної Ради України кожної пропозиції та поправки, внесеної народним депутатом України в межах встановленого Регламентом строку, у тому числі і голосування на засіданні комітету за кожну пропозицію та поправку народного депутата України (якщо ініціатор на цьому наполягає). При цьому на засіданні комітету народний депутат України має право на виступ, алже відповідно до ч. 6 ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» процедурні питання роботи комітетів, не передбачені Законом, регулюються Регламентом.

На засіданні профільного комітету Верховної Ради України при підготовці законопроекту до другого читання повинна бути розглянута кожна пропозиція та поправка народного депутата України, подана у встановлений ст. 116 Регламенту строк, та прийнято рішення щодо неї, а народному депутату України на засіданні має бути надано право на виступ для аргументації своєї пропозиції.

При цьому Верховна Рада України розглядає на пленарному засіданні надану комітетом порівняльну таблицю до другого читання (у разі наявності пропозицій та поправок) з остаточною сформованою комітетом редакцією статей законопроекту (ст. 118 Регламенту).

Крім того, комітету надано право відповідно до п. 12 ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» подавати на розгляд Верховної Ради України висновки, рекомендації, проекти актів Верховної Ради України, оформлені відповідно до вимог, установлених Законом, Регламентом Верховної Ради України.

Таким чином, комітет при розгляді порівняльної таблиці до другого читання по законопроекті у своєму висновку до другого читання може

визначити основні, вирішальні або зумовлюючі положення законопроекту та рекомендувати особливий порядок їх розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України (ч. 3 ст. 119 Регламенту), рекомендувати особливий порядок розгляду законопроекту окремими структурними частинами (ч. 2 ст. 119 Регламенту), проведення голосування щодо кожної статті в цілому (ст. 121 Регламенту) чи визначити «попередні» пропозиції і взаємопов'язані положення, а також пропозиції, що вважатимуться відхиленнями без голосування (ст. 45 Регламенту).

Регламент передбачає ряд випадків, коли право законодавчої ініціативи народного депутата на подання пропозицій та поправок або їх розгляд та голосування парламентом можуть бути обмежені за рішенням Верховної Ради України.

Зокрема, ч. 1 ст. 116 Регламенту передбачає, що пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Головний комітет, як виняток, може прийняти рішення про врахування внесених пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні, якщо про необхідність їх внесення було зазначено у висновках цього головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради і оголошено головуючим на пленарному засіданні під час розгляду такого законопроекту у першому читанні. Такі пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроекту.

Регламент передбачає обмеження строків реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема згідно ст. 109 до повторного першого читання законопроекту пропозиції до законопроекту вносяться в 10-денний строк після дня попереднього першого читання цього законопроекту, а згідно ст. 116 пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції і поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання. При цьому, Верховна Рада своїм рішенням про одноразове відхилення (*ad hoc*) від закріплених у цьому Регламенті положень може продовжити встановлені у цій статті строки або скоротити їх не більш як наполовину.

Ст. 119-1 Регламенту передбачає можливість застосування особливої процедури розгляду проекту у другому читанні за пропозицією, підписаною не менш як однією третьиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою рішенням парламенту, прийнятим на пленарному засіданні більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Відповідно до ч. 2 ст. 119 Регламенту Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про розгляд законопроекту розділами, частинами з

проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування. Таке процедурне рішення може прийматися після обговорення за скороченою процедурою.

Відповідно до ч. 3 ст. 119 Регламенту до початку чи у ході обговорення законопроекту в другому читанні може бути внесена пропозиція про обговорення і голосування спочатку тих структурних частин законопроекту, які містять основні, вирішальні або зумовлюючі положення щодо його інших відповідних структурних частин. Така пропозиція обговорюється за скороченою процедурою, після чого приймається процедурне рішення. У разі внесення Погоджувальною радою пропозицій щодо послідовності розгляду структурних частин законопроекту, така пропозиція ставиться на голосування без обговорення до початку розгляду законопроекту.

Ст. 49 Регламенту передбачає, що Верховна Рада України може прийняти рішення з процедурних питань, зазначених у Регламенті (ч.2, ч.3 ст. 119), без підготовки в комітетах та включення до порядку денного. Такі рішення приймаються відразу після скороченого обговорення однією третиною голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Процедурне рішення приймається відкритим поіменним голосуванням і заноситься до протоколу пленарного засідання парламенту.

Ч. 1 ст. 120 Регламенту передбачає, що під час розгляду законопроекту в другому читанні проводиться обговорення кожної статті в порядку її нумерації в запропонованій головним комітетом редакції, якщо не прийнято рішення про розгляд законопроекту в іншому порядку відповідно до статті 119 Регламенту.

Ці положення кореспондуються з ч. 3 та 5 ст. 45 Регламенту, відповідно до яких перед голосуванням кількох пропозицій і поправок, які виключають одна одну, головуєчий на пленарному засіданні послідовно, в порядку внесення, оголошує їх і, якщо до них немає зауважень, ставить на голосування. Прийняття однієї з попередніх пропозицій означає відхилення наступних, які на голосування не ставляться.

Таким чином Регламент передбачає випадки, коли окремі елементи права законодавчої ініціативи народного депутата України можуть бути обмежені за рішенням парламенту, – право на подання пропозиції та поправок впродовж певного строку (ст. 116), право на розгляд кожної пропозиції та поправки (ст. 119-1), право на обговорення кожної пропозиції та поправки шляхом прийняття рішення про обговорення проекту окремими структурними частинами чи окремими статтями (ст. 119, 120), право наполягати на голосуванні за кожну пропозицію та поправку (ч. 5 ст. 45).

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що Верховною Радою України за окремим рішенням може бути застосовано процедуру розгляду і голосування законопроекту окремими частинами, передбачену ст. 119 Регламенту, без голосування за кожну пропозицію та поправку народного депутата України, і це не буде порушенням конституційної процедури розгляду законопроекту за умови, що кожна пропозиція та поправка народного депутата України була розглянута профільним комітетом,

народний депутат України мав право довести свою позицію (виступити) на засіданні комітету. При цьому за результатами засідання комітету ді проведених узагальнень всіх пропозицій та поправок у висновку комітету до законопроекту комітет має рекомендувати Верховній Раді України застосувати передбачену ст. 119 чи ст. 45 процедуру розгляду та голосування в парламенті законопроекту до другого читання.

При цьому, у разі розгляду законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями тощо), кожному народному депутату України, який подавав пропозиції та поправки до цієї структурної частини, має бути надано право обґрунтувати свої пропозиції у виступі відповідно до ч. 2 ст. 32 Регламенту.

Право законодавчої ініціативи, передбачене у ст. 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Залишення без розгляду поправок та пропозицій є порушенням права законодавчої ініціативи, а також конституційного порядку роботи Верховної Ради України, у тому числі законопроектної роботи в парламентських комітетах (ст.ст. 76, 83, 89, 92 Конституції України), що є однією з форм роботи парламенту.

Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення.

Зазначена ситуація виявляє неповноцінне нормативно-правове регулювання законодавчої діяльності, може викликати конфлікти серед народних депутатів, провокувати порушення регламентних норм. З огляду на вказане вище, цілком закономірним є розгортання наукової дискусії щодо підвищення ефективності та вдосконалення законодавчої процедури та внесення відповідних змін у чинне законодавство з метою забезпечення однозначності розуміння норм, адже відсутність уніфікованих норм та універсальної законодавчої термінології ускладнює процес прийняття нормативно-правових актів.

Висновок підготовлено доктором юридичних наук, професором кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Оксаною Васильченко та доктором юридичних наук, доцентом кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Оленою Сінькевич.

В.о. завідувача кафедри конституційного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

 Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО