



УКРАЇНА
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70; тел. (057) 704-19-01, факс (057) 704-19-10
E-mail: apnu@ukr.net

big 29.11.2021 № 943

Голові Верховної Ради України
Руслану СТЕФАНЧУКУ

Шановний Руслане Олексійовичу!

На Ваш лист від 05.11.2021 р. № 11/10-390 направляємо копію відповіді на депутатський запит Народного депутата України Власенка Сергія Володимировича від 21.10.2021 р. № 170/А4/84.

Додаток на 11 арк.

З повагою,
Президент Національної
академії правових наук України

Олександр ПЕТРИШИН

000882





УКРАЇНА
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70; тел. (057) 704-19-01, факс (057) 704-19-10
E-mail: aprnu@ukr.net

Від 29.11.2021 № 972

Народному депутату України
Сергію ВЛАСЕНКУ

Шановний Сергію Володимировичу!

На Ваш лист від 21.10.2021 р. № 170/A4/84 направляємо копію науково-консультативного висновку на запит Першого заступника Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 27.08.2021 р. № 02/09-2021/272429.

Додаток на 10 арк.

З повагою,
Президент Національної
академії правових наук України

Олександр ПЕТРИШИН

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

До науковців Національної академії правових наук України звернувся Перший заступник Голови Верховної Ради України Стефанчук Р. О. (лист від 27.08.2021 р. вих. № 02/09-2021/272429), у зверненні якого було поставлено запитання – чи не буде вважатися порушенням, установлені 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.

Стаття 75 Конституції України встановлює, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Стаття 85 Конституції України серед повноважень Верховної Ради України визначає, зокрема, прийняття законів. Законодавча функція парламенту є основною, засадничою, через що він уособлює законодавчу гілку влади. Саме через прийняття законів здійснюється регулювання всіх найбільш важливих суспільних відносин у державі, зокрема зазначених у ст. 92 Конституції України.

Стаття 76 Конституції України закріплює, що конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України. З цією нормою кореспондується положення ч. 5 ст. 83, відповідно до якої: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України».

Регламент Верховної Ради України затверджено Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (зі змінами). Стаття 45 Регламенту встановлює

загальну процедуру голосування пропозицій і поправок на пленарному засіданні Верховної Ради:

1. Пропозиції, у тому числі статті, частини статті, розділи та пункти проекту акта Верховної Ради і поправки, що будуть ставитися на голосування, оголошуються головуючим на пленарному засіданні, при цьому називається ініціатор їх внесення. Якщо їх текст був наданий народним депутатам і ніхто з них не наполягає на його зачитуванні, головуючий на пленарному засіданні може замість зачитування тексту називати номери пропозицій, поправок до проекту акта Верховної Ради, які ставляться на голосування, якщо такий порядок дає можливість народним депутатам однозначно зрозуміти, за що вони голосують. За будь-яких умов із стенограми пленарного засідання також повинно бути однозначно зрозуміло, який конкретно текст та з якого документа ставився на голосування.

2. Після оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозиції, поправки на вимогу ініціатора їх внесення йому надається слово.

3. Перед голосуванням кількох пропозицій і поправок, які виключають одна одну, головуючий на пленарному засіданні послідовно, в порядку внесення оголошує їх і, якщо до них немає зауважень, ставить на голосування.

4. На голосування ставляться окремо всі пропозиції і поправки, що надійшли й не були відкликані в порядку, визначеному цим Регламентом.

5. Прийняття однієї з попередніх пропозицій означає відхилення наступних, які на голосування не ставляться.

6. Якщо пропозиція чи поправка, що має ставитися на голосування, містить кілька положень, стосується кількох взаємопов'язаних положень або містить кілька частин, кожна з яких має власне правове значення, то за процедурним рішенням може проводитися голосування її частин із наступним голосуванням у цілому.

7. У разі якщо всі поставлені на голосування частини пропозиції чи поправки прийняті, а в результаті голосування в цілому пропозиція чи

поправка відхиляється, то пропозиція чи поправка вважається відхиленою в цілому.

8. Пропозиції чи поправки, які не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, вважаються відхиленими.

Практика законодавчого процесу у Верховній Раді України показує випадки, коли окремі народні депутати України користувалися своїм правом законодавчої ініціативи та вносили на розгляд Парламенту декілька тисяч пропозицій та поправок до конкретного законопроекту.

16 квітня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури», яким внесла зміни у ст. 119 Регламенту та доповнила його новою ст. 119-1, яка передбачила особливу процедуру розгляду законопроектів у другому читанні:

1. У разі подання до законопроекту, що готується до другого читання (крім проекту кодексу, законопроекту, що розглядається Верховною Радою за спеціальною процедурою), пропозицій, поправок у кількості, що в п'ять разів або більше перевищує кількість статей проекту первинного законодавчого акта чи кількість пунктів проекту про внесення змін до первинних законодавчих актів, але не менш як 500 пропозицій, поправок такий законопроект може розглядатися за особливою процедурою, відмінною від установлені статтями 119, 120, 121 цього Регламенту.

Особлива процедура застосовується за пропозицією, підписаною не менш як однією третьиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою рішенням Верховної Ради, прийнятим на пленарному засіданні більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, за умови надання народним депутатам порівняльної таблиці та супровідних документів до неї (ст. 117 Регламенту). Таке рішення заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради.

2. У разі прийняття Верховною Радою рішення про застосування особливої процедури у дводенний строк з дня прийняття такого рішення:

1) кожна депутатська фракція (депутатська група) має право визначити не більше п'яти пропозицій, поправок, не врахованих головним комітетом, на яких вона наполягає та надіслати на адресу головного комітету лист із зазначенням номерів та ініціаторів таких пропозицій, поправок у порівняльній таблиці законопроекту, підготовленого до другого читання;

2) кожний позафракційний народний депутат, пропозиції, поправки якого не враховані головним комітетом, має право визначити не більше однієї своєї неврахованої пропозиції, поправки, на якій він наполягає та надіслати на адресу головного комітету лист із зазначенням її номера у порівняльній таблиці законопроекту, підготовленого до другого читання.

3. Головний комітет у дводенний строк узагальнює пропозиції, поправки, отримані у порядку, визначеному частиною другою цієї статті, і готує уточнену порівняльну таблицю для розгляду законопроекту в другому читанні, до якої включає також усі враховані головним комітетом пропозиції, поправки.

4. На пленарному засіданні розгляд законопроекту в другому читанні за особливою процедурою здійснюється у такому порядку:

1) виступ голови комітету або представника головного комітету – до 2 хвилин;

2) обговорення пропозицій, поправок, включених до уточненої порівняльної таблиці законопроекту із можливим наступним голосуванням щодо врахування відхилених або щодо підтвердження врахованих головним комітетом пропозицій, поправок, що передбачає право на виступ:

ініціатора відхиленої пропозиції, поправки – до 2 хвилин;

народного депутата, який вимагає поставити на голосування (для її підтвердження) пропозицію, поправку, враховану головним комітетом – до 1 хвилини;

голови або представника головного комітету для обґрунтування рішення комітету щодо кожної обговореної пропозиції, поправки – до 1 хвилини;

3) прийняття рішення за результатами розгляду законопроекту в другому читанні (ст. 123 Регламенту).

Зазначені норми Регламенту Верховної Ради України (статті 45 та 119, 119-1) співвідносяться як загальна та особлива, що викликає змістовну юридичну колізію. Змістовна – це колізія, що виникає внаслідок часткового збігу обсягів регулювання декількох норм права. Особливість цих колізій пов'язана з поділом норм права на загальні та спеціальні. Загальні норми права поширюються на рід відносин у цілому; спеціальні – діють тільки в межах виду відносин і встановлюють певні особливості або деталізацію порівняно з загальним правилом.

Основним засобом подолання колізій є застосування колізійних правил, тобто вироблених доктриною, логічно обґрунтованих положень, які встановлюють порядок подолання різного виду колізій під час реалізації і тлумачення норм права. У нашому випадку при наявності змістовної колізії слід керуватися таким правилом: спеціальний закон скасовує дію загального. Це правило сформувалося в європейському праві ще в Середні віки та знайшло закріплення у латинському виразі (*lex specialis derogate lege generali*).

На необхідності додержання цих доктринальних правил наголошується у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III "Прикінцеві положення" Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 р. (18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020). У Рішенні зазначено: «Принцип верховенства права (правовладдя) вимагає суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня. У таких ситуаціях до судів різних видів юрисдикції висунуто вимогу застосовувати класичні

для юридичної практики формули (принципи): «закон пізніший має перевагу над давнішим» (*lex posterior derogat priori*) – «закон спеціальний має перевагу над загальним» (*lex specialis derogat generali*) – «закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим» (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*)».

У Законі України від 16 квітня 2020 р. зазначено, що він спрямований на протидію зловживанню правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури. Як відзначається у Листі Першого заступника Голови Верховної Ради України до законопроекту №2571-д народними депутатами було подано більше 16000 пропозицій та поправок, а один з народних депутатів подав їх більше 6000. До проекту № 2178-10 народними депутатами було подано більше 4000 пропозицій та поправок, у зв'язку з цим розгляд Верховною Радою України проекту в другому читанні тривав майже 2 місяці (з 6 лютого до 31 березня), при цьому прийняття інших законів фактично було заблоковано. До проекту № 5600 подано більше 11000 пропозицій та поправок. Більша частина таких правок має технічний характер (заміна слів, номерів, зміна порядку слів, масове виключення абзаців, пунктів проекту тощо) і не впливають на якість законопроекту. Таким чином, головною метою такої діяльності є не реалізація законотворчої функції Парламенту, а навпаки – завадити в розгляді та прийнятті законів.

В юридичній науці це явище отримало назву «зловживання правом», що уявляє собою неправомірне суспільно шкідливе діяння правоможної особи, що спрямоване на задоволення її інтересу, але суперечить призначенню такого права.

Приклади зловживанням правом існують у всіх галузях права. Зі зловживанням можуть застосовуватись як норми матеріального, так і процесуального права. Юридична наука досліджує ці явища та виробляє відповідні рекомендації, як правотворцям, так і правозастосувачам¹.

¹ див.: Зловживання правом. Збірка статей / за ред. проф. І. В. Спасибо-Фатєєвої, Харків: «ЕКУС», 2021

Для цього складного юридичного явища характерним є:

- Зловживання відбувається під час здійснення особою суб'єктивного права.

- Суб'єктивне право реалізується всупереч його призначенню; воно може використовуватися відповідно до «букви» закону, проте завжди всупереч його «духу». При зловживанні суб'єктивним правом відбувається відхилення від стандарту його правомірного здійснення, переслідується мета, протилежна принципам його використання. При зловживанні правом суб'єкт порушує принципи добросовісності, розумності й пропорційності. Добросовісність вимагає від суб'єкта здійснювати свої права належним чином, не вводити інших осіб в оману. У свою чергу розумність передбачає використання суб'єктивного права з метою, що узгоджується з вимогами здорового глузду; воно є передбачуваним та очікуваним. При здійсненні суб'єктивного права пропорційність вимагає зважування власних інтересів та інтересів інших осіб, досягнення їх справедливого балансу. Зловживаючи своїм суб'єктивним правом, особа використовує його несумлінно, нерозумно й непропорційно, нехтуючи правами та інтересами інших осіб.

- Зловживаючи правом, особа переслідує свій неправомірний інтерес, одержує необґрунтовані переваги та перешкоджає здійсненню прав інших суб'єктів.

- При зловживанні правом відбувається заподіяння шкоди або створення реальної загрози її заподіяння іншим суб'єктам. При цьому зловживання може здійснюватися як з наміром заподіяти шкоду іншій особі, так і з іншими цілями (збагачення, одержання пільг, необґрунтованих переваг, затягування розгляду справи в суді, ухиляння від виконання своїх обов'язків тощо), досягнення яких заподіює шкоду іншим суб'єктам.

- Зловживання правом як юридично значуща (неправомірна) поведінка тягне за собою настання певних юридичних наслідків, які спрямовані на захист від такої поведінки, її припинення, відшкодування заподіяної шкоди тощо.

Під час зловживання правом у законопроектній діяльності зіштовхується індивідуальний інтерес окремого народного депутата України та загальний інтерес Парламенту України. Індивідуальний інтерес окремого народного депутата України реалізується через формальне право подавати будь-яку кількість правок до законопроекту. Враховуючи, що окремі народні депутати України мають величезні матеріальні та людські ресурси, реалізація їх права може призвести до повного паралічу діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні. Завданням Верховної Ради України є пошук справедливого балансу інтересів окремих депутатів, фракцій та всього Парламенту.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16 червня 2011 р. № 5-рп/2011 визнано такими, що відповідають Конституції України положення пункту 1 частини п'ятої статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України та Президента України або встановлення для них заборони вчиняти певні дії.

Конституційний Суд України виходив із того, що право на забезпечення адміністративного позову може бути обмежене з урахуванням особливостей публічно-правових відносин, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Регулювання підстав та порядку забезпечення позову здійснюється в інтересах не лише позивача, а й інших осіб – учасників провадження, суспільства, держави в цілому з дотриманням критеріїв домірності (пропорційності). Учасниками судового провадження у сфері публічно-правових відносин, урегульованого оспорюваними положеннями Кодексу, є, зокрема, парламент та глава держави. Прийняття ними актів та

вчинення дій обумовлюються їхнім конституційним статусом та визначеними в Основному Законі України повноваженнями. Недопущення забезпечення судом адміністративного позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України і Президента України та встановлення для них заборони вчиняти певні дії пов'язане зі значущістю їх діяльності, презумпцією конституційності прийнятих ними актів та вчинених дій і зумовлене тим, що використання таких засобів забезпечення в інтересах позивача може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб.

Порівняльно-правовий досвід також свідчить про можливість певних обмежень індивідуальних прав депутатів з метою боротьби з законодавчим спамом та підвищенням ефективності діяльності парламенту. Так, Регламент Бендестага встановлює, що законопроекти мають підтримуватися або фракцією, або п'ятьма відсотками депутатів. Як відзначають відомі конституціоналісти Андраш Шайо та Рената Уїтц, на практиці це заважає окремим депутатам виступати з законодавчими ініціативами. Парламентські процедури слугують безперебійній роботі законодавчого конвеєра. Проте час завжди у дефіциті, розмовами займатися ніколи, треба ефективно приймати закони. Ця ефективність забезпечується правилами, що обмежують поведінку окремого депутата¹.

Не менш важливо, що право народного депутата України на законодавчу ініціативу кореспондується з конституційним обов'язком, закріпленим в тексті його присяги, – «додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ст. 79 Конституції України). Й не зайве буде нагадати вислів відомого американського вченого Френсіса Фукуями про те, що «поклоніння процедурі за нехтування суттю є особливо кричущим джерелом занепаду політики в сучасних ліберальних демократіях»².

¹ Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / А. Шайо, Р. Уитц; пер. с англ. Москва: Ин-т права и публич. политики, 2021. – С. 294-295

² Фукуяма Френсис. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. – К. : Наш формат, 2019. – С. 536

Отже, вважаємо прийняття Верховною Радою України на підставі статей 119, 119-1 Регламенту рішення про розгляд законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, але без обговорення та голосування за кожен пропозицію народного депутата України на підставі ст. 45 Регламенту не може вважатися порушенням установленної Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Законів України.