

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України

ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ



Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Наталія МАТВИЄНКО
Світлана МАТВИЄНКО
Олександра МИХАЙЛОВА
Олександр СИНЬООКИЙ
Катерина СІДАШ
Галина ТИЩЕНКО
Олена ЧЕБАНЕНКО

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»
обов'язкове.

Підписано до друку 15.03.2011 р.

Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.

Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ «Вістка»

ВЕРСТКА

Тетяна ПОРЕМСЬКА

ДРУК

ТОВ «Вістка», 01042, Київ,

пер. Новопечерський, 5,

тел.: (044) 583-50-94

ПП «Добрий друк»

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» №1/2011



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2011

Тема

Правове регулювання законодавчого процесу:
досвід країн ЄС та пропозиції для України стор.2

Парламентський моніторинг

Результати моніторингу роботи
Верховної Ради України шостого скликання
протягом шостої та сьомої сесій стор.42

Інтерв'ю

Річард Янгс:
«Потрібно було чітко й недвозначно
вказати Україні, що вона одного дня
приєднається до ЄС» стор.46

Автори досліджень: **Денис КОВРИЖЕНКО,
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ**

*Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії
і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі в межах проекту
«ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II:*

Програма розвитку законотворчої політики»

відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00.

*Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту
позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID*



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Програма
сприяння
Парламенту II
Програма розвитку законотворчої політики

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ



Денис КОВРИЖЕНКО,
Директор правових програм
Лабораторії законодавчих ініціатив

ВСТУП

Протягом останніх років Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки Програми сприяння Парламенту України (ПСП II) було підготовлено значну кількість порівняльно-правових досліджень у сфері парламентаризму, зокрема — щодо регулювання взаємодії парламентів та урядів, парламентських та комітетських слухань, участі громадськості у законодавчому процесі, статусу опозиції, вищих органів фінансового контролю, парламентських розслідувань, депутатських привілеїв та імунітетів, інституту вето глави держави на закони тощо. Водночас в ході таких досліджень окремі важливі питання функціонування парламентів розглянуто не було. Серед них, зокрема, — правове регулювання законодавчого процесу.

В Україні ефективність здійснення парламентом законодавчої функції часто оцінюється політиками лише за кількісними показниками. За такого підходу вважається, що чим більше прийнято законів, чим швидше внесено зміни до чинного законодавства, яке належним чином не застосовується на практиці, тим ефективніше працює парламент. Проблеми відсутності контролю уряду за виконанням законів та незастосування санкцій за їх порушення часто намагаються вирішити шляхом перегляду прийнятих законів, створення нових органів контролю та посилення відповідальності за правопорушення, хоча значна кількість цих проблем могла б вирішуватись за рахунок організаційних заходів органів виконавчої влади, активної ролі судів та правоохоронних органів у забезпеченні належного правозастосування, механізмів політичної відповідальності.

Серед основних проблем законодавчого процесу в Україні — його слабка прогнозованість, зловживання депутатами правом законодавчої ініціативи у поєднанні з недостатньо активною роллю уряду у законодавчому процесі, збільшення функціонального навантаження на Апарат Верховної Ради України через зростання кількості законопроектів, що вносяться на розгляд законодавчого органу, та необхідність їх швидкого прийняття; прийняття законів, що мають характер інструкцій; нехтування положеннями Конституції при прийнятті законів; постійне відхилення від вимог Регламенту рішеннями *ad hoc*, а то й нехтування ним. Звісно, цей перелік не є вичерпним.

У багатьох країнах ЄС, у тому числі й державах, що межують з Україною, дедалі більш поширеним стає інший підхід до розуміння суті законотворчої функції парламенту, за якого закони приймаються лише тоді, коли певна проблема не може бути вирішена в інший спосіб, а роль парламенту у законодавчому процесі полягає, насамперед, не просто в ухваленні законів, а прийнятті таких з них, які б узгоджувались з вже прийнятими законодавчими актами і могли застосовуватись на практиці, враховували інтереси максимально широкого кола суб'єктів, на яких поширюватиметься їх дія, були зрозумілими для суспільства та справедливими. Саме тому у країнах ЄС широко впроваджуються різні методики оцінки регуляторного впливу законопроектів (**regulatory impact assessment**), практика публічного обговорення (у тому числі й через мережу Інтернет) законодавчих ініціатив ще до їх внесення на розгляд законодавчого органу, механізми публічних консультацій з широким колом зацікавлених суб'єктів під час підготовки проектів до розгляду законодавчим органом. При цьому акценти в діяльності законодавчого органу зміщено із законотворення на парламентський контроль.

Ця стаття є спробою окреслити основні підходи до регулювання окремих важливих для України аспектів законодавчого процесу в країнах-членах ЄС. Крізь призму відповідних положень конституцій та регламентів законодавчих органів (нижніх палат у державах з двопалатною структурою законодавчих органів) у статті наводяться основні підходи відповідних країн до визначення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, обмежень щодо реалізації цього права, вимог до оформлення законопроектів, засад проведення їх експертизи, процедур та вимог до ухвалення проектів законів. Хоча у багатьох випадках особливості регулювання законодавчого процесу у тих чи інших країнах зумовлені історичними особливостями їх розвитку, структурою парламентів, специфікою конституційно-правового регулювання та іншими чинниками, які суттєво звужують можливості для врахування відповідних практик в українських умовах, вивчення підходів до регулювання законодавчого процесу у країнах ЄС все ж дозволяє виділити певні загальні тенденції та кращі практики, придатні для впровадження і в Україні. Наприклад, загальноєвропейський характер мають тенденції до звуження обсягу права законодавчої ініціативи членів парламенту, відведення уряду ключової ролі у плануванні законодавчого процесу з одночасним врахуванням прав опозиції, закріплення

права законодавчої ініціативи за виборцями, забезпечення належного і своєчасного ознайомлення депутатів з текстами законопроектів та інших документів, більш активного залучення потенційно зацікавлених суб'єктів (експертів, галузевих асоціацій, органів місцевого самоврядування тощо) до підготовки законопроектів до розгляду, забезпечення якості прийнятих парламентом законів тощо. Загальноєвропейською є й практика ухвалення законів простою більшістю присутніх на засіданні парламенту членів та подолання вето абсолютною (але не кваліфікованою) більшістю голосів від складу парламенту. Використання відповідного досвіду, адаптованого до вітчизняних політико-правових реалій, дозволило б підвищити якість прийнятих законів, їх підтримку широкими верствами суспільства, а також посилити ефективність діяльності парламенту загалом.

Безперечно, в рамках цієї публікації неможливо дослідити всі аспекти, пов'язані із здійсненням парламентами законодавчих функцій, зокрема — розкрити особливості підготовки та розгляду законопроектів з питань бюджету, проектів законів про внесення змін до національних конституцій тощо. За межами дослідження опинилися і питання, пов'язані з регулюванням процедури розробки законопроектів урядом, оскільки вони вимагають підготовки окремого дослідження. В цілому у публікації охоплено стадії законодавчого процесу від внесення законопроектів на розгляд парламентів до ухвалення законопроектів в цілому. Участь у законодавчому процесі верхніх палат парламентів у країнах з двопалатною системою не досліджувалась, оскільки специфічні особливості законодавчого процесу в умовах бікамералізму, по-перше, не можуть бути використані в Україні з огляду на існуючу структуру Верховної Ради України, по-друге, були окремо досліджені в рамках аналітичного звіту щодо регулювання інституту вето, що був підготовлений Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки Програми сприяння Парламенту України. В останньому також було досліджено і положення конституцій європейських країн в частині регулювання права вето глави держави, — саме тому порядок промульгації законів та подолання вето глави держави на закони у цій роботі не досліджується.

1. СУБ'ЄКТИ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

В Європейському Союзі практично немає країн, конституції яких в тій чи іншій мірі не визначали б засади реалізації права законодавчої ініціативи. Межі конституційного регулювання відповідних відносин у різних державах визначено по-різному. Наприклад, в ряді країн (зокрема, Болгарія, Данія, Литві, Нідерландах, Словаччині, Угорщині тощо) конституції визначають лише перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, у багатьох інших державах — також умови реалізації права законодавчої ініціативи та відповідні обмеження щодо його реалізації певними суб'єктами, перш за все — членами парламенту. Зрештою, у деяких країнах відповідне конституційне регулювання є надзвичайно деталізованим. Наприклад, у Конституції Греції знайшли відображення положення, які традиційно закріплюються у регламентах парламентів або палат законодавчого органу.

Аналіз відповідних конституційних положень свідчить про те, що право законодавчої ініціативи в усіх країнах ЄС закріплено за органами виконавчої влади та членами парламенту. **Нетиповим для європейської практики є віднесення до суб'єктів права законодавчої ініціативи органів судової влади, органів прокуратури та певних установ** (наприклад, національних банків) — подібна практика відсутня у жодній з більш ніж 20 досліджених країн. В основному це обумовлено тим, що процес прийняття законів за своєю природою є політичним, а відтак закріплення права законодавчої ініціативи за правоохоронними органами створило б умови для політизації їх діяльності, а отже — поставило б під сумнів їх незалежність.

Закріплюючи можливість ініціювання прийняття певних законів органами виконавчої влади, конституції європейських країн не передбачають єдиного підходу до визначення переліку органів, наділених таким правом. Так, у більшості країн т.зв. «усталеної демократії» (за винятком окремих держав з монархічною формою правління) — **державих Західної Європи — право вносити проекти законів на розгляд парламенту має лише уряд** (Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). В окремих країнах ЄС право внесення законопроектів на розгляд парламенту закріплено **за окремими членами уряду** — Прем'єр-міністром (Франція), членами уряду (Болгарія) або міністрами (Кіпр¹). **Глава держави наділений правом законодавчої ініціативи у небагатьох країнах**, зокрема — в Естонії (лише щодо проектів про внесення змін до Конституції Естонії), Латвії, Литві, Нідерландах, Польщі, Угорщині. Відносна непоширеність такої практики пов'язана з тим, що закріплення права законодавчої ініціативи одночасно за главою держави та урядом може породжувати певні негативні наслідки, особливо — в державах з парламентською формою правління, оскільки, по-перше, глава держави не несе політичної відповідальності ні перед парламентом, ні перед урядом, і, по-друге, закріплення за ним права законодавчої ініціативи може призводити до суперечностей у функціонуванні виконавчої гілки влади.² Одним з підтверджень цього може бути приклад Франції, де, попри наявність у глави держави суттєвих повноважень у сфері виконавчої влади, Президента не включено до переліку суб'єктів, які можуть вносити проекти «звичайних» законів на розгляд парламенту.

Окрім органів виконавчої влади, право внесення законопроектів на розгляд парламенту в усіх країнах ЄС закріплено за **членами парламенту** (Австрія, Болгарія, Данія, Естонія, Італія, Литва, Нідерланди, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія), **групами депутатів та фракціями** (Латвія, Німеччина, Польща тощо), **комітетами** (Естонія, Латвія, Словаччина, Угорщина). У державах з федеративним устроєм та країнах, до складу яких входять автономні території, право законодавчої ініціативи також надано **представницьким органам автономій** (самоврядних територій). Серед таких країн, зокрема — Іспанія та Португалія. Право законодавчої ініціативи закріплено за **представницькими органами регіонального самоврядування** також в Чехії. В Португалії представницькі органи автономій загалом не мають права ініціювати будь-які інші проекти, крім проектів, пов'язаних із статусом відповідних автономних регіонів (Азорських островів та Мадейри).

Досить поширеною у країнах ЄС також є практика закріплення права законодавчої ініціативи за **виборцями**. Виборці визнаються суб'єктами права законодавчої ініціативи, зокрема, в Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщині. Кількість виборців, які можуть виступати суб'єктом права законодавчої ініціативи, у різних країнах ЄС визначається по-різному. Наприклад, у Словенії право законодавчої ініціативи закріплено за 5 000 виборців, у Литві, Італії та Угорщині — за 50 000 виборців, в Австрії, Польщі та Румунії — за 100 000 виборців,

¹ Див. також: CDL-AD(2008)035. Venice Commission. Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008), para.21.

² CDL-AD(2008)035. Venice Commission. Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008), para.32.

в Іспанії — за 500 000 виборців, в Латвії — за однією десятою частиною всіх зареєстрованих виборців. На думку експертів Венеціанської комісії, до закріплення права законодавчої ініціативи за виборцями слід підходити виважено: хоча «народна ініціатива» дозволяє розширити участь громадськості у законодавчому процесі, відповідні ініціативи часто можуть переслідувати корпоративні інтереси, які можуть не відповідати загальнодержавним інтересам.³ Саме тому у деяких країнах на конституційному рівні закріплено певні **обмеження щодо ініціювання виборцями прийняття або внесення змін до вже прийнятих законів**. Наприклад, статтею 87 Конституції Іспанії виборцям заборонено вносити на розгляд парламенту проекти органічних законів, законів з питань зовнішньої політики, оподаткування, помилування. В Португалії виборці не можуть вносити законопроекти, прийняття яких може призвести до скорочення доходів або збільшення видатків державного бюджету. Згідно з Конституціями Італії та Латвії, законодавчі ініціативи виборців мають оформлюватись у вигляді законопроектів; Конституція Угорщини відводить на процес збирання підписів виборців на підтримку певної законодавчої ініціативи лише два місяці. Варто також відзначити і те, що більшість конституцій, які закріплюють за виборцями право законодавчої ініціативи, не визначають процедури реалізації цього права, а отже без наявності прийнятих у розвиток відповідних конституційних положень законів, такі конституційні норми фактично не можуть бути реалізовані. Крім того, роль законодавчих ініціатив виборців у законодавчому процесі не варто переоцінювати, адже внесення ними певних законопроектів на розгляд парламенту є лише гарантією їх включення до порядку денного законодавчого органу, однак не гарантією їх ухвалення. Наприклад, в Іспанії з 1978 року виборці внесли на розгляд парламенту лише 8 законопроектів, і лише один з них був схвалений (Закон про спільну власність на будинки).⁴ Тим не менше, з урахуванням поширеності практики закріплення в конституціях багатьох європейських країн положень щодо можливості внесення законопроектів виборцями, в перспективі видається доцільним закріпити аналогічні положення і в Конституції України.

В Україні питання про коло суб'єктів права законодавчої ініціативи обговорюється вже давно. Як відомо, Конституція УРСР закріплювала право законодавчої ініціативи за досить широким колом суб'єктів — Президією Верховної Ради, Радою Міністрів, постійними та іншими комісіями Верховної Ради, депутатами Верховної Ради, Верховним Судом, Прокурором УРСР, республіканськими органами громадських організацій.⁵ Конституційний Договір 1995 р. надавав право законодавчої ініціативи народним депутатам, постійним комісіям Верховної Ради, Президенту, Кабінету Міністрів, Верховному Суду та Вищому арбітражному суду.⁶ Конституція України 1996 року звузила відповідний перелік до народних депутатів України, Президента, Кабінету Міністрів України та Національного банку України.⁷ Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року Національний банк було виключено з переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи. Тим самим національний Основний Закон було приведено у відповідність до загальноєвропейської практики (див. вище). Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року⁸ відновило дію Конституції 1996 року, а отже — знову доповнило існуючий перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи Національним банком. Представники органів державної влади, політики та деякі науковці періодично наводять аргументи на користь розширення існуючого переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок включення до нього Верховного Суду України,⁹ Генеральної прокуратури,¹⁰ Верховної Ради Автономної Республіки Крим,¹¹ певної кількості виборців,¹² Національної академії наук України.¹³

³ CDL-AD(2008)035. Venice Commission. Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008), para. 74.

⁴ OECD, Better Regulation in Europe: Spain, 2010, p. 98.

⁵ Стаття 101 Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнятої на позачерговій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р.

⁶ Частина перша статті 15 Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

⁷ Стаття 93 Конституції України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁸ Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 5. — стор. 36

⁹ Див., зокрема: Пилипчук П.: «Судова реформа має бути головною складовою правової реформи». Правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого та ефективного правосуддя // Юридичний Вісник України. — 2007. — № 50; <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/A1C6538E94C997EDC22573FD002F0F6A?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=A1C6538E94C997EDC22573FD002F0F6A&Count=500>; Василь Онопенко: «Необхідно повернути Верховному Суду України право законодавчої ініціативи»; <http://justus.com.ua/inter/2006/10/11/108/> [останній перегляд 15 грудня 2010 р.]

¹⁰ Див., наприклад, Юлдашев С. Шляхи реформування прокуратури // Юридичний Вісник України. — 2007. — № 3. — С. 6; Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: Автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.02/Київський національний університет ім. Т. Шевченка. — К., 2003. — 17 с.

¹¹ <http://ua.glavred.info/archive/2010/12/22/174209-8.html> [останній перегляд 23 грудня 2010 р.]

¹² Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного творення // Дзеркало тижня. — 2008. — № 7;

<http://www.dt.ua/newspaper/articles/52906> [останній перегляд 15 грудня 2010 р.]

¹³ http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=48564&cat_id=37486 [останній перегляд 15 грудня 2010 р.]

На нашу думку, надання права законодавчої ініціативи органам судової влади (Верховному Суду України та/або відповідним вищим спеціалізованим судам) та Генеральній прокуратурі, хоча і не позбавлене певної логіки, створює ризик додаткової політизації роботи відповідних органів за рахунок їх прямого залучення у законодавчий, а у більш широкому сенсі — політичний, процес. Крім того, у свій час наявність у Верховного Суду та Генеральної прокуратури права законодавчої ініціативи не забезпечила ініціювання і проведення необхідних реформ у правоохоронній сфері. На недоцільність включення відповідних органів до переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи вказує і наведений вище досвід країн Європи.

Що стосується ідеї доповнення переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи Верховною Радою Автономної Республіки Крим, то проблему неврахування при прийнятті законів положень Конституції Автономної Республіки Крим, на яку вказували автори зазначеної ідеї, можна було б вирішити змінами до Конституції України, які б відносили Конституцію АРК до категорії органічних законів, які б мали вищу юридичну силу порівняно із т.зв. «звичайними» законами, що набагато більше сприяло б вирішенню зазначеної проблеми, аніж закріплення права законодавчої ініціативи за Верховною Радою АРК.

В цілому ж до доповнення визначеного Конституцією переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи новими органами слід підходити виважено, оскільки, по-перше, його розширення може посилити законопроектне навантаження на законодавчий орган, по-друге, включення до нього одних органів без достатньо обґрунтованих на те підстав відкриватиме шлях для подальшого розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок, наприклад, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Служби безпеки України, Антимонопольного комітету, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення тощо.

Таким чином, з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу можна говорити про те, що удосконалення конституційних положень, якими визначено перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, мало б здійснюватись у двох напрямках — вилучення з Конституції України положень в частині права законодавчої ініціативи Національного банку України та доповнення Основного Закону нормами, які б передбачали можливість внесення виборцями законопроектів на розгляд парламенту.

2. ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЧЛЕНАМИ ПАРЛАМЕНТУ

Хоча прийняття законів загалом є прерогативою органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд **положень, які звужують обсяг права законодавчої ініціативи членів відповідних парламентів (палат) та посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів**. Відповідні положення спрямовані на забезпечення ефективності здійснення парламентом своєї законодавчої функції (за рахунок зменшення законопроектного навантаження на парламент), а також створення можливостей для належної реалізації урядом програми власної діяльності, схваленої законодавчим органом. Деякі з встановлених обмежень (наприклад, заборона перегляду парламентом змісту міжнародних договорів) впливає з ключової ролі уряду у міжнародних переговорах та самої природи міжнародних договорів. Відсутність належних обмежень щодо реалізації права законодавчої ініціативи членами парламенту суттєво не впливає на роль уряду у законодавчому процесі (значна або переважна більшість ухвалених законів все одно ініціюються урядом), однак збільшує законопроектне навантаження на законодавчий орган за рахунок активного використання права законодавчої ініціативи членами парламенту. Яскравим підтвердженням цього може бути досвід Італії.

Так, в Італії протягом 1996 — 2001 років на розгляд парламенту було внесено 11 909 законопроектів (7 246 законопроектів було внесено на розгляд Палати депутатів, 4 663 — на розгляд Сенату), з яких було схвалено лише 1 758 (935 — Палатою депутатів і 823 — Сенатом), в той час як лише 905 проектів було прийнято в цілому як закони. У цьому контексті варто відзначити, що з-поміж внесених законопроектів 10 308 були подані депутатами, а 1 466 — урядом, а з-поміж схвалених — 703 урядових законопроекти та 201 законопроект, внесений членами парламенту. Аналогічна динаміка спостерігалась і в наступні роки: з 2001 по 2006 рік до парламенту було подано 9 463 законопроекти (8 637 були подані членами парламенту, 736 — урядом, решта — іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи); з них схвалено 1 143 проекти, а підписано як закони — 687 законопроектів (з яких 147 було внесено депутатами, 540 — урядом).¹⁴ На думку дослідників, значна кількість законопроектів,

¹⁴ Borheto E., Giuliani M. (2008), 'The Pace of the Legislative Process. A Diachronic Analysis of the Italian Legislature (1996–2006)', Paper prepared for Annual conference of the Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4–6 September 2008, pp. 4–5.

які щорічно вносяться на розгляд парламенту Італії його членами, обумовлена низкою чинників: відсутністю будь-яких обмежень щодо реалізації членами парламенту права законодавчої ініціативи (законопроекти можуть вноситись окремими депутатами), відсутністю в законодавстві положень, які б передбачали зняття з розгляду законопроектів, які не були розглянуті парламентом протягом сесії, однаковою роллю палат у законодавчому процесі та відсутністю процедури (і органів) узгодження законопроектів між палатами у разі виникнення суперечностей щодо змісту законодавчих ініціатив.¹⁵

З метою запобігання виникненню практики зловживання членами парламенту правом законодавчої ініціативи, у багатьох країнах ЄС до конституцій або регламентів включені положення, які запобігають надмірній законотворчій активності депутатів. Зокрема, за загальною практикою **уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту певних законопроектів, насамперед — проекту закону про державний бюджет та змін до нього** (Болгарія, Естонія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Франція, Чехія та ряд інших країн), а також **проектів міжнародних договорів**, що підлягають ратифікації парламентом (практично всі держави-члени ЄС).

В деяких країнах законодавець пішов ще далі, заборонивши внесення членами парламенту не лише проектів законів з питань бюджету, **але й будь-яких інших проектів, реалізація яких (у разі їх прийняття) може призвести до збільшення видатків або зменшення надходжень до бюджету або публічних фондів** (фондів соціального страхування тощо). Серед країн, в яких така заборона прямо передбачена конституціями — Греція, Ірландія, Португалія та Франція. Такий підхід запобігає прийняттю проектів, що мають популістський характер, а також дозволяє уряду забезпечити належне фінансування пріоритетних державних програм. Законодавством багатьох інших країн ЄС подібних заборон не передбачено, однак законопроекти, які у разі їх прийняття можуть впливати на хід виконання Державного бюджету, в обов'язковому порядку надсилаються або на експертизу уряду або, принаймні, до парламентського комітету з питань бюджету.

Досить поширеною також є практика закріплення у регламентах парламентів або палат положень, які **забороняють протягом певного часу після відхилення парламентом законопроекту повторно вносити такий самий (або аналогічний за змістом) проект на розгляд законодавчого органу** (палати). Відповідні положення знайшли відображення в регламентах парламентів або нижніх палат, зокрема, Бельгії (внесені членами нижньої палати законопроекти та законодавчі пропозиції, які було відхилено або не підтримано, не можуть бути внесені на розгляд нижньої палати протягом тієї ж сесії (параграф 75 Регламенту Палати представників); Болгарії (якщо законопроект було відхилено парламентом у першому читанні, він може бути повторно внесений на його розгляд лише за умови внесення кардинальних змін до його концептуальних положень і не раніше ніж через 3 місяці після його відхилення (стаття 72 Регламенту Національних Зборів); Латвії (відхилений законопроект може бути повторно внесений на тій самій сесії, на якій його було відхилено, лише у випадку його внесення більшістю депутатів (51 членом Сейму) або у разі внесення до нього змін); Литви (якщо законопроект було відхилено парламентом, він (або законопроект з аналогічним змістом) може бути поданий на розгляд Сейму лише через 6 місяців з дня його відхилення (стаття 139 Статуту Сейму); Португалії (якщо законопроект було відхилено парламентом, він не може бути повторно внесений на розгляд законодавчого органу протягом чергової сесії (стаття 120 Регламенту Асамблеї Республіки); Франції (законопроект, внесений членом нижньої палати та відхилений палатою може бути повторно внесений на розгляд палати лише через рік з дня його відхилення (стаття 84 Регламенту Національних Зборів).

Серед інших механізмів звуження обсягу права законодавчої ініціативи — **заборона внесення на розгляд парламенту (палати) законопроектів окремими депутатами**, а також **закріплення права на внесення законопроектів виключно за урядом (члени парламенту можуть вносити лише законодавчі пропозиції — тобто ініціювати розробку урядом певних законопроектів)**. Останнє обмеження передбачене, наприклад, конституціями Австрії та Фінляндії. Серед країн, регламенти парламентів яких забороняють внесення законопроектів окремими членами парламенту (нижніх палат), — Іспанія (у нижній палаті право законодавчої ініціативи належить фракції або 15 депутатам), Латвія (проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту не менш ніж 5 членами парламенту), Німеччина (законопроекти можуть бути внесені на розгляд Бундестагу фракціями або 5% його членів), Польща (законопроекти можуть бути внесені на розгляд нижньої палати польського парламенту не менш ніж 15 депутатами). В Ірландії окремі депутати можуть вносити законопроекти на розгляд нижньої палати парламенту лише за умови отримання згоди палати, в той час як можливість внесення законопроектів депутатськими фракціями законодавчо не обмежується.

¹⁵ Idem., pp. 2–3.

Конституціями окремих країн ЄС передбачено й інші обмеження щодо реалізації депутатами права законодавчої ініціативи. Так, у Франції уряду надано право вимагати невключення до порядку денного законопроектів, внесених членами парламенту, якщо вони передбачають врегулювання питань, які не повинні регулюватись законом, або які регулюються ордонансами уряду.

Більш детально положення конституцій та регламентів парламентів (нижніх палат) країн ЄС в частині регулювання права законодавчої ініціативи розкрито у нижчеподаній таблиці.

Таблиця 1.

СУБ'ЄКТИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

Австрія	Федеральний конституційний закон Австрії виділяє два типи законодавчих ініціатив: законодавчі пропозиції та законопроекти. Право внесення законодавчих пропозицій на розгляд нижньої палати парламенту мають її члени, верхня палата, третина членів верхньої палати парламенту, 100000 виборців, шоста частина виборців у кожній з 3 провінцій, а право внесення законопроектів — лише уряд (стаття 41 Федерального конституційного закону).
Бельгія	Конституція безпосередньо не визначає перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи — статтею 75 Конституції передбачено, що правом законодавчої ініціативи наділено «кожну гілку федеральної законодавчої влади». У світлі Регламенту Палати представників це положення слід розуміти так, що право внесення законопроектів на розгляд нижньої палати мають уряд та члени палати.
Болгарія	Право вносити проекти законів на розгляд парламенту має кожен член парламенту та уряду (стаття 87 Конституції).
Греція	Згідно із статтею 73 Конституції, право вносити законопроекти на розгляд парламенту належить уряду та парламенту. При цьому якщо законодавча пропозиція або проект змін до законодавства, внесений депутатами, передбачає скорочення доходів або збільшення видатків державного чи місцевих бюджетів на виплати заробітної плати, соціальної допомоги, він не може розглядатись парламентом. Це правило не поширюється на внесені головами або спікерами фракцій проекти змін до законів з питань організації публічних служб та установ, статусу державних службовців, офіцерів Збройних Сил та органів безпеки, працівників органів місцевого самоврядування, державних підприємств або юридичних осіб публічного права (стаття 73 Конституції Греції). Законопроекти, які передбачають запровадження місцевих або спеціальних податків і зборів, надання пільг юридичним особам публічного або приватного права, мають бути контрасигновані Міністром фінансів та Міністром Координації. Якщо міністри вносять на розгляд парламенту законопроекти, що передбачають збільшення видаткової частини державного бюджету, вони можуть розглядатись парламентом лише за наявності висновку Головного офісу аудиту [вищого органу фінансового контролю], який має підтверджувати суму запланованих видатків (стаття 75 Конституції). На відміну від конституцій багатьох інших країн, Конституцією Греції встановлено досить детальні вимоги до оформлення законопроектів. Зокрема, передбачається, що до кожного внесеного законопроекту або законодавчої пропозиції має додаватись пояснювальна записка [зі змісту конституційних положень, які впливають, що порівняльна таблиця до законопроекту є складовою частиною пояснювальної записки]. Якщо у пояснювальній записці не викладно повну редакцію положень, які пропонується змінити, а також редакцію запропонованих змін, такий законопроект не може розглядатись парламентом. Крім того, запропоновані зміни до законів мають бути пов'язані з предметом регулювання внесеного законопроекту, в іншому випадку вони парламентом не розглядаються. Перед розглядом законопроекту на пленарному засіданні він може бути переданий до відповідного структурного підрозділу Апарату парламенту для проведення наукової експертизи (стаття 74 Конституції).
Данія	Право законодавчої ініціативи належить монарху та членам парламенту (параграфи 21, 41 Конституційного закону)
Естонія	Право законодавчої ініціативи мають член парламенту, фракція, комітет, уряд, президент (останній — лише в частині внесення законопроектів про зміни до Конституції). Більшістю голосів від свого складу парламент може доручити уряду розробку того чи іншого законопроекту (параграф 103 Конституції).
Ірландія	Перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи Конституцією Ірландії чітко не визначено; Конституція визначає лише сферу законодавчої компетенції відповідних палат та встановлює обмеження щодо внесення законопроектів на розгляд парламенту. Зокрема, останній не має права приймати будь-яких рішень, що впливають на видаткову частину бюджету, якщо такі рішення не було погоджено урядом (частина перша статті 17 Конституції). Окремі категорії законопроектів можуть вноситись виключно на розгляд певної палати (наприклад, законопроекти з фіскальних питань та законопроекти про внесення зміни до Конституції вносяться виключно до нижньої палати). Безпосередньо коло суб'єктів права законодавчої ініціативи визначено Регламентом нижньої палати. Згідно з параграфом 120 останнього, без дозволу відповідної палати право вносити законопроекти на її розгляд мають: у нижній палаті — уряд та депутатські групи; у верхній палаті — спікер (від імені уряду) та депутатські групи. За умови отримання дозволу палати (який оформлюється шляхом прийняття відповідного рішення) законопроекти можуть вносити також будь-який член нижньої палати та три сенатори (останні вносять законопроекти на розгляд верхньої палати).
Ірландія	Перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи Конституцією Ірландії чітко не визначено; Конституція визначає лише сферу законодавчої компетенції відповідних палат та встановлює обмеження щодо внесення законопроектів на розгляд парламенту. Зокрема, останній не має права приймати будь-яких рішень, що впливають на видаткову частину бюджету, якщо такі рішення не було погоджено урядом (частина перша статті 17 Конституції). Окремі категорії законопроектів можуть вноситись виключно на розгляд певної палати (наприклад, законопроекти з фіскальних питань та законопроекти про внесення зміни до Конституції вносяться виключно до нижньої палати). Безпосередньо коло суб'єктів права законодавчої ініціативи визначено Регламентом нижньої палати. Згідно з параграфом 120 останнього, без дозволу відповідної палати право вносити законопроекти на її розгляд мають: у нижній палаті — уряд та депутатські групи; у верхній палаті — спікер (від імені уряду) та депутатські групи. За умови отримання дозволу палати (який оформлюється шляхом прийняття відповідного рішення) законопроекти можуть вносити також будь-який член нижньої палати та три сенатори (останні вносять законопроекти на розгляд верхньої палати).
Іспанія	Право законодавчої ініціативи належить уряду, верхній і нижній палатам парламенту, які реалізують це право в порядку, визначеному Регламентами палат. У нижній палаті право законодавчої ініціативи належить фракції або 15 депутатам (стаття 126 Регламенту Конгресу депутатів), у верхній — 25 сенаторам. ¹⁶ Представницькі органи самоврядних територій мають право вимагати від уряду схвалення певних законопроектів або внести відповідні законопроекти безпосередньо

¹⁶ OECD, Better Regulation in Europe: Spain, 2010, p.86.

	на розгляд нижньої палати парламенту, визначивши. при цьому трьох членів представницьких органів для представлення внесених проектів. Право вносити законопроекти на розгляд Конгресу депутатів також мають виборці, кількість яких та порядок реалізації якими права народної ініціативи визначається органічним законом; при цьому така кількість не може бути меншою за 500000 виборців. Виборці не мають права вносити на розгляд парламенту проекти органічних законів, законів з питань оподаткування, зовнішньої політики та помилування (стаття 87 Конституції).
Італія	Право законодавчої ініціативи мають уряд, члени палат парламенту, органи, визначені конституційним законом, 50000 виборців. Законодавчі ініціативи виборців мають бути оформлені як законопроекти (стаття 71 Конституції)
Латвія	Проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту главою держави, урядом, комітетами, не менш ніж 5 членами парламенту, а також 1/10 виборців (виборці можуть здійснювати право законодавчої ініціативи у порядку та у випадках, передбачених Конституцією) (параграф 65 Конституції). Законодавчі ініціативи виборців мають бути оформлені як проекти законів (параграф 78 Конституції).
Литва	Право законодавчої ініціативи мають члени парламенту, Президент, Уряд та 50000 виборців (стаття 68 Конституції).
Нідерланди	Право законодавчої ініціативи може здійснюватись монархом, урядом та членами нижньої палати парламенту (стаття 82 Конституції). Окремі категорії законопроектів можуть вноситись на розгляд парламенту виключно монархом або урядом (від імені монарха), наприклад — проект закону, яким передбачається виключення певних осіб з переліку спадкоємців престолу, проект закону про державний бюджет на відповідний рік тощо (статті 29, 105 Конституції). За загальним правилом, члени парламенту не вносять на розгляд парламенту законопроекти, а направляють уряду пропозиції щодо їх підготовки. Якщо відповідне клопотання урядом не задоволено, член парламенту може підготувати законопроект самостійно. Допомогу у підготовці «депутатських» проектів надає Офіс з питань законодавства Другої палати (нижньої палати парламенту Нідерландів). ¹⁷
Німеччина	Проекти законів можуть вноситись на розгляд нижньої палати парламенту Федеральним Урядом, верхньою або нижньою палатою (стаття 76 Основного Закону). Відповідні положення Основного Закону деталізовано Регламентами палат парламенту. Зокрема, відповідно до статті 76 Регламенту Бундестагу, законопроекти можуть бути внесені на розгляд парламенту фракцією або 5% членів Бундестагу.
Польща	Право законодавчої ініціативи мають депутати Сейму, Сенат, Президент, Рада Міністрів, 100000 виборців (стаття 118 Конституції). Згідно із статтею 32 Регламенту Сейму, законопроекти можуть бути внесені на розгляд парламенту не менш ніж 15 депутатами; останні також можуть реалізувати право законодавчої ініціативи через комітети. При внесенні законопроектів на розгляд Сейму суб'єкти права законодавчої ініціативи зобов'язані зазначити фінансові наслідки їх реалізації у разі прийняття. Право внесення поправок до законопроекту під час його розгляду Сеймом належать суб'єкту його внесення, депутатам Сейму та Раді Міністрів (стаття 119 Конституції).
Португалія	Право законодавчої ініціативи мають члени парламенту, парламентські фракції, Уряд, групи зареєстрованих виборців (останні реалізують право законодавчої ініціативи на умовах та в порядку, визначених законом). Право законодавчої ініціативи з питань, що стосуються автономних регіонів Азорські острови та Мадейра мають законодавчі збори цих автономних регіонів (стаття 167 Конституції). При цьому Конституція встановлює певні обмеження права законодавчої ініціативи зазначених суб'єктів (за винятком уряду) — члени парламенту, фракції, законодавчі збори автономних регіонів та виборці не мають права вносити на розгляд парламенту проекти законів, які передбачають зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету у поточному фінансовому році. Крім того, відхилені парламентом законопроекти можуть бути повторно подані на його розгляд лише на наступній сесії. Якщо повноваження уряду було припинено, всі подані ним до парламенту законопроекти знімаються з розгляду. Аналогічні наслідки має і припинення повноважень законодавчих зборів автономних регіонів — всі внесені ними до парламенту проекти після обрання нового складу відповідних законодавчих зборів знімаються з розгляду (крім проектів, прийнятих у першому читанні, які знімаються з розгляду після припинення повноважень парламенту).
Румунія	Право законодавчої ініціативи мають уряд, депутати та сенатори, а також 100000 виборців, які повинні представляти не менш як чверть всіх регіонів держави, у кожному з яких має бути зібрано не менше 5000 підписів на підтримку законодавчої ініціативи (стаття 74 Конституції).
Словаччина	Проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту комітетами, членами парламенту та урядом (стаття 85 Конституції)
Словенія	Проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту урядом, членом парламенту та 5000 виборців (стаття 88 Конституції). Відповідно до статті 97 Конституції, ініціативи щодо прийняття законів можуть вноситись на розгляд парламенту також Національною Радою — органом, що представляє економічні, соціальні, професійні та місцеві інтереси (аналог верхньої палати, однак у Словенії бікамералізм є неповним.)
Угорщина	Право законодавчої ініціативи мають члени парламенту, парламентські комітети, глава держави, уряд (стаття 25 Конституції Угорщини), а також 50000 виборців (стаття 28-D Конституції Угорщини).
Фінляндія	Право законодавчої ініціативи мають уряд та депутати (стаття 70 Конституції). Конституція Фінляндії виокремлює два типи законодавчих ініціатив: законопроекти і законодавчі пропозиції (motions). Право вносити на розгляд парламенту законопроекти має лише уряд; члени парламенту можуть вносити до парламенту пропозиції лише щодо: а) прийняття того чи іншого закону; б) розробки закону або вжиття інших заходів; в) прийняття рішення щодо перерозподілу бюджетних призначень між певними програмами, чи з ініціативою прийняття інших фінансових рішень (стаття 39 Конституції).
Франція	Право законодавчої ініціативи закріплено за Прем'єр-міністром та членами парламенту (стаття 39 Конституції). Фінансові законопроекти та законопроекти з питань соціального забезпечення подаються до нижньої палати парламенту, а проекти законів з питань статусу територій — до верхньої палати. Подані урядом законопроекти повинні відповідати вимогам Регламентів палат; у разі порушення цих вимог відповідні проекти не включаються до порядку денного (спори між урядом та керівництвом палат з цих питань вирішуються конституційною радою протягом 8 днів). Законопроекти та поправки до законів, внесені членами парламенту, не можуть розглядатись, якщо їх прийняття може призвести до зменшення доходної або збільшення видаткової частини бюджету (стаття 40 Конституції). Крім того, якщо подані членами парламенту законопроекти передбачають врегулювання питань, які не віднесено до сфери регулювання законів, або питань, які регулюються ордонансами уряду (делегуванням законодавством), уряд має право вимагати невиключення таких законопроектів до порядку денного відповідних палат; у цьому випадку спір вирішується Конституційною радою протягом 8 днів.
Чехія	Законопроекти вносяться на розгляд нижньої палати парламенту; при цьому право законодавчої ініціативи закріплено за членом нижньої палати, фракцією, верхньою палатою, урядом, представницьким органом регіонального самоврядування (стаття 41 Конституції).

¹⁷ http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/how_a_bill_becomes_law/bills/index.jsp [останній перегляд 15 грудня 2010р.]

Для народних депутатів України Регламентом Верховної Ради України (далі — Регламент) також встановлено ряд обмежень щодо внесення законопроектів на розгляд парламенту. Наприклад, відповідно до статті 89 Регламенту, народні депутати не мають право вносити до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України (вноситься виключно Урядом), проекти законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України (вносяться виключно Президентом України або Кабінетом Міністрів). Статтею 94 Регламенту передбачається, що підставою для повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи є відхилення на поточній сесії Верховної Ради України законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють внесений законопроект. Ці обмеження повністю відповідають загальноєвропейській практиці.

У той же час, далеко не всі положення Конституції України та Регламенту в частині встановлених обмежень щодо реалізації права законодавчої ініціативи враховують підходи, що застосовуються у більшості країн ЄС. Так, якщо в усіх країнах ЄС виключно уряд має право вносити на розгляд парламенту як проект закону про державний бюджет, так і проекти змін до нього, в Україні подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до Державного бюджету України не є виключним правом Кабінету Міністрів.¹⁸

Нетиповими для загальноєвропейської практики є і обмеження щодо внесення на розгляд парламенту альтернативних проектів — за загальним правилом альтернативні законопроекти можуть реєструватись у парламенті (палаті) на будь-якій стадії законодавчого процесу, щонайменше — до прийняття рішення щодо одного з альтернативних проектів у першому читанні. Натомість за частиною другою статті 100 Регламенту альтернативний законопроект може бути внесений не пізніше як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання, в той час як відповідно до частини третьої цієї ж статті альтернативний законопроект до повторного першого читання може бути внесений в 10-денний строк з дня направлення на повторне перше читання проекту, щодо якого він є альтернативним. Саме визначення альтернативного проекту (альтернативними вважаються проекти, що містять положення, які регулюють однакове коло питань і повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих самих відносин) є дуже широким і може тлумачитись довільно. Окрім того, що ці обмеження відсутні у регламентах всіх досліджених країн Європейського Союзу, вони породжують ряд суто практичних проблем. Наприклад, якщо один з депутатів вносить на розгляд парламенту проект нової редакції Закону «Про вибори народних депутатів України», всі інші народні депутати, які готують аналогічні проекти або мають намір підготувати їх до внесення, повинні прискорити їх підготовку і подати альтернативні проекти до Верховної Ради у відведений статтею 100 Регламенту строк. В результаті прискорених темпів підготовки альтернативних проектів знижується їх якість. Окремі депутати вирішують проблему обмежень строків подання альтернативних проектів шляхом реєстрації недосконалого законопроекту та наступного внесення нового, більш досконалого, на заміну раніше поданого. З іншого боку, якщо у відведений статтею 100 Регламенту ініціаторам альтернативних проектів вклястись не вдається, вони вносять на розгляд парламенту законопроекти під іншими назвами, хоча вони містять положення, подібні або навіть і аналогічні за змістом до тих, які відображено в основному законопроекті. Так, свого часу в парламенті було зареєстровано низку проектів законів «Про вибори народних депутатів України», а пізніше — проект з нетиповою назвою «Про вибори до Верховної Ради України», яку було змінено ініціатором на етапі подання до парламенту лише тому, що строк для його внесення як альтернативного на момент подання проекту завершився. Зрештою, третя проблема, що виникає у зв'язку із вищезазначеним обмеженням, полягає у тому, що пріоритет у реєстрації може бути надано технічно і змістовно недосконалим законодавчим ініціативам, в той час як ретельно підготовлені проекти не зможуть бути зареєстровані лише тому, що вони будуть внесені пізніше встановлених статтею 100 Регламенту строків. Тому, на нашу думку, необхідності у подальшому збереженні часових обмежень, встановлених статтею 100 Регламенту, немає.

Ще одна нетипова для країн ЄС (як і Європи загалом) українська практика — можливість внесення законопроектів на заміну раніше поданих. За загальним правилом після реєстрації законопроекту суб'єкт права законодавчої ініціативи може лише його відкликати, однак не замінити новим. Відсутність такої практики у європейських державах має логічне пояснення: якщо урядом, комітетами або підрозділами апарату парламенту розпочато проведення експертизи внесеного проекту, його заміна іншим проектом фактично знівелює результати проведеної експертної роботи. А це, у свою чергу, навряд чи сприятиме ефективному використанню кадрових, фінансових та організаційних

¹⁸ п. 1 Резолютивної частини Рішення конституційного Суду України № 1-рп/2009 від 13 січня 2009 року у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України.

ресурсів органів державної влади, на експертизу яких надсилаються законопроекти. Крім того, можливість постійної заміни внесених проектів новими сама по собі не стимулює депутатів до внесення якісних проектів, адже спочатку парламентар може внести на розгляд парламенту недосконалий проект, дочекатись експертних висновків на нього, після цього — замінити іншим проектом з формальним врахуванням попередніх висновків. Саме тому можливість внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів на заміну раніше поданих слід прямо заборонити, передбачивши внесення до Регламенту відповідних змін.

Регулювання процедури відкриття законопроектів в Україні також є відмінним від загальноєвропейської практики. Наприклад, відповідно до статті 104 Регламенту, законопроект може бути відкритий суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення законопроекту до порядку денного. Як свідчать результати аналізу аналогічних положень регламентів інших країн, законопроекти зазвичай можуть бути відкриті до їх розгляду у першому читанні або до моменту внесення законопроекту на голосування (тобто навіть у процесі розгляду проекту). У деяких країнах (Естонія) законопроекти можуть бути відкриті ініціаторами на будь-якому етапі законодавчого процесу, але до моменту ухвалення проекту як закону. Крім того, за урядовими проектами часто закріплюється більш привілейований статус, порівняно із проектами, поданими на розгляд парламенту (палати) її членами: якщо можливість відкриття проекту депутатами обмежується, то уряд може відкрити внесений ним проект у будь-який час. Варто також відзначити, що потребу перегляду також і частина друга статті 104 Регламенту, за якою законопроект, включений до порядку денного парламентської сесії може бути відкритий до його прийняття у першому читанні за рішенням Верховної Ради України. Як і частина перша цієї ж статті Регламенту, ця частина статті 104 не у повній мірі відповідає європейській практиці. Крім того, необхідність надання парламентом згоди на відкриття проекту до його розгляду у першому читанні видається досить сумнівною — варто було б передбачити можливість розгляду внесеного проекту парламентом у першому читанні, результатом якого стало б відхилення внесеного проекту (що виключило б можливість повторного внесення того самого проекту на розгляд парламенту), а обов'язковість надання законодавчим органам згоди на відкриття передбачити лише щодо проектів, схвалених у першому читанні.

Таблиця 2.

МОЖЛИВІСТЬ ВІДКРИТТЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Бельгія	Можливість відкриття передбачена лише для законопроектів та законодавчих пропозицій, внесених членами парламенту (стаття 86 Регламенту Палати представників). Вони можуть бути відкриті до винесення їх на голосування .
Болгарія	Суб'єкт права законодавчої ініціативи має право відкрити внесений ним законопроект до його розгляду у першому читанні ; відкриття законопроекту після першого читання допускається лише за згодою парламенту (стаття 75 Регламенту Національних Зборів).
Естонія	Законопроекти, з якими уряд пов'язує питання про довіру, не можуть бути відкриті. Інші суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть відкрити внесені ними законопроекти на будь-якому етапі законодавчого процесу . Якщо законопроект внесено двома депутатами, він вважається відкритим, якщо обидва депутати виступили з ініціативою його відкриття, якщо ж проект внесено більше ніж двома депутатами, він вважається відкритим, якщо більше половини його ініціаторів звернулись до спікера з письмовим клопотанням про відкриття (параграф 95 Регламенту Riigikogu).
Іспанія	Відповідно до статті 129 Регламенту Конгресу депутатів, урядові законопроекти можуть бути відкриті на будь-якому етапі їх розгляду, однак до остаточного схвалення палатою . Законопроекти, внесені іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, можуть бути відкриті до моменту прийняття палатою рішення про можливість їх подальшого розгляду (тобто, до завершення голосування за результатами розгляду у першому читанні).
Латвія	Законопроекти, внесені на розгляд Сейму урядом, не можуть бути відкриті без проведення попередніх консультацій Уряду з головним комітетом та отримання згоди Сейму на відкриття законопроекту. Законопроекти, внесені на розгляд парламенту Президентом, 5 членами Сейму або комітетом можуть бути відкриті до початку голосування за результатами їх розгляду у першому читанні. Якщо за результатами розгляду урядового законопроекту головний комітет дійде висновку про необхідність його доопрацювання, проект може бути повернений уряду на доопрацювання, при цьому у рішенні Сейму вказується кінцевий строк його внесення на розгляд парламенту. Якщо законопроект було внесено депутатами, він вважається відкритим лише якщо кількість депутатів, які його підписали, внаслідок відкриття зменшується до 4 і менше осіб (частини сьомо — тринадцятого параграфу 86 Регламенту Сейму). Регламент Сейму також передбачає можливість відкриття пропозицій до законопроектів, поданих при підготовці проектів до другого читання — вони можуть бути відкриті перед їх винесенням на голосування на засіданні Сейму (параграф 95-1 Регламенту Сейму).
Литва	Будь-який суб'єкт права законодавчої ініціативи має право відкрити внесений ним законопроект до його розгляду на засіданні Сейму . Якщо відкритий законопроект (крім випадку, коли його було внесено урядом або главою держави) буде підтримано іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи шляхом його повторного внесення на розгляд Сейму не пізніше наступного за днем відкриття дня, такий законопроект відкритим не вважається (стаття 140 Статуту Сейму).
Польща	Суб'єкт права законодавчої ініціативи може запропонувати зміни до внесеного ним законопроекту до його розгляду у першому читанні. Такі зміни мають бути оформлені у відповідності до загальних правил оформлення і подання законопроектів. Проект може бути відкритий ініціатором до завершення його розгляду у другому читанні .
Португалія	Суб'єкт права законодавчої ініціативи не може відкрити внесений ним проект після його ухвалення у першому читанні (стаття 122 Регламенту Асамблеї Республіки).

Румунія	Ініціатор проекту закону або законодавчої пропозиції має право відкликати відповідно законопроект або законодавчу пропозицію перед затвердженням порядку денного, до якого вони включаються . Якщо при цьому законодавчу пропозицію було внесено декількома суб'єктами права законодавчої ініціативи, для її відкликання необхідна згода всіх суб'єктів її внесення (стаття 96 Регламенту Палати депутатів).
Словенія	Суб'єкт права законодавчої ініціативи може відкликати внесений ним законопроект або замінити його новим до скликання пленарного засідання або засідання комітету, на якому обговорюватиметься проект (стаття 118 Регламенту Національних Зборів).
Франція	Урядові законопроекти можуть бути відкликані у будь-який час до їх остаточного схвалення парламентом. Законопроект, внесений депутатом або групою депутатів, може бути відкликаний відповідно депутатом чи членом нижньої палати, який підписав законопроект першим, до прийняття законопроекту у першому читанні . Якщо законопроект, внесений групою депутатів, відкликається під час його розгляду у першому читанні, однак підтримується іншим депутатом, такий проект відкликаним не вважається (стаття 84 Регламенту Національних Зборів).
Чехія	Ініціатор законопроекту може відкликати внесений ним законопроект до закінчення другого читання . Після цього законопроект може бути відкликаний лише за дозволом палати (стаття 86 Регламенту Палати депутатів).

3. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Окрім обмежень щодо реалізації членами парламентів права законодавчої ініціативи, регламенти законодавчих органів (нижніх палат) багатьох країн встановлюють ряд специфічних вимог до оформлення законопроектів. Серед таких вимог, зокрема — необхідність викладу у внесеному законопроекті або окремому документі, що додається до нього, існуючої редакції чинного закону та запропонованих змін, а також супроводження проекту відповідного акту належним обґрунтуванням. Щоправда, в окремих країнах ЄС обґрунтування до проекту закону не додається, а готується вже після його реєстрації. Наприклад, в Латвії пояснювальна записка до законопроекту готується головним комітетом за участі депутата-ініціатора, який повинен надати інформацію щодо мети, потенційного регуляторного впливу законопроекту, місця акту (у разі його прийняття) у правовій системі держави тощо. Регламентами парламентів (нижніх палат) окремих європейських держав встановлено і ряд інших вимог до оформлення законопроектів та доданих до них документів. Наприклад, в Бельгії урядові проекти повинні бути викладені обома офіційними мовами (фламандською та французькою), в той час як законопроекти, які подаються на розгляд нижньої палати депутатами, можуть бути оформлені лише однією з офіційних мов (переклад законопроекту на другу мову забезпечує Апарат палати). Регламентом Палати депутатів Бельгії передбачена обов'язковість додання до урядових проектів висновку експертизи Державної ради (остання також проводить експертизу законопроектів, ініційованих депутатами). У Португалії та ще деяких країнах ЄС (Бельгія) обмежується загальна кількість депутатів-ініціаторів проекту. Наприклад, законопроект мають право підписати не більш ніж 20 депутатів в Португалії та не більше 10 членів нижньої палати парламенту Бельгії. В Польщі до внесених на розгляд Сейму урядових законопроектів повинен додаватись перелік підзаконних актів, які будуть прийняті з метою забезпечення реалізації закону, а також зареєстрованих лобістів, які брали участь у його підготовці (в подальшому лобісти залучаються до публічних консультацій щодо відповідного законопроекту, якщо такі проводяться).

Регламенти законодавчих органів (нижніх) палат багатьох країн не встановлюють особливих вимог до оформлення пояснювальних записок до внесених законопроектів. Серед таких держав, наприклад, Бельгія, Болгарія, Естонія, Іспанія, Німеччина, Румунія, Фінляндія, Франція. Відсутність цих вимог у ряді країн пояснюється тим, що найбільш активним суб'єктом права законодавчої ініціативи є уряд, який здійснює підготовку та оформлення поданих ним до парламенту законопроектів у відповідності до власних правил, встановлених Регламентом уряду. Як правило, Регламентами урядів багатьох країн ЄС передбачено досить детальні вимоги до підготовки та оформлення законопроектів.

Наприклад, у вже згадуваній Бельгії процес підготовки урядових законопроектів включає узгодження його змісту між міністерствами через Робочу групу з координації політики, аналіз регуляторного впливу, фінансовий аналіз, консультації із потенційно зацікавленими суб'єктами, розгляд на засіданні уряду, оцінку відповідності оформлення законопроекту правилам юридичної техніки, внутрішньої узгодженості та відповідності положенням чинних законів, яка проводиться юридичним департаментом Державної ради. До законопроекту ще на етапі його подання до уряду додається огляд історії питання, виклад змісту проекту, висновки міністерств та суб'єктів, з якими проводились публічні консультації щодо законопроекту, висновок Інспекції з питань фінансів (органу внутрішнього фінансового контролю), звіти про результати обговорення проекту у робочих групах тощо. Всі ці документи подаються як до апарату уряду, так і до законодавчого органу.¹⁹

В Данії ще на етапі підготовки урядової програми законотворчої діяльності (яка представляється в парламенті і являє собою план підготовки та подання на розгляд парламенту урядових законопроектів) кожне міністерство формулює назву законопроекту, визначає його стислий зміст

¹⁹ OECD, Better Regulation in Europe: Belgium, 2010, p. 121.

(3–6 рядків), опис проекту (аналіз політичної та економічної ситуації у відповідній сфері, цілі проекту), опис економічних та управлінських наслідків ухвалення проекту для держави, регіонів та органів місцевого самоврядування, аналіз відповідності проекту нормам права ЄС, аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту. Після підготовки фінальної версії законопроекту він виноситься на публічне обговорення, виклад результатів якого разом з іншими документами та самим законопроектом вноситься на розгляд парламенту.²⁰ Аналогічні підходи до підготовки й оформлення урядових законопроектів поширені і в інших країнах ЄС (Франції, Німеччині тощо).

Разом з тим, Регламенти окремих країн ЄС, насамперед — країн Східної Європи встановлюють досить широкий **перелік вимог, яким має відповідати зміст пояснювальних записок до законопроектів**. Так, у пояснювальних записках до законопроектів, поданих на розгляд нижньої палати парламенту Польщі, повинен наводитись опис основних положень підзаконних актів, що мають бути прийняті з метою забезпечення втілення закону (у випадку його прийняття) в життя, аналіз відповідності законопроекту праву ЄС, виклад результатів публічних консультацій, якщо такі проводились. В пояснювальних записках до законопроектів, поданих на розгляд Сейму Литви, має наводитись інформація про потенційний вплив законопроекту на корупцію та ведення бізнесу, оцінюватись його відповідність Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, викладатись висновки фахівців, на розгляд яких було надіслано проект тощо. Подібні вимоги до оформлення пояснювальних записок передбачені регламентами парламентів Словаччини і Словенії. В Чехії пояснювальні записки до законопроектів повинні містити не лише обґрунтування необхідності прийняття законопроекту в цілому, але й пояснення до окремих його статей. Більш детально вимоги до оформлення законопроектів у різних країнах ЄС викладено у Таблиці 3.

Таблиця 3.

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ЗГІДНО З РЕГЛАМЕНТАМИ ПАРЛАМЕНТІВ (НИЖНІХ ПАЛАТ) КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

Бельгія	Відповідно до статті 71 Регламенту Палати представників (нижньої палати парламенту Бельгії), у першій статті кожного внесеного на розгляд нижньої палати законопроекту має зазначатись, чи відноситься питання про його прийняття до виключної компетенції палати, чи потребує законопроект схвалення обома палатами одночасно, чи відноситься його розгляд до конкуруючої компетенції двох палат (тобто, чи може законопроект розглядатись на вибір або нижньою, або верхньою палатою). Законопроекти, що вносяться на розгляд парламенту урядом, повинні бути викладені французькою та голландською мовою; до них має бути додана пояснювальна записка, висновок Державної ради (консультаційно-дорадчого органу при уряді), висновки і пропозиції Вищої ради юстиції (якщо проект закону містить положення, що можуть вплинути на функціонування органів судової влади), короткий виклад змісту законопроекту, порівняльна таблиця (стаття 74 Регламенту). Члени нижньої палати парламенту можуть вносити на розгляд палати законопроекти та законодавчі пропозиції. Кількість депутатів, які мають право підписати законопроект або пропозицію, не може перевищувати 10 осіб (стаття 75 Регламенту). Пояснювальна записка до законопроектів, внесених депутатами, додається лише якщо спікером було прийнято рішення про їх реєстрацію. Допомогу у підготовці пояснювальної записки надає апарат палати, а сама вона має бути підписана ініціатором та подана до палати не пізніше ніж через місяць після реєстрації законопроекту (порушення цієї вимоги має наслідком скасування реєстрації законопроекту).
Болгарія	Регламент встановлює лише загальні вимоги до оформлення законопроектів. Так, відповідно до статті 66 Регламенту Національних Зборів, до внесених на розгляд парламенту законопроектів має додаватись пояснювальна записка із зазначенням очікуваних наслідків прийняття законопроекту, у тому числі й фінансових. Якщо законопроект стосується членства Болгарії у Європейському Союзі, у пояснювальній записці мають зазначатись акти права ЄС, у відповідність до яких пропонується привести національні закони.
Естонія	Проекти законів мають бути оформлені у відповідності до Правил підготовки законопроектів, затверджених Радою Ріігікогу (аналог погоджувальної ради українського парламенту), підписані суб'єктом права законодавчої ініціативи; до них має бути додана пояснювальна записка з обґрунтуванням необхідності прийняття законопроекту (параграф 92 Регламенту Ріігікогу).
Іспанія	До законопроектів, що вносяться на розгляд нижньої палати парламенту, мають додаватись пояснювальні записки та інші необхідні супроводжувальні документи, необхідні для прийняття рішень за результатами їх розгляду (статті 109, 124 Регламенту Конгресу депутатів).
Латвія	Всі законодавчі ініціативи, окрім ініціатив Президента, мають вноситись на розгляд парламенту у формі законопроектів (параграф 79 Регламенту Сейму). Пояснювальні записки в обов'язковому порядку мають додаватись до законопроектів, внесених урядом (частина третя параграфу 79 Регламенту Сейму). Всі інші законопроекти подаються без пояснювальних записок — такі записки готуються головним комітетом. Останній включає до пояснювальної записки відповіді суб'єкта права законодавчої ініціативи на питання про основну мету законопроекту, його можливий вплив на розвиток суспільства та економіки країни, правову систему, зв'язок із вже прийнятими законами, про відповідність законопроекту міжнародним зобов'язанням Латвії, про експертів, залучених до підготовки законопроекту, про механізм забезпечення виконання закону у разі його прийняття (параграф 85 Регламенту Сейму).
Литва	Законопроекти повинні вноситись суб'єктами права законодавчої ініціативи (стаття 135 Статуту Сейму). Щоправда, законопроекти, внесені іншими суб'єктами реєструються, однак не розглядаються парламентом — вони можуть бути розглянуті відповідними комітетами Сейму (стаття 139 Статуту Сейму). Законопроекти про внесення змін до прийнятих законів можуть бути внесені не раніше ніж через 6 місяців після ухвалення відповідних законів парламентом, окрім випадків, якщо законопроекти передбачають приведення законів у відповідність до рішень Конституційного Суду, вносяться урядом або п'ятою частиною депутатів від складу парламенту. Законопроекти подаються на розгляд Сейму разом з пояснювальними записками та порівняльними таблицями. У пояснювальній записці обов'язково має зазначатись наступне: 1) причини необхідності підготовки законопроекту; 2) мета та цілі законопроекту; 3) огляд законодавчого регулювання у відповідній сфері; 4) зміст нових положень, позитивні та негативні наслідки прийняття законопроекту, на злочинність, корупцію, умови ведення бізнесу; 6) перелік законів та інших актів у відповідній сфері регулювання, які перелік заходів, які мають бути вжиті для мінімізації негативних наслідків; 5) вплив прийняття пропонованого законопроекту

²⁰ OECD, Better Regulation in Europe: Denmark, 2010, p. 76.

	залишатимуться чинними після прийняття закону, із зазначенням тих з них, які потребуватимуть змін або скасування у разі набуття законом чинності; 7) оцінка відповідності законопроекту Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також актам права ЄС; 8) перелік підзаконних актів, які мають бути прийняті для введення закону у дію, суб'єктів і строків підготовки таких актів, а також опис основних положень таких підзаконних актів; 9) обсяг коштів, необхідних для реалізації закону у разі його прийняття, або обсяг коштів які будуть зекономлені у разі прийняття закону у наступному після прийняття закону році та у майбутньому; 10) оцінки та висновки спеціалістів, отримані на законопроект під час його підготовки; 11) перелік авторів законопроекту із зазначенням інституцій, які вони представляють, 12) пошукові слова, необхідні для включення закону у пошукову систему Eurovoc; а також будь-які інші обґрунтування та пояснення, які автори законопроекту вважають за необхідне навести у пояснювальній записці (стаття 135 Статуту Сейму).
Німеччина	Регламентом Бундестагу не встановлено особливих вимог до оформлення законопроектів. Згідно з параграфом 76 Регламенту Бундестагу до законопроектів, внесених членами Бундестагу, має додаватись коротка пояснювальна записка. Крім того, якщо внесений депутатами законопроект стосується питань фінансів, у пояснювальній записці до нього мають зазначатись наслідки його прийняття для державного бюджету (параграф 96 Регламенту Бундестагу). Пояснювальна записка також додається до урядових законопроектів (стаття 69 Регламенту Бундестагу).
Польща	До законопроекту обов'язково додається обґрунтування, яке повинно містити опис цілей, які має досягти пропонований законопроект, огляд стану правового регулювання у сфері, з якою пов'язаний предмет законопроекту, характеристику відмінностей між існуючим і пропонованим правовим регулюванням, опис очікуваних суспільних, економічних, фінансових і правових наслідків ухвалення законопроекту; зазначення джерел фінансування реалізації закону у разі його прийняття (якщо введення закону у дію потребуватиме витрат коштів державного бюджету або коштів органів місцевого самоврядування); опис основних положень підзаконних актів, які мають бути прийняті з метою забезпечення реалізації закону у разі його прийняття; підтвердження відповідності законопроекту праву ЄС або, якщо відносини, які пропонується врегулювати законопроектом, не регулюються правом ЄС — зазначення відсутності такого регулювання; виклад результатів проведених публічних консультацій щодо положень законопроекту, а також виклад висновків і пропозицій до законопроекту, якщо необхідність їх отримання випливає зі змісту законопроекту. Якщо законопроект вноситься урядом, до нього мають додаватись проекти підзаконних актів, які буде ухвалено для забезпечення втілення закону в життя, а також перелік лобістів, які брали участь у підготовці законопроекту (стаття 34 Регламенту Сейму).
Португалія	Регламентом встановлено ряд вимог, яким мають відповідати законопроекти. Зокрема, не може бути зареєстрований у парламенті законопроект, який не відповідає вимогам Конституції, у якому чітко не сформульовано зміни, які мають бути внесені до законодавства, який передбачає зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету на його реалізацію (у разі прийняття) у поточному фінансовому році , який повторює за змістом законопроект, відхилений на поточній сесії, який підписано більш ніж 20 депутатами або підписано не уповноваженою на те особою (це стосується насамперед законопроектів, що вносяться урядом), до якого не додано коротке обґрунтування необхідності його ухвалення (статті 120, 123, 124 Регламенту Асамблеї Республіки). Регламент не встановлює вимог до оформлення обґрунтування (пояснювальної записки) до законопроектів, що подаються на розгляд парламенту депутатами. Але якщо законопроект вноситься урядом, обґрунтування повинно містити опис соціальної, політичної, економічної та фінансової ситуації у сфері, якій стосується законопроект, опис переваг і наслідків прийняття законопроекту як закону, оглядіснуючого законодавства у відповідній сфері. До урядових законопроектів також мають додаватись дослідження, документи та експертні висновки, які обґрунтовують необхідність їх прийняття (стаття 124 Регламенту Асамблеї Республіки).
Румунія	Регламентом Палати депутатів (нижньої палати парламенту) не встановлено особливих вимог до оформлення законопроектів: відповідно до статті 92 Регламенту Уряд вносить на розгляд нижньої палати проекти законів, а всі інші суб'єкти права законодавчої ініціативи — законодавчі пропозиції, які мають бути оформлені у вигляді проектів законів, до яких має додаватись пояснювальна записка із обґрунтуванням необхідності їх ухвалення.
Словаччина	До проекту закону додається пояснювальна записка, у якій має наводитись оцінка існуючого соціального, економічного та правового стану у сфері, пов'язаній з предметом регулювання законопроекту, обґрунтовуватись необхідність прийняття законопроекту, оцінюватись потенційний вплив законопроекту на ринок праці , економічні та фінансові наслідки прийняття законопроекту, зокрема — вплив на доходну та витратну частину державного бюджету. Крім того, у пояснювальній записці має наводитись оцінка відповідності проекту нормам Конституції, інших законів, міжнародних договорів, праву Європейського Союзу, а також обґрунтування кожного запропонованого положення . Якщо внесеному законопроекту передувало його публічне обговорення, у пояснювальній записці мають бути відображені результати такого обговорення (параграф 68 Регламенту Національної Ради Словаччини).
Словенія	На відміну від багатьох інших країн, у Словенії пояснювальна записка до законопроекту є складовою частиною останнього. Відповідно до статті 115 Регламенту Національних Зборів Словенії, проект закону повинен містити назву закону, вступ, сформульовані статті законопроекту, характеристику змісту статей та роз'яснення їх мети. У вступі має наводитись характеристика існуючого стану у відповідній сфері правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, його цілі, принципи та запропоновані шляхи вирішення проблем, на врегулювання яких спрямовано законопроект, оцінка потенційного впливу законопроекту на доходну та витратну частину державного бюджету та (або) інших публічних фондів, а якщо законопроект передбачає використання бюджетних коштів для реалізації його положень — зазначення джерел покриття відповідних витрат, передбачених державним бюджетом, огляд регулювання аналогічних питань в інших державах (принаймні у трьох країнах ЄС) , аналіз відповідності законопроекту праву ЄС, а також інші потенційні наслідки ухвалення законопроекту.
Франція	Умовою реєстрації законопроектів Офісом Президента Національних зборів є їх відповідність вимогам «фінансової прийнятності» — законопроекти та поправки до них не можуть бути зареєстровані, якщо їх прийняття може призвести до зменшення публічних доходів або збільшення публічних видатків (стаття 40 Конституції, статті 81, 89 Регламенту Національних зборів). Інших вимог щодо оформлення законопроектів Регламентом нижньої палати французького парламенту не передбачено — всі внесені на розгляд палати законопроекти реєструються, розповсюджуються серед депутатів та передаються на розгляд одного з комітетів палати для підготовки до розгляду на пленарному засіданні палати.
Чехія	Згідно з параграфом 86 Регламенту Палати депутатів (нижньої палати парламенту) до кожного внесеного законопроекту має додаватись пояснювальна записка. В останній має наводитись аналіз існуючого правового регулювання у відповідній сфері, обґрунтування необхідності прийняття закону в цілому (загальна частина) та обґрунтування окремих положень законопроекту (спеціальна частина). У пояснювальній записці також мають розкриватись очікувані економічні та фінансові наслідки прийняття запропонованого проекту, зокрема — його вплив на доходи та видатки державного і місцевих бюджетів, наводитись оцінка відповідності законопроекту міжнародним договорам та положенням Конституції Чехії .

Регламентом Верховної Ради України також встановлено ряд вимог до оформлення законопроектів. Зокрема, згідно із статтями 90 та 91 Регламенту, законопроект подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом; повинен містити положення щодо набрання ним чинності; до нього має додаватись проект постанови, яку пропонується прийняти Верховній Раді за результатами його розгляду,

список авторів законопроекту, пропозиція щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні Верховної Ради, пояснювальна записка, фінансово-економічне обґрунтування та пропозиція щодо покриття витрат на реалізацію проекту (або зазначення відсутності впливу проекту на доходну та видаткову частину державного чи місцевих бюджетів), порівняльна таблиця, погодження з органами влади (якщо законопроект вноситься за погодженням з органами державної влади). Пояснювальна записка до законопроекту повинна містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, його цілей, завдань і основних положень, місця в системі законодавства, обґрунтування очікуваних наслідків застосування закону у разі його прийняття, інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту (частина друга статті 91 Регламенту). Загалом, вимоги до оформлення законопроектів, які подаються на розгляд Верховної Ради України, узгоджуються з відповідними положеннями регламентів переважної більшості країн ЄС. Разом з тим, на нашу думку, перелік вимог до змісту пояснювальних записок до законопроектів варто було б суттєво розширити, врахувавши при цьому кращу практику у регулюванні відповідних питань в окремих європейських країнах, насамперед — Литви та Польщі. Серед іншого, у пояснювальних записках мали б наводитись результати проведених публічних консультацій щодо відповідних законопроектів (особливо з урахуванням того, що актами Кабінету Міністрів України вже передбачено можливість обговорення проектів нормативно-правових актів в ході публічних консультацій та можливість проведення громадських експертиз як діяльності окремих органів виконавчої влади, так і прийнятих ними рішень), оцінка відповідності проектів Конституції, рішенням Конституційного Суду України, актам права ЄС, оцінка регуляторного впливу акта (методологія такої оцінки могла б бути заснована на стандартах Організації економічного співробітництва та розвитку, а також досвіді країн ЄС в частині методик оцінки регуляторного впливу (regulatory impact assessment, RIA), оцінка корупційних ризиків прийняття проекту тощо. На увагу заслуговують і положення Регламенту Сейму Польщі, який передбачає обов'язковість внесення разом із законопроектом готового «пакету» проектів підзаконних актів, які забезпечуватимуть втілення закону у життя. Розширення вимог до пояснювальних записок могло б сприяти вирішенню відразу декількох завдань: зменшенню кількості законопроектів, що вносяться народними депутатами на розгляд Верховної Ради, спрощенню процедури проведення експертизи внесених на розгляд парламенту законопроектів, підвищенню рівня обізнаності депутатів щодо потенційного впливу того чи іншого проекту на суспільні відносини та щодо сильних і слабких сторін проекту, більш активному залученню зацікавлених суб'єктів у процес підготовки актів, підвищенню якості внесених на розгляд Верховної Ради законопроектів тощо.

4. КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ДО ОФОРМЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ТА НАСЛІДКИ ЇХ ПОРУШЕННЯ

У ряді країн Європейського Союзу регламенти парламентів або нижніх палат законодавчих органів не передбачають особливих механізмів забезпечення виконання вимог, що ставляться до оформлення законопроектів. Зокрема, досить поширеною є практика, коли в парламенті реєструються всі внесені законопроекти, а перспективи їх подальшого проходження та розгляду визначає головний комітет та інші комітети, які здійснюють підготовку зареєстрованих проектів до розгляду у сесійній залі парламенту. До парламентів, Регламенти яких передбачають саме такий підхід, належать Болгарія, Латвія, Румунія, Чехія (всі країни, наведені у Таблиці 3 та не включені до Таблиці 4, наведеної нижче). В Бельгії, Великобританії та Нідерландах допомогу парламентарям у підготовці законопроектів надає Апарат нижньої палати, що забезпечує належний рівень їх якості.

Разом з тим, у деяких країнах Європейського Союзу регламенти парламентів передбачають можливість проведення попередньої оцінки внесених проектів. Серед таких країн, зокрема, Естонія, Литва, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Франція. Варто також наголосити на тому, що рішення про відмову у реєстрації проекту приймається не апаратами парламентів (палат), а їхніми спікерами (Литва, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Франція) або погоджувальною радою (Естонія). При цьому лише у поодиноких випадках (Литва (за окремими винятками), Словенія) спікер є повністю самостійним у вирішенні питання про те, чи може бути зареєстрований той чи інший проект: як правило, він приймає рішення або на підставі висновків інших органів, як в Польщі чи Франції, або ж його рішення може бути переглянуте самим парламентом (Португалія, Словаччина). Також за загальним правилом зареєстрований проект надсилається до одного з комітетів для його підготовки до розгляду парламентом, після чого комітет визначає доцільність його схвалення, повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи чи відхилення. Більш детально положення Регламентів парламентів (нижніх палат) країн-членів ЄС в частині регулювання контролю за належним оформленням законопроектів розкрито у Таблиці.

КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВСТАНОВЛЕНИХ ВИМОГ ЩОДО ОФОРМЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Бельгія	Оцінку відповідності оформлення кожного законопроекту вимогам статті 71 Регламенту Палати представників про- водить Комітет парламенту з питань консультацій . У разі виявлення невідповідності оформлення законопроекту встановленим вимогам, до законопроекту вносяться зміни, передбачені рішенням цього Комітету (стаття 71 Регламенту Палати представників). Контроль за дотриманням встановлених вимог щодо оформлення урядових законопроектів здійснюється самим урядом; механізм контролю за належним оформленням проектів, внесених депутатами, Регламент не передбачає. В основному це зумовлено тим, що допомогу в оформленні відповідних ініціатив (у тому числі їх перекладі на офіційні мови, підготовці пояснювальної записки тощо) надає апарат палати.
Болгарія	Регламент Національних Зборів Болгарії не передбачає механізмів забезпечення дотримання вимог законодавства до внесення і оформлення законопроектів — через 3 дні після внесення законопроекту на розгляд парламенту спікер надсилає законопроекти до парламентських комітетів та визначає один з них, який здійснюватиме підготовку законо- проекту до розгляду (стаття 67 Регламенту Національних Зборів).
Естонія	Внесені на розгляд парламенту законопроекти розглядаються Радою Ріікікогу протягом 3 днів з дня їх подання до парламенту. Якщо Рада встановлює факт недотримання встановлених вимог до оформлення законопроектів, вона повертає законопроект його ініціатору; при цьому відповідальний за подальшу роботу над законопроектом комітет Радою не визначається. Якщо законопроект оформлено з дотриманням встановлених вимог, Рада Ріікікогу приймає рішення про включення законопроекту до порядку денного засідань парламенту та визначає комітет, відповідальний за його подальшу підготовку до розгляду. Обидва рішення Ради доводяться до відома всіх депутатів (параграф 93 Регламенту Ріікікогу).
Литва	Всі внесені законопроекти реєструються незалежно від дотримання вимог до їх оформлення, крім випадків, перед- бачених статтею 139 Статуту Сейму. Зокрема, не може бути зареєстрований у парламенті законопроект, який був відхилений Сеймом або зміст якого є аналогічним до змісту відхиленого законопроекту, якщо з дня відхилення проекту минуло менше 6 місяців; законопроект, який за висновком Комітету з питань правової політики не відповідає Конституції і його ініціатор не вніс одночасно з таким проектом проект змін до Конституції. Сейм також не може розглядати законопроекти, які було подано не суб'єктами права законодавчої ініціативи, а іншими суб'єктами (такі проекти реєструються, але не розглядаються). Рішення про відмову у реєстрації законопроектів приймається спікером парламенту . Якщо законопроект, який не відповідає статті 139 Статуту Сейму було внесено громадянами, він у будь- якому випадку підлягає розгляду Сеймом.
Польща	Якщо обґрунтування до законопроекту не відповідає встановленим вимогам спікер нижньої палати має право повернути законопроект суб'єкту його внесення. У разі виникнення у спікера сумнівів щодо узгодженості законопроекту з іншими правовими актами, у тому числі — актами права ЄС, відповідності законопроекту правилам законодавчої техніки, він має право направити його на експертизу Законодавчої Комісії Сейму . Рішенням трьох п'ятих голосів від присутніх на засіданні членів цієї комісії (за умови присутності на засіданні принаймні половини її членів), Комісія може визнати проект таким, що не може бути включений до порядку денного . На підставі цього висновку спікер нижньої палати може (але не зобов'язаний) прийняти рішення про припинення подальшого розгляду законопроекту (стаття 34 Регламенту Сейму).
Португалія	Контроль за дотриманням вимог до форми і змісту законопроектів здійснює спікер парламенту. Якщо законопроект не відповідає встановленим законодавством вимогам, спікер приймає рішення про його відхилення, яке доводиться до відома суб'єкта внесення законопроекту протягом 48 годин і оголошується на черговому засіданні парламенту. До кінця наступного засідання член парламенту може оскаржити прийняте спікером рішення ; відповідна скарга розглядається профільним парламентським комітетом протягом 48 годин; висновок комітету виносяться на розгляд пленарного засідання парламенту (стаття 126 Регламенту Асамблеї Республіки). Рішення парламенту за результатами розгляду висновку комітету є остаточним .
Румунія	Оскільки Регламентом Палати депутатів фактично не встановлено будь-яких вимог до оформлення законопроектів і законодавчих пропозицій, механізми контролю за дотриманням таких вимог не передбачені. Всі внесені на розгляд нижньої палати законопроекти та законодавчі пропозиції реєструються, розповсюджуються серед членів палати та передаються на розгляд комітетів для опрацювання.
Словаччина	Якщо законопроект не відповідає встановленим Національною Радою вимогам до оформлення і внесення законопроектів, спікер парламенту може запропонувати ініціатору проекту привести його у відповідність до таких вимог. Якщо ініціатор не погоджується з такою пропозицією, спір вирішується безпосередньо парламентом — пропозиція спікера щодо відхилення законопроекту та зауваження до неї ініціатора проекту виносяться на розгляд наступного чергового пленарного засідання; голосування за пропозицію спікера здійснюється без обговорення (стаття 70 Регламенту Національної Ради).
Словенія	Якщо оформлення законопроекту і пояснювальної записки не відповідає вимогам Регламенту, Президент Національ- них Зборів може запропонувати ініціатору проекту привести його у відповідність до таких вимог. Якщо протягом 15 днів ініціатор не приводить законопроект у відповідність до встановлених вимог, вважається, що законопроект на розгляд парламенту не вноситься (стаття 115 Регламенту Національних Зборів). Якщо законопроект відповідає встановленим вимогам, спікер приймає рішення про його реєстрацію і забезпечує невідкладне поширення проекту серед депутатів.
Франція	З метою оцінки відповідності поданого на розгляд нижньої палати законопроекту вимогам фінансової прийнятності, після внесення до нижньої палати він передається на розгляд Бюро палати або члену Бюро , визначеному палатою. Оцінка відповідності запропонованих до законопроекту поправок проводиться головним комітетом, який у разі необхідності може провести консультації з керівником або бюро Комітету з питань бюджету. Рішення про невідповідність проекту або поправок вимогам фінансової прийнятності приймається Президентом палати (стаття 89 Регламенту Національних зборів). Прийняття такого рішення має наслідком відмову у реєстрації законопроекту або, відповідно, відхилення запропонованої поправки.
Чехія	Регламентом Палати депутатів не передбачено будь-яких механізмів контролю за дотриманням встановлених вимог щодо оформлення законопроектів. Всі внесені законопроекти невідкладно після їх внесення направляються спікером палати на розгляд головного комітету.

В Україні впроваджено досить складний та внутрішньо суперечливий механізм контролю за дотриманням встановлених вимог до оформлення законопроектів. Так, статтею 92 Регламенту передбачається, що законопроект, внесений до Верховної ради України, реєструється в її Апараті; при цьому у прийнятті на реєстрацію законопроекту має бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням вимог статей 90, 91 Регламенту (якими встановлено вимоги до оформлення проектів),

а також якщо проект є альтернативним і вноситься з порушенням визначених Регламентом строків. На перевірку відповідності проекту положенням статей 90 та 91 Регламенту останній відводить один день — адже реєстрація проекту проводиться в день його внесення. За такий короткий строк Апарат Верховної Ради не має можливостей оцінити відповідність проекту всім вимогам, встановленим статтями 90 та 91. Наприклад, відповідно до частини п'ятої статті 90 Регламенту, законопроект, щодо якого Верховною Радою України приймалося рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів та критеріїв, повинен відповідати таким вимогам. Частиною восьмою цієї ж статті передбачено, що якщо для реалізації положень законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися у розділі «Перехідні положення» цього законопроекту, або в одночасно внесеному його ініціаторами окремому законопроекті. Очевидно, що протягом строку, відведеного для реєстрації законопроекту, Апарат може перевірити лише його відповідність формальним вимогам — наявність всіх передбачених регламентом документів, включення змін до законів саме до розділу «Перехідні положення», а не до інших розділів проекту тощо. Натомість часу для встановлення Апаратом відповідності проекту вимогам, які схвалювались парламентом, а також для відповіді на питання про те, чи є проект альтернативним до вже внесених, чи він є основним проектом, непов'язаним з вже зареєстрованими законопроектами, Апарат фактично немає. Саме питання про можливість відмови у реалізації суб'єктами права законодавчої ініціативи своїх прав працівниками Апарату є досить дискусійним — як і в багатьох інших країнах це рішення мало б схвалюватись Головою Верховної Ради України та переглядатись (у разі наполягання суб'єкта права законодавчої ініціативи) парламентом. Крім того, повноваження Апарату щодо перевірки відповідності внесених законопроектів вимогам статті 90 Регламенту визначено недостатньо чітко, оскільки відповідно до частини першої статті 90 Регламенту законопроект має бути оформлений відповідно до вимог не лише Регламенту, але і законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, перелік яких чітко не визначено.

Окремі повноваження Апарату щодо реєстрації дублюються Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, на який частиною першою статті 93 Регламенту покладається обов'язок підготовки експертного висновку на відповідність оформлення та реєстрації законопроекту вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів (вичерпний перелік яких, до речі, знову ж таки не визначено). Зі змісту статті 93 Регламенту фактично впливає, що на Комітет з питань Регламенту покладається обов'язок повторної перевірки можливості реєстрації проекту, яка перед цим проводиться Апаратом Верховної Ради.

Певні положення Регламенту також не узгоджено з Бюджетним кодексом України. Наприклад, за статтею 93 Регламенту кожен законопроект у п'ятиденний строк після його реєстрації направляється Головою Верховної Ради України (чи одним з його заступників відповідно до розподілу обов'язків) у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на доходну та (або) видаткову частину бюджету і виконання закону України про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді. Висновок Комітету з питань бюджету має бути поданий до головного комітету не пізніше як у 14-денний строк з дня отримання законопроекту для надання висновку (частина третя статті 93 Регламенту). Зазначені положення Регламенту не повністю відповідають статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою кожен внесений на розгляд Верховної Ради України законопроект протягом 5 днів має бути направлений до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини (експертний висновок Міністерства фінансів передається Комітету з питань бюджету у 14-денний строк з дня отримання законопроекту). Таким чином, зі змісту Регламенту та Бюджетного кодексу незрозуміло, чи зв'язаний Комітет з питань бюджету у підготовці висновку на законопроект висновком Міністерства фінансів, або ж Комітет може проводити експертизу законопроекту одночасно з Міністерством фінансів. За першого варіанту взагалі немає потреби у направленні законопроекту для отримання висновку до Комітету з питань бюджету — проект міг би направлятись відразу до Кабінету Міністрів, а висновок Міністерства фінансів — відразу до головного комітету, минаючи Комітет з питань бюджету.

Варто відзначити і те, що переліки комітетів, визначені статтями 93 та 94 Регламенту, не повною мірою узгоджено між собою. Наприклад, згідно з частиною другою статті 94 Регламенту, підставою для повернення законопроекту без його включення до порядку денного є висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України. Водночас обов'язковість направлення законопроекту на розгляд Комітету з питань правової політики статтею 93 Регламенту не передбачена (хоча й проведення ним експертизи внесених на розгляд парламенту законопроектів за

власною ініціативою теж не виключається). На практиці контроль за відповідністю законопроектів вимогам Конституції є незадовільним, що підтверджується практикою ухвалення парламентом законів, які прямо не відповідають рішенням Конституційного Суду України (наприклад, в частині погодження комітетами кадрових призначень в правоохоронних органах тощо). У цьому контексті варто відзначити також те, що у більшості країн ЄС питання про те, до яких саме комітетів направляти законопроект на розгляд вирішується або головним комітетом, або безпосередньо законодавчим органом (відповідною палатою).

Сама по собі наявність підстав для повернення законопроектів їхнім ініціаторам, передбачених частиною другою статті 94 Регламенту, не є достатньою передумовою для прийняття Головою Верховної Ради України рішення про повернення законопроекту відповідному суб'єкту права законодавчої ініціативи (що також не узгоджується з досвідом країн ЄС), оскільки Голова Верховної Ради приймає відповідне рішення лише за пропозицією головного комітету або Погоджувальної ради (частина перша статті 94 Регламенту).

Таким чином, положення Регламенту Верховної Ради України в частині контролю за дотриманням встановлених вимог щодо оформлення та внесення законопроектів на розгляд парламенту потребують удосконалення.

4. ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТІВ ТА ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ

Регламентом Верховної Ради України порядок проведення експертизи законопроектів регламентується лише рамково. Зокрема, частиною четвертою статті 93 Регламенту передбачено, що до попереднього розгляду законопроекту головний комітет може (однак не зобов'язаний) запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів запрошуються для попереднього розгляду законопроекту «у разі необхідності», тобто питання про доцільність їх присутності на засіданні комітету може вирішуватись на власний розсуд комітету. Відповідно до частини третьої статті 103 Регламенту, окремі законопроекти можуть направлятися для одержання висновків до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів влади, окремих фахівців. Знову ж таки, із зазначених положень Регламенту випливає, що, по-перше, на розгляд Кабінету Міністрів можуть надсилатись не всі зареєстровані законопроекти, а лише окремі з них, а сама урядова експертиза зареєстрованих проектів є факультативною. У разі надходження до відповідного органу або особи звернення щодо надання експертного висновку на законопроект, такий висновок має бути наданий не пізніше 14 днів з дня надходження звернення; в іншому випадку вважається, що зауваження відсутні. Основний тягар проведення експертиз законопроектів лежить на структурних підрозділах Апарату Верховної Ради України – Головному науково-експертному та Головному юридичному управліннях, які проводять відповідно наукову та юридичну експертизу переданих на їх розгляд законопроектів. Як показує європейська практика, **основним суб'єктом проведення експертизи внесених на розгляд парламенту законопроектів є уряд або консультативно дорадчі органи при ньому** (наприклад, Державні Ради в Бельгії, Нідерландах та деяких інших країнах з монархічною формою правління). В обов'язковому порядку законопроекти надсилаються до уряду або окремих центральних органів виконавчої влади, зокрема, в Естонії, Іспанії, Латвії, Литві, Румунії, Словаччині, Словенії, Чехії. В деяких державах регламенти парламентів або нижніх палат передбачають обов'язковість надсилання законопроектів на **розгляд органів місцевого, регіонального самоврядування** (автономій) або відповідних асоціацій (Бельгія, Німеччина, Польща, Португалія), національних об'єднань, що представляють інтереси певних верств суспільства чи галузей економіки (Португалія, Болгарія). Однак в низці країн ЄС вся повнота відповідальності з проведення експертизи лягає на головний та інші комітети парламенту (Фінляндія, Португалія, Франція, Німеччина). Хоча на практиці ряд комітетів Верховної Ради України активно залучають представників центральних органів виконавчої влади до опрацювання законопроектів при підготовці їх до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради, з нашої точки зору, у Регламенті варто було б закріпити положення, які б передбачали обов'язковість надсилання всіх внесених законопроектів на розгляд Кабінету Міністрів.

Строки проведення експертизи законопроектів у різних країнах визначаються по-різному. В Литві він становить 7–10 днів (залежно від предмету експертизи і органу), Болгарії, Польщі – 2 тижні, Португалії, Румунії – 15 днів, Словаччині, Іспанії, Чехії – 30 днів, Німеччині – 4 тижні, Естонії – 5 тижнів. На наш погляд, з урахуванням кількості законопроектів, які розглядаються Верховною Радою України, строк надання висновків на законопроекти варто було б збільшити з 14 до 30 днів.

Таблиця 5.

ПОЛОЖЕННЯ РЕГЛАМЕНТІВ ПАРЛАМЕНТІВ (НИЖНІХ ПАЛАТ) КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС ЩОДО ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

Бельгія	Експертиза законопроектів в основному здійснюється комітетами, відповідальними за їх підготовку до розгляду парламентом (стаття 77 Регламенту палати представників). З метою ретельного вивчення змісту законопроектів комітетам надається право проводити консультації з відповідними експертами та інституціями, отримувати від них необхідні висновки та документи (стаття 28 Регламенту Палати представників). Якщо внесений депутатом законопроект може вплинути на доходи або видатки державного бюджету, за рішенням комітету він може бути надісланий на експертизу Аудиторського Суду (аналог Рахункової палати в Україні). Крім того, з метою оцінки потенційних фінансових наслідків прийняття законопроекту, головний комітет може провести консультації з Комітетом з питань фінансів та бюджету (стаття 79 Регламенту Палати представників). Якщо проект закону визначає процедуру взаємодії між регіональними урядами та мовно-лінгвістичними групами, спікер нижньої палати звертається до Прем'єр-міністра з клопотанням про направлення законопроекту відповідним регіональним урядам для отримання їх висновків щодо нього (стаття 97 Регламенту Палати представників). Відповідно до статті 96 Регламенту Палати представників, будь-який внесений на розгляд палати законопроект може бути направлений її спікером до Законодавчої комісії Державної Ради для проведення його експертизи у випадку, якщо на цьому наполягає третина членів парламенту, половина представників відповідної лінгвістичної групи у палаті або 12 членів Комітету парламенту з питань консультацій (Commission parlementaire de concertation). Строк проведення такої експертизи становить 30 днів; в окремих випадках він може бути скорочений до 5–8 днів (стаття 98 Регламенту Палати представників).
Болгарія	Протягом 3 днів з дня внесення законопроекту на розгляд парламенту спікер надсилає його на розгляд комітетам та визначає один з комітетів, які здійснюватиме підготовку законопроекту до розгляду парламентом. Комітети розглядають отриманий законопроект не раніше ніж через 24 години після отримання примірників законопроекту всіма їх членами. За рішенням керівника головного комітету внесені членами парламенту проекти можуть бути передані на розгляд уряду , який має надати висновок щодо проекту протягом 2 тижнів з дня його отримання. Якщо законопроект містить положення в частині регулювання соціальних відносин, за рішенням керівника головного комітету він може бути переданий на розгляд Національної ради тристороннього співробітництва (роботодавців, профспілок та державних органів).
Естонія	Не пізніше наступного дня після включення законопроекту до порядку денного пленарних засідань, спікер парламенту надсилає законопроект на розгляд Уряду . У свою чергу, через 5 тижнів Уряд надсилає висновок на законопроект до комітету, визначеного відповідальним за підготовку законопроекту до розгляду; при цьому надання висновку є правом, а не обов'язком уряду (параграф 94 Регламенту Ріігікогу).
Іспанія	Законопроекти, що вносяться на розгляд парламенту групами депутатів або фракціями, невідкладно публікуються Бюро палати та надсилаються на розгляд Уряду для дачі висновку щодо доцільності їх розгляду, схвалення або висловлення позиції стосовно фінансових наслідків прийняття законопроекту (зменшення доходної або збільшення витратної частини державного бюджету). Якщо протягом 30 днів уряд не висловив заперечень щодо розгляду законопроекту, він включається до порядку денного засідань палати (стаття 126 Регламенту Конгресу депутатів). Регламентом Конгресу депутатів також передбачена можливість направлення на експертизу поправок, запропонованих до урядових законопроектів. Зокрема, якщо головний комітет вважає, що запропоновані до урядового законопроекту поправки можуть призвести до скорочення надходжень або збільшення витрат державного бюджету, він повинен передати їх на розгляд уряду. Уряд повинен надати висновки щодо поправок протягом 15 днів , в іншому разі вважається, що уряд проти поправок не заперечує (стаття 111 Регламенту Конгресу депутатів).
Латвія	Всі законопроекти, внесені на розгляд парламенту, а також проекти, прийняті у другому та третьому читаннях (разом із висновками комітетів щодо них), мають бути надіслані для ознайомлення Президенту Латвії та Прем'єр-міністру (параграф 82 Регламенту Сейму). Попередній розгляд внесених законопроектів здійснюється Президією Сейму, яка вносить на розгляд парламенту пропозиції щодо їх відхилення або направлення на розгляд головного та інших комітетів. У подальшому експертиза законопроектів проводиться безпосередньо комітетами , до яких було направлено законопроекти. Участь у підготовці комітетами законопроектів до другого читання беруть представники Юридичного управління Апарату парламенту (параграф 94 Регламенту Сейму).
Литва	Всі внесені законопроекти реєструються і протягом 3 робочих днів надсилаються спікеру Сейму, комітетам, фракціям, Уряду, Адміністрації Президента, а у необхідних випадках — також органам місцевого самоврядування (стаття 136 Статуту Сейму). Експертиза законопроекту на предмет відповідності Конституції, чинним законам, правилам законодавчої техніки, а також вимогам Статуту Сейму, у тому числі — щодо оформлення законопроектів, проводиться Юридичним управлінням Апарату Сейму протягом 7 днів з дня отримання законопроекту (цей строк може бути продовжений для законопроектів великого обсягу та складності). Експертиза всіх законопроектів (окрім урядових) на предмет відповідності праву ЄС проводиться Департаментом європейського права Міністерства юстиції протягом 10 днів з дня надходження законопроекту. За рішенням спікера або Ради Старійшин (аналог Погоджувальної Ради в Україні) законопроекти надсилаються для проведення попередньої експертизи до парламентських комітетів. Якщо Юридичне управління Апарату дійшло висновку, що законопроект не відповідає Конституції і ініціатор при цьому не запропонував до розгляду проект змін до Конституції, такий законопроект вноситься на попередній розгляд до Комітету з питань правової політики . Якщо останній підтверджує висновок Юридичного управління, законопроект парламентом не розглядається (статті 138, 139 Статуту Сейму). Відповідно до статті 145 Статуту Сейму Литви, якщо законопроект передбачає суттєві зміни в існуючому регулюванні суспільних відносин (встановлює нові права чи обов'язки суб'єктів правовідносин, скасовує їх або змінює їхні обсяги), а головний комітет чи п'ята частина депутатів Сейму (не пізніше ніж за 72 години до початку розгляду законопроекту комітетом) висловились на підтримку відповідної законодавчої ініціативи, законопроект повинен бути надісланий на незалежну експертизу , висновки якої мають бути додані до законопроекту. Перед остаточним схваленням в цілому законопроект має бути надісланий на експертизу Юридичному управлінню Апарату Сейму для отримання висновку (стаття 155 Статуту Сейму).
Нідерланди	Законопроекти, що готуються урядом, проходять експертизу Державної Ради — консультативно-дорадчого органу при уряді. Державна рада проводить оцінку регуляторного впливу законопроекту та перевіряє законопроект на предмет узгодженості з іншими чинними законами та міжнародними договорами. Законопроекти, внесені депутатами, також проходять експертизу Державної ради. ²¹ Після реєстрації законопроекту його експертиза проводиться в основному профільним (головним) комітетом палати, який може виносити законопроект на обговорення в ході комітетських слухань або проводити публічні консультації щодо змісту законопроекту з експертами та іншими зацікавленими особами.

²¹ http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/how_a_bill_becomes_law/advice_from_the_council_of_state/index.jsp [останній перегляд 15 грудня 2010 р.]

Німеччина	Експертиза внесених до Бундестагу законопроектів в основному проводиться головним комітетом, який готує та вносить на розгляд нижньої палати звіт за результатами їх розгляду. При цьому інші комітети також можуть долучатись до розгляду законопроектів або окремих їхніх положень, зокрема — шляхом участі в обговоренні проектів на засіданні головного комітету, організації слухань за згодою головного комітету тощо (статті 70, 80 Регламенту Бундестагу). Згідно з параграфом 69 Регламенту Бундестагу, якщо прийняття проекту закону може вплинути на інтереси органів місцевої влади, він має бути надісланий асоціаціям органів місцевої влади федерального рівня для отримання їх висновків щодо нього (це положення не застосовується до урядових законопроектів, які перед їх внесенням на розгляд парламенту обговорювались з асоціаціями органів місцевої влади). Законопроекти депутатів, що стосуються питань фінансів і можуть призводити до скорочення доходів або збільшення витрат федерального бюджету та бюджетів земель, мають надсилатись спікером палати на розгляд уряду . Останній повинен надати висновок щодо можливих фінансових наслідків прийняття таких проектів протягом 4 тижнів (стаття 96 Регламенту Бундестагу).
Польща	Перед розглядом у першому читанні законопроектів, внесених на розгляд Сейму депутатами, спікер направляє їх до Канцелярії Сейму для проведення експертизи на предмет відповідності праву ЄС . Крім того, внесені законопроекти направляються Президенту Польщі, спікеру верхньої палати парламенту та Голові Ради Міністрів (статті 34, 35 Регламенту Сейму). Якщо прийняття законопроекту може вплинути на функціонування місцевого самоврядування, такий законопроект направляється на розгляд органів самоврядування — членів Спільної комісії Уряду та органів місцевого самоврядування, які можуть надати висновки на нього протягом 14 днів з дня його отримання.
Португалія	Після прийняття рішення про реєстрацію законопроекту спікер направляє його на розгляд головного комітету (якщо при цьому законопроект передається на розгляд декількох комітетів, спікер визначає комітет, відповідальний за підготовку законопроекту до розгляду). Апарат парламенту готує до кожного зареєстрованого законопроекту т.зв. «технічну записку», в якій має наводитись аналіз відповідності законопроекту положенням Конституції та Регламенту парламенту; огляд правового регулювання у відповідній сфері, у тому числі — права ЄС та міжнародних стандартів, перелік законодавчих ініціатив, які регулюють аналогічні питання і перебувають на розгляді парламенту; оцінка відповідності законопроекту вимогам, які ставляться до оформлення законопроектів; історичний огляд підходу до врегулювання проблем, які пропонується вирішити шляхом прийняття законопроекту, огляд потенційних наслідків прийняття законопроекту та можливих витрат на забезпечення його реалізації; огляд позицій (за наявності) зацікавлених органів, установ, організацій тощо щодо відповідної проблематики. Така «технічна записка» готується протягом 15 днів з дня прийняття спікером рішення про реєстрацію законопроекту і надсилається на розгляд комітету, відповідального за підготовку законопроекту до розгляду (стаття 130 Регламенту Асамблеї Республіки). Після завершення підготовки законопроекту до розгляду технічна записка додається до звіту комітету за результатами розгляду законопроекту. Крім того, законопроекти з питань праці підлягають обговоренню з профспілками та спілками роботодавців . З цією метою комітет, відповідальний за підготовку законопроекту, призначає публічні консультації щодо законопроекту та встановлює строк подання відповідних висновків на проект. У відповідності до статті 141 Регламенту Асамблеї Республіки, представники профспілок та спілок роботодавців мають право висловити позицію щодо законопроекту під час засідань головного комітету. Якщо законопроект у разі його прийняття може вплинути на діяльність органів місцевого самоврядування, головний комітет зобов'язаний провести публічні консультації з Національною асоціацією місцевих влад (ANMP) та Національною асоціацією приходів (ANAFRE, Associação Nacional de Freguesias) . Якщо законопроект стосується питань діяльності автономних регіонів, комітет проводить консультації з органами врядування відповідних автономних регіонів (стаття 142 Регламенту Асамблеї Республіки).
Румунія	Законопроекти, що вносяться на розгляд нижньої палати парламенту урядом, передаються на експертизу Законодавчої ради (консультативно-дорадчого органу при парламенті), висновок якої додається до законопроекту. При надходженні на розгляд нижньої палати законодавчих пропозицій від інших суб'єктів права законодавчої ініціативи Президент Постійного бюро Палати депутатів передає такі пропозиції на розгляд Законодавчої ради та Уряду , які можуть надати свої висновки на законодавчу пропозицію протягом 15 днів з дня її отримання. При цьому у висновку уряду можуть наводитись пропозиції щодо внесення змін до законодавчої пропозиції. Якщо законодавчі пропозиції можуть вплинути на доходи і видатки державного бюджету та фондів соціального страхування, проект законодавчої пропозиції також надсилається на розгляд уряду. У подальшому на експертизу уряду надсилаються й доопрацьовані головним комітетом варіанти проектів законів (законодавчі пропозиції), якщо в ході їх розгляду комітетами до них було внесено поправки, які можуть вплинути на доходну або витратну частину державного бюджету чи фондів соціального страхування (стаття 92 Регламенту). Окрім уряду та Законодавчої ради, експертиза законопроекту здійснюється головним комітетом та іншими комітетами, до яких його було направлено на розгляд.
Словаччина	Внесені комітетами та депутатами законопроекти після їх реєстрації надсилаються спікером парламенту на розгляд Уряду , який готує висновок на законопроект протягом 30 днів з дня його одержання. Якщо у цей строк висновок на законопроект підготовлено не було, законопроект розглядається у першому читанні без нього. Окрім уряду, законопроект також розглядається одним з комітетів (головним комітетом), висновок якого представляється на засіданні парламенту під час обговорення проекту у першому читанні (стаття 73 Регламенту Національної Ради). Після прийняття законопроекту у першому читанні він в обов'язковому порядку надсилається на розгляд Комітету з питань правової політики та інших комітетів, визначених парламентом; останні повинні надати висновки на законопроект до його розгляду головним комітетом.
Словенія	Відповідно до статті 116 Регламенту Національних Зборів Словенії, після реєстрації законопроекту спікер надсилає його Уряду на експертизу, проведення якої є правом, а не обов'язком уряду. На етапі розгляду законопроектів у комітетах, ті з них, які передбачають збільшення витрат або скорочення надходжень до державного бюджету або інших публічних фондів, надсилаються на розгляд Комітету з питань бюджету (стаття 124 Регламенту Національних Зборів Словенії). Останній у своєму висновку на законопроект повинен зазначити, чи передбачені у бюджеті та інших фондах кошти, необхідні для реалізації проекту у разі його прийняття. Якщо положення законопроекту можуть вплинути на статус національних меншин, він в обов'язковому порядку надсилається на розгляд Комітету з питань національних меншин . Після підготовки головним комітетом законопроекту до другого читання він направляється на розгляд Служби з питань законотворення та права Апарату парламенту , яка має підготувати висновок на проект (стаття 133 Регламенту Національних Зборів). Цей висновок розглядається на пленарному засіданні разом із звітом головного комітету.
Фінляндія	Комітети парламенту загалом є самостійними у визначенні доцільності і меж проведення експертизи законопроектів. Як правило, належна оцінка законопроектів забезпечується шляхом проведення комітетських слухань, в ході яких експерти та інші зацікавлені суб'єкти можуть висловити свої позиції щодо них. Обговорення законопроектів в ході комітетських слухань є досить поширеним. Наприклад, у 2005 році парламентськими комітетами було проведено 5 187 слухань, тобто майже по 8.6 слухання щодо кожного законопроекту (звіту комітету). ²² На практиці якість експертизи, що здійснюється комітетами, є досить високою, що підтверджується непоодинокими випадками внесення комітетами змін до урядових законопроектів. ²³ Якщо під час розгляду законодавчої пропозиції члена парламенту у членів головного комітету виникають сумніви щодо її відповідності Конституції або міжнародним договорам у сфері прав людини (насамперед,

²² OECD, Better Regulation in Europe: Finland, 2010, 93–94.

²³ OECD, Better Regulation in Europe: Finland, 2010, 65.

	Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод), законодавча пропозиція надсилається для отримання висновку до Комітету з питань конституційного права . Якщо законодавча пропозиція може потенційно вплинути на статус національної меншини саамів, на засідання комітету, в ході якого вона розглядається, в обов'язковому порядку запрошуються представники саамів (параграф 37, 38 Регламенту Парламенту Фінляндії).
Франція	Оцінка відповідності депутатських законопроектів та поправок критерію «фінансової допустимості» проводиться Бюро палати та головним комітетом (див. вище). В подальшому експертиза законопроектів проводиться головним комітетом та тими комітетами, які прийняли рішення про їх розгляд та надання висновків в них (стаття 87 Регламенту Національних зборів).
Чехія	Після внесення законопроекту на розгляд нижньої палати парламенту спікер палати в обов'язковому порядку надсилає внесений його на розгляд Уряду , який може надати свій висновок на проект протягом 30 днів з дня його одержання (параграф 87 Регламенту Палати депутатів). Окрім уряду законопроект також розглядається головним комітетом та комітетами, визначеними ним (параграф 88 Регламенту палати депутатів).

Одним із способів підвищення якості законодавства та врахування інтересів різних верств суспільства при прийнятті законів є активне залучення громадськості та інших зацікавлених груп до опрацювання законодавчих ініціатив, що перебувають на розгляді парламенту. Регламентами багатьох парламентів (палат) передбачене проведення **публічних консультацій** щодо законопроектів, які перебувають на їх розгляді.

Такі консультації передбачені, наприклад, статтею 28 Регламенту Палати представників Бельгії. Рішення про їхнє проведення приймається палатою за пропозицією її спікера; одночасно палата визначає строки їх проведення. В ході консультацій мають бути досліджені аргументи як за, так і проти ухвалення проекту, що обговорюється.

Згідно із статтею 147 Статуту Сейму Литви, головний комітет зобов'язаний опублікувати у друкованих засобах масової інформації оголошення про строки надсилання можливих зауважень і пропозицій до законопроекту до головного комітету, а також про порядок ознайомлення з самим текстом і зауваженнями. Головний комітет також повинен надіслати законопроект на розгляд всім зацікавленим державним органам та організаціям, органам місцевого самоврядування, політичним партіям для отримання їхніх висновків. Перелік відповідних суб'єктів може визначатись як самим комітетом, так і Радою старійшин чи керівництвом Сейму. Зауваження та рекомендації, отримані комітетом, мають бути відображені у його звіті за результатами розгляду законопроекту. Якщо ж до комітету було надіслано значну кількість зауважень, він зобов'язаний після звершення строку, відведеного для консультацій, організувати слухання, до участі у яких мають бути запрошені представники інституцій та експерти, які надіслали свої зауваження та рекомендації. Результати цих слухань відображуються у звіті за результатами розгляду законопроекту (стаття 148 Статуту Сейму).

Стаття 70-а Регламенту Сейму Польщі передбачає можливість винесення законопроекту на обговорення в ході публічних слухань. Рішення про проведення публічних слухань приймається головним комітетом після розгляду законопроекту у першому читанні, але перед початком його детального опрацювання комітетом. Залежно від категорій законопроектів, рішення про дату, час і місце проведення публічних слухань оприлюднюється за 14–3 дні до дня їх проведення шляхом розміщення рішення комітету в Інформаційній системі Сейму, відкритій для загального доступу. Право на участь у консультаціях мають особи, які не пізніше встановленого Регламентом строку (наприклад, за 10 днів до дня проведення слухань) письмово повідомили Сейм про бажання взяти у них участь. Крім того, до участі у слуханнях допускаються всі зареєстровані лобісти, діяльність яких пов'язана з предметом слухань.

Відповідно до статті 140 Регламенту Асамблеї Республіки Португалії, якщо внесений законопроект стосується питань особливої важливості, головний комітет може звернутись до спікера парламенту з клопотанням про його обговорення в ході публічних консультацій. У разі згоди спікера, комітет визначає строк проведення консультацій, в ході яких всі зацікавлені суб'єкти мають право надіслати свої висновки на законопроект. З низки питань проведення публічних консультацій є обов'язковим, наприклад, — якщо законопроекти передбачають регулювання трудових відносин (консультації проводяться з профспілками та спілками працедавців), питань функціонування місцевого самоврядування (у цьому випадку консультації проводяться з двома загальнонаціональними асоціаціями органів самоврядування).

В Болгарії проведення консультацій щодо внесених на розгляд парламенту проектів не є обов'язковим, однак головний комітет у своєму звіті за результатами опрацювання проекту перед першим читанням повинен викласти суть пропозицій зацікавлених громадських організацій щодо законопроекту, якщо такі пропозиції надійшли (стаття 69 Регламенту Національних Зборів Болгарії).

Певні форми залучення громадськості у законодавчий процес передбачені й українським законодавством. Серед них, наприклад — всенародне обговорення законопроектів (стаття 114 Регламенту), парламентські слухання (Глава 39 Регламенту) та слухання у комітетах (стаття 29 Закону

«Про комітети Верховної Ради України»). Процедура всенародного обговорення законопроектів та врахування його результатів законодавчо не визначена. Парламентські слухання в силу ряду причин, зокрема — широти тематики, значної кількості учасників, обмеженості часових рамок для їх проведення, відсутності належного моніторингу виконання рекомендацій слухань, не можна вважати ефективним способом залучення громадськості у процес прийняття рішень. Що ж стосується слухань у комітетах, то їх висновки і рекомендації згідно з чинним законодавством не підлягають обов'язковому відображенню у висновках комітету за результатами розгляду законопроектів, що значною мірою знижує їх роль у забезпеченні прийняття виважених рішень як комітетом, так і законодавчим органом. Крім того, Закон «Про комітети Верховної Ради України» не створює передумов для ефективного інформування учасників слухань щодо винесених на слухання питань, оскільки інформаційно-аналітичні матеріали до слухань роздаються учасникам у день їх реєстрації (частина восьма статті 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України»). Окрім удосконалення правового регулювання комітетських слухань, вбачається доцільним також створення на веб-сторінці Верховної Ради України окремої рубрики, подібної за своїм змістовним наповненням до веб-порталу «Громадянське суспільство і влада», через яку зацікавлені особи могли б надсилати свої зауваження та пропозиції до законопроектів, які готуються до розгляду парламентськими комітетами.

6. СТРОКИ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

В країнах Європейського Союзу загалом відсутній єдиний підхід до визначення строків підготовки законопроектів до першого читання, строків подання поправок до головного комітету та строків ознайомлення депутатів із законопроектами та висновками (звітами) комітетів щодо них. Це зумовлено різними підходами до організації розгляду законопроектів і голосування, структурою відповідних парламентів та низкою інших факторів.

Регламент Верховної Ради України загалом встановлює такі строки поширення серед депутатів примірників законопроектів, висновків комітетів до них тощо, які дозволяють народним обранцям своєчасно ознайомитись з відповідними документами (7–10 днів залежно від стадій законодавчого процесу, з можливістю скорочення цих строків не більше ніж на половину). Варто відзначити, що ці строки є навіть більш тривалими, ніж в багатьох інших країнах ЄС. Так, відповідно до Регламенту Національних Зборів Болгарії, законопроекти до першого читання мають бути поширені серед членів парламенту за 24 години до їх розгляду у першому читанні, в Литві — за 72 години до початку розгляду у першому читанні тощо.

Досить тривалий строк (14 днів після прийняття законопроекту за основу) порівняно з іншими країнами встановлено Регламентом Верховної Ради і для подання пропозицій до законопроектів перед їх підготовкою до другого читання. Для порівняння: в Естонії строк подання пропозицій до другого читання становить 10 днів, в Болгарії — 7 днів, в Латвії — 5 днів (мінімальний строк).

В контексті питання про строки поширення серед народних депутатів України текстів законопроектів та інших документів основною проблемою, на наш погляд, є відсутність чіткої залежності між можливістю розгляду законопроекту та строком поширення документів серед народних депутатів. Як наслідок — законопроекти можуть бути роздані депутатам з порушенням встановлених строків, однак це не впливатиме на легітимність їх обговорення та прийняття рішень за результатами розгляду. В деяких країнах ЄС цю проблему вирішено досить вдало: розгляд проекту у відповідному читанні не може відбутись раніше певного строку після розповсюдження (або розміщення проекту в електронній базі, якщо проекти у паперовій формі депутатам не роздаються) законопроекту серед депутатів. Порушення відповідного положення ставить під сумнів легітимність проведеного засідання та прийнятих на ньому рішень. Такий підхід закріплено, наприклад, в Регламенті німецького Бундестагу, Регламенті Сейму Латвії тощо. Відповідні положення варто було б закріпити і в Регламенті Верховної Ради України.

Відповідно до статей 93, 108 Регламенту розгляд законопроекту при підготовці його до попереднього розгляду чи першого читання має відбутись протягом 30 днів. При цьому, на наш погляд, у Регламенті не в повній мірі враховано обсяг законопроектного навантаження на існуючі комітети, складність проектів, які мають бути розглянуті тощо. Скажімо, розгляд змін до декількох статей закону займає набагато менше часу, порівняно із розглядом проекту кодексу. Не заперечуючи в цілому необхідність встановлення граничних строків підготовки законопроектів до розгляду, вважаємо, що цей строк (як і строки підготовки експертних висновків) мав би бути збільшений. Одним з варіантів може бути можливість збільшення цього строку за поданням комітету, але не більше за певну максимальну величину (наприклад, 60 днів, не пізніше двох тижнів перед закриттям сесії тощо).

Таблиця 6.

ПОЛОЖЕННЯ РЕГЛАМЕНТІВ ПАРЛАМЕНТІВ (НИЖНІХ ПАЛАТ) КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС ЩОДО ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

Бельгія	Звіт комітету за результатами підготовки законопроєкту до розгляду парламентом має бути поширений серед членів нижньої палати парламенту за 3 дні до дня обговорення законопроєкту палатою, крім випадку, коли рішенням палати законопроєкт було визнано невідкладним (стаття 85 Регламенту Палати депутатів). Якщо звіт комітету було поширено серед депутатів за 3 дні до дня обговорення законопроєкту палатою, депутати можуть внести пропозиції (поправки) щодо перегляду його положень за день до дня обговорення законопроєкту палатою (частина друга статті 91 Регламенту Палати представників). Якщо звіт було підготовлено пізніше, пропозиції щодо перегляду положень законопроєкту можуть бути внесені до завершення обговорення тих положень, яких стосуються пропозиції (частина третя статті 91 Регламенту Палати представників).
Болгарія	Попередній розгляд законопроєктів комітетами здійснюється у строки, визначені програмою законотворчої діяльності парламенту. Якщо законопроєкт внесено урядом, то головний комітет має підготувати висновок на нього не пізніше ніж через 3 місяці з дня його внесення на розгляд парламенту (стаття 68 Регламенту Національних Зборів). Розгляд законопроєкту у першому читанні проводиться після підготовки висновку на нього головним комітетом; примірники законопроєкту мають бути роздані членам парламенту не пізніше ніж за 24 години до їх розгляду у першому читанні. Пропозиції до прийнятого у першому читанні законопроєкту вносяться членами Національних Зборів протягом 7 днів з дня його ухвалення у першому читанні; цей строк за рішенням парламенту може бути продовжений не більш ніж до 3 тижнів або скорочений, але не менш ніж до 3 днів (стаття 72 Регламенту Національних Зборів).
Естонія	Законопроєкт включається до порядку денного для розгляду у першому читанні за поданням комітету, відповідального за його підготовку, причому розгляд законопроєкту у першому читанні має відбутись не пізніше ніж через 7 пленарних тижнів після його вклучення Радою Пірікогу до порядку денного (параграф 97 Регламенту Пірікогу). Зміни до законопроєкту, розглянутого у першому читанні, можуть вноситись окремими депутатами, фракціями та комітетами протягом 10 днів з дня розгляду проєкту у першому читанні. Цей строк може бути змінений спікером за поданням комітету, відповідального за підготовку законопроєкту.
Іспанія	Члени палати депутатів та фракції мають право подати до головного комітету пропозиції щодо внесення змін до законопроєкту протягом 15 днів з дня його оприлюднення (щодо проєктів внесених урядом) або протягом 15 днів з дня прийняття палатою рішення про можливість розгляду законопроєкту (для законопроєктів, ініційованих членами Конгресу депутатів) (статті 110, 126 Регламенту Конгресу депутатів). Головний комітет повинен підготувати законопроєкт до розгляду палатою у другому читанні протягом 15 днів з дня його отримання (на цьому етапі поправки до урядових законопроєктів депутатами не пропонуються, оскільки вони мають бути подані перед їх розглядом у першому читанні). Підготовка законопроєктів до схвалення в цілому має завершитись протягом місяця з дня їх розгляду у другому читанні та передачі на остаточне доопрацювання до головного комітету (статті 113, 119 Регламенту Конгресу депутатів).
Латвія	Можливість ознайомлення депутатів із законопроєктами, внесеними на розгляд парламенту, має бути забезпечена не пізніше ніж за 7 днів до дня їх попереднього розгляду. Строки підготовки законопроєктів комітетами до першого читання встановлюються Сеймом (параграф 84 Регламенту). Строк підготовки законопроєкту до другого читання затверджується Сеймом, однак не може бути меншим за 5 днів, крім випадку, коли законопроєкт було визнано невідкладним. За пропозицією головного комітету або не менш ніж 10 членів Сейму цей строк може бути продовжений (параграф 90 Регламенту Сейму). Не пізніше ніж за 5 днів до дня розгляду законопроєкту у другому читанні, членам парламенту має бути надана можливість ознайомлення з ним та поданими до другого читання пропозиціями до законопроєкту; без дотримання цієї вимоги законопроєкт у другому читанні розглядатись не може (параграф 96 Регламенту Сейму). Пропозиції до законопроєкту перед його розглядом у третьому читанні вносяться у строк, визначений Сеймом, однак цей строк не може бути меншим за 5 днів (параграф 104 Регламенту Сейму).
Литва	Зареєстровані законопроєкти разом з пояснювальними записками до них, висновками Юридичного управління Апарату Сейму, Департаменту європейського права Міністерства юстиції Литви, поширюються серед членів Сейму не пізніше ніж за 1 день до дня їх попереднього розгляду на пленарному засіданні Сейму (стаття 136 Статуту Сейму). Розгляд законопроєктів у першому читанні має відбутись не раніше ніж через тиждень після їх попереднього розгляду парламентом, однак до закінчення сесії (стаття 144 Статуту Сейму). Засідання комітету з обговорення законопроєкту та схвалення висновку щодо нього має бути проведене не пізніше ніж за 4 дні до дати розгляду законопроєкту Сеймом у першому читанні. При цьому члени Сейму, Уряд та Адміністрація Президента повинні бути поінформовані про дату і час проведення засідання комітету, підготовлених за результатами розгляду законопроєкту у першому читанні. Щоправда, у другому читанні комітеті суб'єкти права законодавчої ініціативи мають право подати пропозиції щодо перегляду окремих його положень не пізніше ніж за дві години до початку засідання комітету, на якому розглядатиметься законопроєкт і схвалюватиметься висновок щодо нього (стаття 147 Статуту Сейму). Законопроєкт та висновки комітету щодо нього мають бути поширені серед членів парламенту за 72 години до проведення засідання, в ході якого законопроєкт розглядатиметься у першому читанні (стаття 151 Статуту Сейму). Законопроєкт може бути винесений на остаточне схвалення не раніше ніж через 2 дні після його розгляду у першому читанні (стаття 153 Регламенту Сейму). Остаточна редакція законопроєкту та висновки Юридичного управління Апарату Сейму на законопроєкт мають бути розіслані членам Сейму, Президенту та Уряду не пізніше ніж за 3 дні до дати його запланованого схвалення на засіданні Сейму (стаття 155 Статуту Сейму).
Німеччина	Розгляд законопроєктів парламентом у першому читанні розпочинається не раніше ніж на третій день з дня поширення їх друкованих копій серед членів Бундестагу (стаття 78 Регламенту Бундестагу). Розгляд законопроєкту у другому читанні може відбутись не раніше ніж на другий день після поширення серед членів Бундестагу звіту та рекомендацій комітету, підготовлених за результатами розгляду законопроєкту у першому читанні. Щоправда, у другому читанні законопроєкт може бути розглянутий і раніше — за рішенням Бундестагу, прийнятим двома третинами від присутніх на його засіданні депутатів, на підставі клопотання фракції або 5% членів Бундестагу. Якщо законопроєкт був визнаний урядом невідкладним, він може бути розглянутий у більш короткий строки за рішенням Бундестагу, прийнятим більшістю від присутніх на його засіданні депутатів (стаття 81 Регламенту Бундестагу). Згідно із статтею 84 Регламенту Бундестагу законопроєкт може бути розглянутий у третьому читанні не раніше ніж на другий день після поширення тексту внесених до нього в ході другого читання змін. У більш короткий строк законопроєкт може розглядатись у третьому читанні за наявності тих самих підстав, які визначені для «прискороженого» розгляду законопроєктів у другому читанні (див. вище).
Польща	Розгляд законопроєкту у першому читанні може розпочатись не раніше ніж через 7 днів з дня поширення тексту законопроєкту серед народних депутатів, якщо комітетом, який розглядатиме законопроєкт у першому читанні, або самим Сеймом не встановлено інший строк. До другого читання поправки вносяться у строк, визначений Сеймом. Розгляд законопроєкту у другому читанні проводиться не раніше ніж через 7 днів після поширення серед депутатів Сейму звіту головного комітету про результати підготовки законопроєкту до другого читання (стаття 44 Регламенту Сейму).
Португалія	Головний комітет повинен завершити підготовку законопроєкту до першого читання та надіслати спікеру парламенту висновок на нього протягом 30 днів з дня реєстрації законопроєкту. За клопотанням комітету цей строк може бути продовжений ще на 30 днів. При цьому відсутність висновку не перешкоджає подальшому розгляду законопроєкту (стаття 136 Регламенту). За згодою ініціатора законопроєкту фракція або 10 депутатів можуть вимагати повторного розгляду законопроєкту комітетом, відповідальним за його підготовку, якщо не було прийнято рішення про дату розгляду

	законопроекту у першому читанні (стаття 146 Регламенту Асамблеї Республіки). Розгляд законопроекту у першому читанні має відбутись не пізніш ніж через 18 пленарних засідань з дня підготовки висновку на законопроект комітетом, відповідальним за його опрацювання (стаття 149 Регламенту Асамблеї Республіки). При цьому, згідно із статтею 144 Регламенту Асамблеї Республіки, законопроект не може розглядатись у першому читанні, якщо він не був попередньо розданий членам Асамблеї Республіки та опублікований у друкованому виданні парламенту за 5 днів до дня його обговорення (цей строк може бути зменшений до 48 годин за рішенням 2/3 Конференції лідерів фракцій, але не менш ніж до 48 годин; у випадку одноголосної згоди лідерів фракцій, проект може бути винесений на розгляд пленарного засідання відразу після його опублікування).
Румунія	Згідно із статтею 75 Конституції Румунії, палата, до якої внесено законопроект, повинна прийняти рішення щодо нього протягом 45 днів. Строк прийняття рішень щодо проектів кодексів та інших складних законів не повинен перевищувати 60 днів. У разі, якщо палата протягом цього строку не прийняла рішення щодо законопроекту, він вважається схваленим палатою. В межах цього строку Постійне Бюро нижньої палати встановлює строки підготовки законопроектів і законодавчих пропозицій до першого читання головним та іншими комітетами. Суб'єкти права законодавчої ініціативи мають право вносити на розгляд комітету проекти змін до законопроектів і пропозицій, що перебувають на розгляді комітетів; строк подання таких пропозицій не може бути меншим за половину строку, відведеного Постійним Бюро палати для підготовки законопроекту (стаття 65 Регламенту Палати депутатів). Звіт комітету за результатами розгляду законопроекту чи законодавчої пропозиції повинен бути розповсюджений серед членів нижньої палати не пізніше ніж за 3 дні (якщо законопроект в подальшому підлягає розгляду верхньою палатою) або 5 днів (якщо Палата депутатів приймає щодо законопроекту остаточне рішення) до розгляду законопроекту у першому читанні (стаття 69 Регламенту Палати депутатів).
Словаччина	Законопроект вноситься на розгляд у першому читанні не раніше ніж через 15 днів з дня розповсюдження серед депутатів (стаття 72 Регламенту Національної Ради). У разі прийняття законопроекту у першому читанні строк його підготовки до другого читання комітетами визначається парламентом (під час розгляду законопроекту у першому читанні), однак такий строк не повинен бути меншим за 30 днів з дня передачі законопроекту на розгляд відповідних комітетів (стаття 74 Регламенту Національної Ради). Розгляд законопроекту у другому читанні може проводитись не раніше ніж через 48 годин після поширення серед членів парламенту звіту головного комітету, підготовленого за результатами підготовки проекту до другого читання; щоправда за поданням головного комітету цей строк може бути скорочений Національною Радою, якщо законопроект не є складним (стаття 81 Регламенту Національної Ради).
Словенія	Через 15 днів після дня розповсюдження законопроекту серед депутатів не менш ніж 10 депутатів можуть внести до парламенту клопотання щодо проведення обговорення необхідності прийняття внесеного проекту, його основних положень, цілей і запропонованих шляхів вирішення проблем, що потребують врегулювання (стаття 122 Регламенту). Якщо таке клопотання у зазначений строк внесено не було, спікер направляє законопроект на опрацювання до одного з комітетів. Якщо ж клопотання було внесено і за результатами розгляду законопроекту у першому читанні парламентом було ухвалено рішення про продовження роботи над ним, спікер так само надсилає законопроект на опрацювання до одного із комітетів (стаття 123 Регламенту). Розгляд законопроектів у другому читанні відбувається у комітеті, визначеному відповідальним за підготовку законопроекту, та на пленарному засіданні парламенту. Суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть вносити пропозиції до законопроекту не пізніш ніж за 5 днів до дня проведення засідання відповідного комітету. Після підготовки відповідним комітетом законопроекту до другого читання, уряд, фракції, ініціатор проекту та 10 депутатів мають право запропонувати внесення до нього поправок, які мають бути внесені на розгляд парламенту за 5 днів до дня пленарного засідання, в ході якого законопроект розглядатимуться у другому читанні (стаття 135 Регламенту Національних Зборів).
Франція	Звіти, підготовлені комітетами за результатами розгляду законопроектів, а також схвалені ними редакції законопроектів мають бути поширені серед депутатів у строки, достатні для того, щоб палата мала можливість провести їх обговорення (стаття 86 Регламенту Національних зборів). Якщо строк між внесенням законопроекту на розгляд парламенту та датою його розгляду на засіданні комітету становить щонайменше 6 тижнів, член комітету, відповідальний за підготовку звіту комітету за результатами розгляду законопроекту, не пізніше ніж за тиждень до дня розгляду законопроекту комітетом повинен забезпечити поширення серед членів комітету звіту про свою роботу з підготовки законопроекту (стаття 86 Регламенту Національних зборів). Під час підготовки законопроекту до розгляду у першому читанні доступ членів палати до електронної версії законопроекту у варіанті, схваленому комітетом, повинен становити не менше 7 днів, крім випадків, коли законопроект розглядається за прискороною процедурою, або законопроект внесено урядом в умовах т.зв. «стану кризи». Перед розглядом законопроекту у першому читанні поправки до нього можуть бути внесені до 5 години вечора третього дня перед днем розгляду законопроекту на засіданні комітету (стаття 86 Регламенту Національних зборів). Розгляд у першому читанні законопроектів, внесених урядом, може здійснюватись не раніше ніж через 6 тижнів з дня їх внесення на розгляд палати або чотирьох тижнів після їх передачі на розгляд комітету (стаття 91 Регламенту Національних зборів).
Чехія	Через 15 днів після отримання висновку уряду на законопроект або закінчення 30-денного строку, відведеного Регламентом Палати депутатів для підготовки такого висновку, головний комітет входить до спікера палати з поданням про включення законопроекту до порядку денного наступного пленарного засідання, а також пропонує затвердити перелік комітетів, до яких надсилатиметься законопроект для проведення його експертизи. Якщо у встановлений строк головний комітет не ввійшов з відповідним поданням, спікер палати приймає рішення про включення законопроекту до порядку денного наступного чергового засідання за власною ініціативою (параграф 88 Регламенту). Внесені на розгляд парламенту законопроекти разом з висновками уряду щодо них мають бути поширені серед фракцій та окремих членів палати не пізніш ніж за 10 днів до дня їх розгляду у першому читанні (параграф 89 Регламенту Палати депутатів). Строк розгляду комітетами законопроектів перед їх обговоренням у другому читанні не може перевищувати 60 днів після дня отримання відповідним комітетом законопроекту; цей строк може бути зменшений за рішенням палати до 30 днів, якщо проти цього не заперечили 50 депутатів або 2 фракції, або подовжений (також за рішенням палати) на 20 днів, якщо проти цього не заперечує ініціатор законопроекту (параграф 91 Регламенту Палати депутатів). Висновки головного та інших комітетів мають бути поширені серед депутатів не пізніше ніж за 24 години до розгляду законопроекту у другому читанні. Розгляд законопроекту у третьому читанні може розпочатись щонайменше через 72 години після поширення серед депутатів поправок та інших пропозицій щодо законопроекту розглянутого у другому читанні; цей строк може бути скорочений до 48 годин за поданням ініціатора проекту, підтриманого рішенням палати (параграф 95 Регламенту Палати депутатів).

7. ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ТА ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПАРЛАМЕНТАМИ (НИЖНІМИ ПАЛАТАМИ)

Згідно з регламентами парламентів переважної більшості країн Європейського Союзу, включення того чи іншого законопроекту до порядку денного, як правило, не є автоматичним, тобто потребує прийняття законодавчим або іншим органом (Погоджувальною радою тощо) відповідного рішення. До небагатьох винятків з цього правила можна віднести, наприклад, Конгрес депутатів іспанського парламенту. Регламентом останнього передбачено, що якщо протягом 30 днів з дня внесення

законопроекту депутатом уряд не висловив заперечень щодо його включення до порядку денного, такий законопроект включається до порядку денного автоматично. **Хоча з принципу інституційної та операційної незалежності законодавчого органу прямо впливає право парламенту (відповідної палати) самостійно формувати власний порядок денний, на практиці провідну роль у плануванні законодавчої діяльності парламентів країн ЄС відіграє уряд.**

Зокрема, в Данії уряд щорічно схвалює Програму законотворчої діяльності, в якій зазначаються всі законопроекти, які він планує внести на розгляд парламенту протягом року, короткий опис суті таких законопроектів, очікувані дати їх внесення на розгляд законодавчого органу. Ця програма щорічно презентується Прем'єр-міністром на спеціальному засіданні парламенту; щоквартально Служба Прем'єр-міністра надсилає парламенту звіти про результати виконання програми, зазначаючи, у разі необхідності, нові дати внесення законопроектів, які не було внесено до парламенту у передбачений Програмою строк.²⁴ У Фінляндії основою планування законодавчого процесу є Програма діяльності уряду, яка затверджується парламентом після формування вищого органу в системі органів виконавчої влади. На підставі цієї Програми та відповідно до визначених пріоритетів політики, уряд затверджує Стратегічний документ, який містить перелік всіх законодавчих актів, які планується ним підготувати упродовж строку його повноважень. На базі цього документу Прем'єр-міністр перед початком весняної та осінньої сесій парламенту подає останньому перелік законопроектів, які планується внести урядом протягом сесії; цей перелік також оприлюднюється на веб-сайті уряду. Як правило, на практиці уряд вносить 55–60% запланованих ним законопроектів.²⁵

Домінування урядів у формуванні порядків денних парламентів та внесенні законопроектів на розгляд парламентів стало однією з причин включення до регламентів (або окремих актів) парламентів спеціальних правил, які б дозволяли парламентській меншості та незалежним депутатам обговорити внесені ними законопроекти. Наприклад, в Палаті громад Великобританії 20 днів протягом кожної сесії та кожна тринадцята п'ятниця відведені обговоренню законопроектів, внесених окремими депутатами. При цьому його черговість визначається шляхом жеребкування.²⁶

Регламент Верховної Ради України (зокрема, статті 21–23) не передбачає закріплення за урядом будь-яких прав при формуванні порядку денного сесії парламенту. При цьому сам Кабінет Міністрів України на практиці не відіграє ключової ролі у законотворчій діяльності (див. Таблицю 7). Це може бути пояснено декількома основними чинниками: відсутністю в Конституції України положень, які б встановлювали обов'язковість схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів як умови набуття ним повноважень, більш простою процедурою внесення депутатами законопроектів на розгляд парламенту порівняно з процедурою, передбаченою Регламентом Кабінету Міністрів України, а також відсутністю (або недосконалим застосуванням) положень, які б обмежували внесення законопроектів депутатами. Підвищенню ролі уряду у законодавчому процесі могло б сприяти включення до Конституції України положень, за якими Кабінет Міністрів України у визначений строк після його формування мав би в обов'язковому порядку вносити на затвердження Верховної Ради Програму своєї діяльності. Закріплення у Конституції зазначеного положення створювало б передумови для більш активної ролі Кабінету Міністрів України у законодавчому процесі.

Таблиця 7.

ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ, 2008–2010 рр.

Суб'єкти законодавчої ініціативи	2008		2009		2010	
	Внесені проекти законів (частка ухвалених законопроектів серед внесених, %)	Набули чинності (частка у всіх прийнятих законах, %)	Внесені проекти законів (частка ухвалених законопроектів серед внесених, %)	Набули чинності (частка у всіх прийнятих законах, %)	Внесені проекти законів (частка ухвалених законопроектів серед внесених, %)	Набули чинності (частка у всіх прийнятих законах, %)
Народні депутати України	923 (9.2%)	85 (32.3%)	876 (7.6%)	67 (45.3%)	812 (6%)	49 (35.8%)
Кабінет Міністрів	300 (48.3%)	145 (55.1%)	237 (24.1%)	57 (38.5%)	236 (25.9%)	61 (44.5%)
Президент	62 (53.2%)	33 (12.6%)	40 (60%)	24 (16.2%)	39 (69.2%)	27 (19.7%)
Всього	1285 (20.5%)	263	1153 (12.8%)	148	1089 (12.6%)	137

²⁴ OECD, *Better Regulation in Europe: Denmark*, 2010, p. 80.

²⁵ OECD, *Better Regulation in Europe: Denmark*, 2010, p. 94.

²⁶ CDL-AD(2008)035. Venice Commission. *Report on Legislative Initiative*, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008), para. 112.

У багатьох країнах безпосередньо в конституціях передбачена обов'язковість розгляду законопроектів парламентами (палатами) у декількох читаннях (як мінімум у двох). Серед таких країн, зокрема, Болгарія, Данія (законопроекти розглядаються у трьох читаннях), Італія, Польща (законопроекти розглядаються трьох читаннях), Фінляндія. Так, Конституцією Фінляндії передбачено, що пропозиції щодо внесення змін до законодавства (урядові проекти та законодавчі запити членів парламенту), а також проекти змін до Регламенту розглядаються на засіданнях парламенту за процедурою двох читань (за винятком законопроектів, які не було підписано президентом (якщо законопроект не підписано, він вважається таким, що не був схвалений главою держави); всі інші питання розглядаються за процедурою одного читання (стаття 41 Конституції). Крім того, за статтею 72 Конституції Фінляндії, друге читання від першого має відділяти щонайменше три дні. Статтею 72 Конституції Італії передбачено, що кожен законопроект розглядається парламентом у двох читаннях — постатейно та в цілому. Конституційний Закон Данії (параграф 41), окрім загальної вимоги щодо розгляду законопроектів у трьох читаннях, закріплює за двома п'ятими депутатами від загальної кількості членів парламенту право звернутись до спікера з вимогою відкладення розгляду законопроекту у третьому читанні на не менш як 12 календарних днів (таке право не може бути реалізоване щодо законопроектів з фінансових питань та законопроектів, які в силу своєї природи потребують невідкладного схвалення). Досить детальні положення щодо процедури розгляду законопроектів закріплено і в Конституції Греції (див. Приклад). Закріплення на конституційному рівні основних засад процедури розгляду проектів, зокрема — необхідності обговорення законопроектів в ході декількох читань, що мають проводитись на різних засіданнях парламенту, дозволяє запобігти поспішному прийняттю законопроектів, що містять внутрішні суперечності і прогалини, які не було усунуто за результатами обговорень та голосувань в ході попередніх читань. Тому досвід країн, які включили до своїх конституцій відповідні положення заслуговує на увагу при подальшому удосконаленні Основного Закону України.

Якщо конституціями і не встановлюється необхідність розгляду законопроектів у декількох читаннях, відповідні положення часто закріплено у регламентах законодавчих органів. Наприклад, в Бельгії, якщо із законопроекту в ході другого читання було вилучено окремі положення або внесено зміни, його схвалення у другому читанні має відбутись не раніше ніж через день після постатейного голосування. В Іспанії на підготовку комітетом законопроекту до третього читання відводиться місяць. В Латвії законопроект не може розглядатись у третьому читанні, якщо членам Сейму не було надано можливість ознайомлення з остаточним текстом проекту за 5 днів до його розгляду і голосування в цілому як закону. В Литві законопроект не може розглядатись раніше ніж через тиждень після його попереднього схвалення; крім того, за 4 дні до дня запланованого схвалення проекту як закону він повинен бути надісланий на остаточне редагування Управлінню документального забезпечення та на експертизу Юридичного управління Апарату Сейму. В Бундестазі законопроект розглядається у третьому читанні не раніше дня поширення серед членів Бундестагу остаточного тексту проекту з внесеними змінами. Згідно із статтею 84 Регламенту Національної Ради Словаччини, розгляд законопроекту у третьому читанні може відбутись не раніше ніж через день після його розгляду у другому читанні (стаття 84 Регламенту Національної Ради).

ПРИКЛАД

Конституційне регулювання законодавчого процесу в Греції

Внесений на розгляд парламенту законопроект або законодавча пропозиція розглядаються профільним парламентським комітетом не раніше ніж через тиждень після їх внесення. Законопроекти та законодавчі пропозиції обговорюються відповідними комітетами, виносяться на розгляд пленарного засідання парламенту та ставляться на голосування у першому читанні (голосування за концепцію законопроекту), постатейно та в цілому (статті 72, 76 Конституції). Законопроекти, щодо яких главою держави було застосовано право вето, розглядаються у двох читаннях, при цьому друге читання має відбуватись не раніше ніж через 2 дні після першого читання. Якщо під час обговорення законопроекту до нього було внесено зміни, голосування за проект в цілому має проводитись не раніше ніж через 24 години з моменту поширення останньої редакції законопроекту (з урахуванням внесених змін) серед депутатів (стаття 76 Конституції).

У багатьох країнах ЄС регламентами парламентів або палат передбачено низку вимог до звітів комітетів за результатами підготовки законопроектів до розгляду. За загальною практикою, у звітах в обов'язковому порядку мають зазначатись причини врахування або відхилення пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи. Окремими регламентами встановлено й інші вимоги до змісту звітів. Так, відповідно до статті 86 Регламенту Національних зборів Франції, до звіту головного комітету за результатами підготовки законопроекту до розгляду на пленарному засіданні нижньої палати має додаватись, зокрема, інформація про норми права ЄС, які застосовуються або можуть бути застосовані до сфери суспільних відносин, яку передбачається врегулювати відповідним зако-

нопроектом (якщо законопроект передбачає регулювання відносин, на які поширюється дія права ЄС), виклад висновків комітету щодо документів, в яких оцінено потенційний регуляторний вплив законопроекту (лише щодо урядових законопроектів), а також перелік статей чинних законів, які мають бути змінені або виключені у разі схвалення законопроекту як закону та введення його у дію. Згідно із параграфом 103 Регламенту естонського парламенту, у звіті головного комітету за результатами підготовки проекту до другого читання в обов'язковому порядку мають зазначатись причини врахування або відхилення тих чи інших поправок, висновки експертів та інших осіб, що залучались до опрацювання законопроекту.

В практиці роботи парламентів часто виникають ситуації, коли ті чи інші законопроекти необхідно прийняти оперативно, зокрема у разі введення надзвичайного стану чи наявності інших непередбачуваних обставин, які вимагають швидкого реагування парламенту. Саме тому Регламенти парламентів або нижніх палат передбачають **процедури прискореного або спрощеного розгляду законопроектів. За загальною практикою, можливість застосування таких процедур суттєво обмежується.** Зокрема, у Словаччині скорочена процедура розгляду законопроектів може бути застосована лише в умовах виникнення загрози національній безпеці, порушень прав і свобод людини та деяких інших обставин надзвичайного характеру. Аналогічні обмеження передбачено і Регламентом нижньої палати чеського парламенту. У ряді випадків подання уряду про розгляд законопроекту за прискореною процедурою має бути належно вмотивованим; при цьому застосування такої процедури часто здійснюється не автоматично, а лише на підставі рішення парламенту. Варто також наголосити й на тому, що **в умовах розгляду законопроектів за прискореною процедурою, обмежуються лише строки їх опрацювання в комітетах і внесення на розгляд парламентів, строки поширення серед депутатів варіантів законопроектів, що розглядатимуться, а також строки між проведеннями різних читань. Однак при цьому не звужуються права депутатів під час обговорення законопроектів на пленарних засіданнях, у тому числі — право на виступ, наполягання на розгляді пропозицій, винесенні їх на голосування тощо.**

Конституція України не передбачає особливостей розгляду законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України (окрім проектів законів про внесення змін до Конституції України). Згідно із частиною першою статті 102 Регламенту Верховної Ради України законопроекти розглядаються Верховною Радою України, як правило [а отже не обов'язково], за процедурою трьох читань. Частиною четвертою цієї ж статті парламенту надається право остаточно приймати законопроекти (крім проектів кодексів та законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного та експертного підрозділів Апарату Верховної Ради України. Частиною четвертою статті 96 Регламенту також передбачено, що за процедурним рішенням Верховної Ради України для невідкладного розгляду може бути включено до порядку денного пленарного засідання (без включення до порядку денного сесії) законопроект, підготовлений для термінового розгляду Верховною Радою. При цьому Регламент не встановлює мінімального строку між прийняттям рішення про внесення змін до порядку денного сесії та розглядом законопроекту у першому читанні (у статті 108 Регламенту лише зазначається, що підготовка законопроекту до першого читання здійснюється головним комітетом в порядку, передбаченому статтею 93 Регламенту). Зазначені положення частин четвертої статті 102 та 96, відсутність мінімального строку між включенням законопроекту до порядку денного та його розглядом у першому читанні, а також звужені можливості для надання висновків на законопроекти, які розглядаються у прискореному режимі у сукупності фактично нівелюють положення частини першої статті 102 Регламенту в частині розгляду законопроектів за процедурою трьох читань та створюють можливості для прийняття парламентом недосконалих та внутрішньо неузгоджених законопроектів, наприклад у випадку, коли за результатами розгляду законопроекту у другому читанні до нього було внесено ряд неузгоджених між собою змін або виключено окремі важливі положення. Сумнівним є й обраний законодавцем підхід, за яким питання про можливість прийняття законопроекту у першому читанні та в цілому визначається не складністю проекту та обсягом внесених до нього змін, а кількістю статей у тексті законопроекту чи його назвою (кодекс).

Суттєвого удосконалення потребують також положення Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про комітети Верховної Ради України», якими встановлено вимоги до оформлення висновків головного комітету. Наприклад, відповідно до статті 111 Регламенту обов'язковою складовою частиною висновку комітету є лише пропозиції щодо його прийняття (перенесення розгляду). За частиною другою статті 111 Регламенту внесення головним комітетом пропозиції про попереднє визначення Верховною Радою України основних положень, принципів, критеріїв та структурних

частин законопроекту, на яких має ґрунтуватися останній, є правом, але не обов'язком головного комітету. Такий підхід заслуговує на критичну оцінку, оскільки саме основні принципи, положення, критерії та структура проекту є предметом розгляду парламентом у першому читанні (частина друга статті 102 Регламенту). Саме тому до частини другої статті 111 Регламенту варто було б внести зміни, які б передбачали обов'язок (а не право) головного комітету зазначати у своєму висновку пропозиції щодо визначення парламентом концептуальних положень законопроекту, які б не переглядались в ході підготовки проекту до розгляду у другому читанні. Певні вимоги до оформлення висновків комітетів закріплено також у статті 50 Закону «Про комітети Верховної Ради України». Відповідні положення цієї статті також варто було б удосконалити, передбачивши, зокрема, обов'язок зазначення у висновку переліку органів, установ, організацій та експертів, яким надсилався законопроект для одержання висновку, обов'язковість зазначення у висновку не лише факту наявності висновків експертизи, але і їх суті та мотивів, результатів проведених обговорень (слухань, круглих столів тощо), вжитих комітетом заходів щодо врегулювання розбіжностей між висновками різних комітетів, яким законопроект надсилався для розгляду (необхідність врегулювання таких розбіжностей передбачена частиною четвертою статті 111 Регламенту).

Згідно із частиною першою статті 113 Регламенту, розгляд законопроекту в першому читанні, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення законопроектів, визначеною статтею 113 Регламенту. Одночасно частиною другою цієї ж статті передбачається можливість обговорення законопроекту за скороченою процедурою за процедурним рішенням Верховної Ради, яке не застосовується лише до розгляду проектів кодексів та інших законопроектів, у яких кількість статей або пунктів становить більше 100. У зв'язку з цим необхідно відзначити, що загалом допускаючи можливість прискореного або спрощеного розгляду законопроектів, Регламенти парламентів або нижніх палат парламентів країн ЄС, як правило, дозволяють скорочення строків підготовки законопроектів до розгляду та можливість ухвалення проектів у декількох читаннях на одному засіданні, однак не скорочення дебатів стосовно законопроектів. До того ж положення частин другої та третьої статті 113 Регламенту фактично викладено так, що будь-які законопроекти (окрім зазначених у частині третій цієї статті) можуть бути обговорені за скороченою процедурою, що фактично нівелює зміст частини першої статті 113 Регламенту, за якою повне обговорення проектів має бути правилом, а не винятком з нього.

Частинами другою та третьою статті 120 Регламенту передбачається, що за наполяганням ініціатора внесення — суб'єкта права законодавчої ініціативи може бути проведено обговорення відхилених головним комітетом пропозицій, поправок, що стосуються відповідних статей, а за наполяганням народних депутатів — може бути проведено обговорення врахованої комітетом пропозиції, поправки з наступним голосуванням щодо її прийняття, виключення в цілому чи її частини. На наш погляд, варто було б передбачити, що у цих випадках обговорення поправок, пропозицій мало б проводитись в обов'язковому порядку, а не просто допускатись.

У відповідності до частини другої статті 127 Регламенту одночасно із законопроектом, підготовленим до третього читання, головним комітетом подаються перелік законів, до яких у зв'язку з прийняттям закону необхідно внести зміни, одержаний головним комітетом від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових та інших заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту, проекти актів Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення закону у дію, якщо парламентом приймалось рішення про необхідність розробки таких проектів актів. На наш погляд, враховуючи тривалість процесу підготовки відповідних підзаконних актів, їх концепції мали б подаватись ініціаторами на етапі внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, а не на етапі підготовки до третього читання, проведення якого не завжди є обов'язковим. Те саме стосується і переліку законів, до яких необхідно внести зміни у зв'язку з прийняттям закону — виклад відповідних змін має або подаватись ще на етапі внесення законопроекту на розгляд парламенту, або ж готуватись при його підготовці до другого читання.

Частиною шостою статті 121 Регламенту передбачено, що голосування законопроекту в цілому не проводиться, якщо внаслідок прийняття Верховною Радою України тих чи інших статей законопроекту або суттєвої зміни запропонованої головним комітетом редакції окремих структурних частин законопроекту в тексті виникають суперечності чи прогалини, які виключають можливість застосування норм закону після його остаточного прийняття та набрання ним чинності. Враховуючи, що виявлення підстав для перенесення голосування законопроекту в цілому потребує певних часових витрат та додаткової експертизи (оскільки оцінити рівень внутрішньої суперечливості проекту на тому ж засіданні парламенту, на якому він був розглянутий та проголосований постатейно,

досить складно), у Регламенті Верховної Ради України варто було б закріпити положення, згідно з яким прийняття законопроекту у другому читанні та в цілому допускається лише за умови, якщо за результатами розгляду законопроекту у другому читанні до редакції, запропонованої головним комітетом, не було внесено будь-яких змін. В усіх інших випадках розгляд законопроектів у третьому читанні мав би бути обов'язковим. Тим самим було б суттєво зменшено імовірність прийняття в цілому як законів законопроектів, що містять внутрішні суперечності та прогалини.

Таблиця 8.

ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ: НОРМИ КОНСТИТУЦІЙ ТА РЕГЛАМЕНТІВ ПАРЛАМЕНТІВ (НИЖНІХ ПАЛАТ) КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

Бельгія	<p>Згідно із статтею 76 Конституції Бельгії, проект Закону може бути схвалений палатою як закон лише після постатейного голосування.</p> <p>Після реєстрації внесененого урядом законопроекту спікер нижньої палати визначає комітети, на розгляд яких буде передано законопроект. За пропозицією п'ятої частини членів нижньої палати це питання може бути винесено на схвалення палати (стаття 74 Регламенту). На відміну від урядових законопроектів, законопроекти, внесені депутатами, включаються до порядку денного палати шляхом прийняття палатою відповідного рішення (стаття 75 Регламенту Палати депутатів). Якщо палата прийняла рішення про їх включення до порядку денного, спікер палати надсилає проекти на розгляд відповідних комітетів; відповідне питання вирішується за процедурою, передбаченою для урядових проектів. За результатами розгляду законопроектів комітети готують відповідні звіти з рекомендаціями щодо схвалення або відхилення законопроектів, чи щодо внесення до них змін (стаття 78 Регламенту Палати представників). В кінці відповідних звітів наводиться перелік заходів (у тому числі підзаконних актів), які мають бути вжиті для забезпечення реалізації положень закону у разі його прийняття. Після підготовки звіту (звітів) комітетів законопроект розглядається палатою; обговорюються як концептуальні положення законопроекту, так і окремі його статті. Якщо палатою не прийнято інше рішення, вона розглядає законопроект у редакції, підготовленій комітетом (стаття 85 Регламенту). Під час розгляду законопроекту палата може прийняти рішення про його відхилення (якщо відповідна рекомендація міститься у звіті комітету) або про повернення його на доопрацювання у комітет. Якщо за результатами розгляду проекту на пленарному засіданні до проекту закону було внесено зміни, або окремі статті законопроекту було вилучено, такі зміни затверджуються голосуванням (друге читання), яке проводиться не раніше ніж через день після дня їх схвалення (стаття 94 Регламенту Палати представників). В ході другого читання голосуванням затверджуються лише ті зміни, які було внесено до законопроекту в ході його розгляду у першому читанні. Після завершення голосування щодо окремих статей законопроект ставиться на голосування в цілому (стаття 96 Регламенту).</p>
Болгарія	<p>Згідно з Конституцією Болгарії, проекти законів розглядаються парламентом принаймні у двох читаннях, причому такі читання повинні відбуватись на різних засіданнях парламенту. Як виняток, парламент може розглянути проект у першому та остаточному читанні в один і той же день. Всі інші рішення парламенту (наприклад, постанови), приймаються у першому читанні та в цілому (стаття 88 Конституції). Відповідно до статті 70 Регламенту Національних Зборів, як виняток, законопроекти можуть розглядатись парламентом відразу у першому читанні та в цілому — якщо під час підготовки законопроекту до розгляду до нього не було запропоновано жодної поправки (стаття 70 Регламенту). Під час розгляду законопроекту у першому читанні проект обговорюється в цілому. В ході першого читання на голосування ставляться всі альтернативні проекти. У разі ухвалення декількох з них, головний комітет протягом 14 днів з дня їх обговорення готує консолідований законопроект (стаття 71 Регламенту Національних Зборів). Під час другого читання законопроект розглядається постатейно; обговорюються лише ті поправки, які були внесені членами парламенту протягом встановленого Регламентом строку, а також зміни до них. При цьому на голосування не виносяться поправки та зміни, які не узгоджуються з концептуальними положеннями законопроекту. Друге читання завершується голосуванням за остаточний варіант законопроекту в цілому.</p>
Естонія	<p>Конституція не передбачає розгляду т.зв. «звичайних» законопроектів у декількох читаннях. У той же час, необхідність розгляду законопроектів у трьох читаннях (без урахування окремих винятків; див. нижче) передбачена Регламентом Ріігікогу (параграфи 97–111 Регламенту Ріігікогу). Під час першого читання законопроект представляється суб'єктом його внесення на розгляд парламенту та представником комітету, визначеного відповідальним за підготовку законопроекту до розгляду парламентом. Кожен член парламенту може поставити доповіді до двох питань. Якщо комітет, відповідальний за підготовку законопроекту, та жодна з фракцій не запропонували відхилити законопроект, перше читання завершується без голосування (параграф 98 Регламенту Ріігікогу). За результатами підготовки законопроекту до другого читання (з урахуванням пропозицій фракцій, комітетів та окремих депутатів) головний комітет готує звіт до законопроекту, у якому наводяться мотиви врахування чи відхилення внесених депутатами пропозицій, висновки експертів та інших осіб, що брали участь у підготовці законопроекту до розгляду (параграф 103 Регламенту Ріігікогу). У другому читанні законопроект розглядається постатейно, на голосування виносяться ті поправки, на яких наполягає суб'єкт їх внесення; при цьому якщо до одних і тих самих положень законопроекту запропоновано взаємовиключні поправки, до тексту включається та з них, яка була підтримана найбільшою кількістю голосів. До третього читання комітет, відповідальний за підготовку законопроекту до розгляду, готує текст законопроекту з урахуванням всіх поправок, внесених за результатами розгляду законопроекту у другому читанні, а також технічних змін, зумовлених такими поправками. В ході третього читання на голосування виносяться остаточний текст законопроекту (параграф 111 Регламенту Ріігікогу). Окремі категорії проектів рішень парламенту (наприклад, щодо призначень певних осіб на посади, оголошення війни, ратифікації договорів) можуть розглядатись парламентом в одному або двох читаннях.</p>
Іспанія	<p>Регламентом Конгресу депутатів передбачено різні процедури розгляду та схвалення законопроектів залежно від суб'єктів права законодавчої ініціативи, які внесли їх на розгляд нижньої палати.</p> <p>Розгляд законопроектів, внесених урядом</p> <p>Після реєстрації та опублікування урядового законопроекту члени парламенту і фракції можуть подати на розгляд головного комітету пропозиції щодо внесення змін до нього. Право внесення пропозицій щодо строків вступу закону в дію (у разі його прийняття), щодо концептуальних положень проекту, щодо повернення законопроекту уряду на доопрацювання, так само як і право подання альтернативного до урядового законопроекту належить виключно фракціям (стаття 101 Регламенту Конгресу депутатів) — окремі члени парламенту можуть вносити пропозиції лише щодо перегляду окремих положень урядових законопроектів. Після закінчення строку внесення пропозицій, урядовий законопроект виносяться на розгляд Конгресу депутатів у першому читанні. Першою на голосування ставиться</p>

	<p>пропозиція про повернення внесеного урядом законопроекту на доопрацювання (якщо така пропозиція була внесена), у разі її підтримки розгляд проекту припиняється. Якщо відповідна пропозиція не підтримана, проводиться голосування щодо інших запропонованих змін по суті проекту, після чого проект передається на подальше опрацювання до головного комітету (стаття 112 Регламенту). Після отримання законопроекту головний комітет протягом 15 днів (цей строк може бути продовжений рішенням комітету) розглядає пропозиції до окремих статей законопроекту, внесених після його реєстрації, та готує відповідний звіт. В ході розгляду законопроекту у другому читанні обговорюються та виносяться на голосування запропоновані зміни до його окремих статей, після чого законопроект схвалюється Конгресом депутатів. Якщо в результаті внесення до законопроекту змін текст законопроекту став внутрішньо суперечливим, Бюро Конгресу депутатів може направити проект для остаточного опрацювання головним комітетом. Таке доопрацювання здійснюється протягом місяця (стаття 119 Регламенту Конгресу депутатів), після чого фінальний текст проекту виноситься на остаточне схвалення палатою в цілому.</p> <p>Розгляд законопроектів, внесених депутатами Через 30 днів після реєстрації внесеного членами палати законопроекту, питання про можливість його розгляду виноситься спікером палати на вирішення палати. Якщо рішення про подальший розгляд підтримується, законопроект направляється на розгляд відповідного комітету (головного комітету). Після цього фракції та депутати протягом 15 днів можуть запропонувати поправки до окремих положень проекту (однак, на відміну від урядових законопроектів, не до проекту в цілому). Далі законопроект розглядається в тому ж самому порядку, який встановлено Регламентом Конгресу депутатів для розгляду урядових законопроектів (стаття 126 Регламенту Конгресу депутатів).</p>
Латвія	<p>Згідно з параграфом 114 Регламенту Сейму, закон вважається схваленим, якщо він був розглянутий парламентом у трьох читаннях і був підтриманий в цілому як закон. Цією ж статтею передбачена можливість розгляду окремих законопроектів лише у двох читаннях: проектів законів, визнаних невідкладними, проекту закону про державний бюджет та змін до нього, а також проектів законів про ратифікацію міжнародних договорів. Після внесення законопроектів на розгляд парламенту Президія готує пропозиції щодо доцільності їх направлення на розгляд головного та інших комітетів або відхилення. Ці пропозиції розглядаються Сеймом (попередній розгляд): комітети, на розгляд яких направлятиметься законопроект, визначаються на підставі пропозицій Президії Сейму та окремих депутатів, про що Сеймом ухвалюється відповідне рішення (параграф 82 Регламенту Сейму). За результатами підготовки законопроекту до першого читання головним комітетом готується висновок комітету щодо нього та пояснювальна записка до проекту (окрім урядових проектів, які згідно з Регламентом мають вноситись на розгляд парламенту разом із пояснювальною запискою), які подаються до Президії Сейму. Якщо проект підтримується комітетом, питання про його розгляд включається до порядку денного наступного чергового засідання парламенту, крім випадку, якщо комітетом було запропоновано іншу дату розгляду законопроекту (параграф 86 Регламенту). Якщо комітетом було запропоновано відхилити внесений законопроект, він розглядається парламентом лише за умови, якщо на цьому наполягає відповідний суб'єкт права законодавчої ініціативи, або якщо відповідний законопроект було внесено урядом, або якщо відповідним проектом передбачено внесення змін до Конституції Латвії. Відповідно до параграфу 87 Регламенту Сейму, у першому читанні законопроекти розглядаються лише за умови, коли не менш ніж за 7 днів до дня їх першого читання членам парламенту було забезпечено можливість ознайомлення з відповідними законопроектами, пояснювальними записками та висновками комітетів щодо них, і якщо до законопроекту, який впливає на доходу або видаткову частину державного бюджету було підготовлено висновок Міністерства фінансів Латвії (законопроект може розглядатись без такого висновку, якщо Міністерством фінансів у встановлений строк не було підготовлено висновок або якщо проект було внесено на розгляд парламенту урядом). Під час розгляду у першому читанні законопроект обговорюється в цілому; за результатами обговорення на голосування ставиться питання про прийняття проекту у першому читанні. Альтернативні законопроекти ставляться на голосування в порядку їх реєстрації парламентом, і парламент схвалює у першому читанні один із них. Якщо рішення про схвалення законопроекту у першому читанні не підтримано, законопроект вважається відхиленим. Пропозиції до законопроекту перед його підготовкою до другого читання мають право вносити глава держави, парламентські комітети та фракції, члени Сейму, члени уряду та парламентські секретарі міністерств, Юридичне управління Апарату Сейму (в частині питань, що стосуються кодифікації та юридичної техніки) та омбудсман (параграф 95 Регламенту Сейму). Законопроект не може розглядатись парламентом у другому читанні, якщо до нього не додано всі пропозиції, внесені у встановлений термін суб'єктами, що мають право на подання відповідних пропозицій, а також якщо за 5 днів до дня розгляду законопроекту членам парламенту не була надана можливість ознайомлення із законопроектом та пропозиціями до нього (остання вимога на поширюється на випадок, коли законопроект визнано невідкладним). В ході другого читання обговорюються ті положення законопроекту, до яких у встановлений строк було внесено пропозиції. Після розгляду всіх пропозицій законопроект виноситься на голосування в цілому разом із внесеними до нього пропозиціями. У разі схвалення законопроекту він передається до головного комітету для підготовки до третього читання законопроект не схвалено у другому читанні, він направляється на розгляд комітету для підготовки до повторного другого читання (параграф 104 Регламенту Сейму). Під час підготовки законопроекту до третього читання пропозиції до нього можуть вноситись тими самими суб'єктами, які мають право вносити пропозиції до другого читання. Пропозиції, відхилені за результатами розгляду проекту у другому читанні, при підготовці проекту до третього читання вносяться не можуть (параграф 107 Регламенту Сейму). Законопроект не може розглядатись у третьому читанні, якщо до нього не додано всі внесені у встановлений строк пропозиції, та якщо членам парламенту не було забезпечено можливість ознайомлення з проектом та пропозиціями за 5 днів до дня запланованого розгляду проекту у третьому читанні. Під час третього читання обговорюються та ставляться на голосування лише ті положення законопроекту, до яких було внесено пропозиції після другого читання (параграф 109 Регламенту Сейму). Якщо під час розгляду законопроекту виявиться, що окремі його положення не узгоджуються з положеннями чинних законів, Сейм приймає рішення, за яким такі положення проекту набувають чинності після внесення змін до чинних законів. Якщо законопроект не прийнято у третьому читанні (в цілому), він передається головному комітету для підготовки до повторного третього читання; якщо закон прийнято у третьому читанні, він передається на підпис Президенту (параграфи 112, 113 Регламенту Сейму). Регламентом Сейму передбачена можливість розгляду законопроектів за прискороною процедурою, зокрема — законопроектів, визнаних невідкладними. Рішення про визнання законопроекту невідкладним приймається парламентом на підставі подання комітету або не менш як 10 депутатів. Законопроекти, визнані невідкладними, розглядаються у другому читанні відразу після їх розгляду у першому читанні (якщо проти цього не заперечує жоден депутат); розгляд таких законопроектів у другому читанні може бути завершений ухваленням їх в цілому (параграфи 92, 104, 105 Регламенту Сейму).</p>
Литва	<p>Якщо на розгляд Сейму внесено декілька альтернативних законопроектів, всі вони підлягають реєстрації та розгляду комітетом, визначеним головним за їх підготовку до розгляду на пленарному засіданні парламенту, однак комітет має рекомендувати прийняття лише одного з них. Якщо на розгляд парламенту подано законопроекти, що передбачають внесення змін до положень одного Закону, головний комітет має право об'єднати їх в один законопроект та подати останній на розгляд Сейму (стаття 137 Статуту Сейму). За результатами попереднього розгляду законопроекту Сейм приймає</p>

одне з таких рішень: про початок процедури розгляду законопроекту; про направлення законопроекту ініціатору на доопрацювання із зазначенням дій, які мають бути здійснені ним перед повторним поданням законопроекту на розгляд Сейму; про відхилення законопроекту із зазначенням підстав для його відхилення (стаття 143 Статуту Сейму). При прийнятті першого із зазначених рішень Сейм також вирішує питання про опублікування законопроекту з метою проведення його громадського обговорення, а також про дату наступного розгляду законопроекту (наступне засідання Сейму з розгляду законопроекту має бути проведене до закінчення сесії, однак не раніше, ніж через тиждень після прийняття рішення про початок процедури розгляду законопроекту). За результатами підготовки законопроекту до першого читання головний комітет може прийняти одне з таких рішень: про відхилення законопроекту, про направлення проекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання, про винесення проекту на публічне обговорення, про припинення розгляду законопроекту комітетом і повернення його на доопрацювання доповідачам, про схвалення законопроекту з урахуванням пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи або без урахування таких пропозицій, про схвалення законопроекту в редакції, запропонованій суб'єктом права законодавчої ініціативи (стаття 150 Статуту Сейму). У разі прийняття комітетом рішення про відхилення проекту або про його направлення на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи, висновки комітету все одно повинні бути внесені на розгляд Сейму (під час розгляду проекту парламентом у **першому читанні** відповідні пропозиції ставляться на голосування першими). У разі схвалення комітетом проект передається до Управління документального забезпечення Апарату Сейму на редагування, після чого — вноситься на розгляд парламенту. Під час розгляду законопроекту парламентом у першому читанні обговорюються його концептуальні положення, основні принципи, а також пропозиції, внесені суб'єктами права законодавчої ініціативи не пізніше ніж за 48 годин до часу проведення засідання парламенту з розгляду проекту у першому читанні (поправки, внесені пізніше, Сеймом не розглядаються). Якщо головний комітет вніс пропозицію про відхилення законопроекту або про повернення його суб'єкту права законодавчої ініціативи, а парламент відповідно пропозиції не підтримав, Сейм може визначити інший комітет, який вважатиметься головним з підготовки законопроекту до подальшого розгляду (стаття 151 Регламенту). За результатами розгляду проекту в першому читанні Сейм може ухвалити одне з таких рішень: а) про схвалення законопроекту в редакції, затвердженій комітетом, із змінами, внесеними до законопроекту під час його розгляду у першому читанні, та про дату остаточного розгляду і схвалення законопроекту; б) про винесення законопроекту на публічне обговорення (у цьому випадку процедура розгляду законопроекту комітетом розпочинається заново); в) про повернення законопроекту на повторний розгляд комітету (у цьому випадку Сейм одночасно має визначити концептуальні положення законопроекту, які не переглядатимуться, та положення, які мають бути переглянуті Сеймом; проект відповідної постанови парламенту має бути внесений депутатам, який ініціював її прийняття); г) про перенесення (продовження) розгляду законопроекту (якщо розгляд не завершено протягом засідання і депутати потребують додаткової інформації щодо законопроекту); д) про повернення проекту суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання; е) про відхилення законопроекту (стаття 153 Статуту Сейму). У разі схвалення законопроекту парламентом головний комітет повинен надіслати його на **остаточне редагування Управління документального забезпечення та на експертизу Юридичного управління Апарату Сейму** не пізніше ніж за 4 робочих дні до дня проведення засідання, на яке заплановано остаточне затвердження законопроекту (стаття 155 Статуту Сейму). Пропозиції щодо внесення змін до остаточного варіанту законопроекту можуть бути внесені лише п'ятою частиною депутатів Сейму і не пізніше ніж за 48 годин до дня проведення засідання, на якому прийматиметься остаточне рішення щодо його схвалення. За результатами **остаточного розгляду** законопроекту спочатку схвалюються зміни до окремих його статей, після чого на голосування ставиться питання про прийняття законопроекту в цілому. В ході остаточного розгляду проекти постанов про відхилення законопроекту не вносяться. Якщо рішення про схвалення законопроекту в цілому Сеймом не підтримано, законопроект вважається відхиленим (стаття 159 Статуту Сейму).

Статут Сейму також передбачає можливість ухвалення законопроектів за **прискороною процедурою**, однак можливості її застосування Статутом Сейму суттєво обмежено: по-перше, право ініціювання розгляду проекту за цією процедурою закріплено лише за певними суб'єктами — Президентом, спікером Сейму або його заступником, лідером опозиції, головним комітетом, депутатською групою та урядом (при цьому їх клопотання щодо розгляду законопроектів за прискороною процедурою мають бути вмотивованими), по-друге, рішення про застосування процедури приймається більшістю присутніх на засіданні членів Сейму, за умови присутності на засіданні більш ніж п'ятої частини всіх членів парламенту (стаття 162 Статуту Сейму). Крім того, при застосуванні цієї процедури скорочуються лише строки, встановлені Статутом для розгляду законопроектів, однак у будь-якому випадку ці строки не можуть бути меншими за 24 години (стаття 163 Статуту Сейму).

Німеччина

Згідно з параграфом 78 Регламенту Бундестагу законопроекти розглядаються у **трьох читаннях**, проекти угод з іноземними державами та аналогічних угод, які регулюють політичні відносини за участю ФРН розглядаються у **двох читаннях** (у трьох читаннях — лише за рішенням Бундестагу), проекти інших рішень — в **одному читанні**. Під час **першого читання** загальне обговорення законопроекту на засіданні Бундестагу проводиться лише за рекомендацією Ради Старійшин або на вимогу фракції чи 5% членів Бундестагу. На обговорення вносяться лише концептуальні положення законопроекту; пропозиції щодо суттєвих змін до проекту не вносяться (стаття 79 Регламенту Бундестагу). Після завершення першого читання законопроект направляється на **розгляд одного з комітетів** (якщо Бундестагом не було прийнято рішення про розгляд законопроекту відразу у **другому читанні**). Законопроект лише у виняткових випадках може бути переданий на розгляд декількох комітетів; у цьому випадку один з них визначається головним. За рішенням не менш ніж двох третин присутніх на засіданні членів Бундестагу та на підставі пропозиції однієї з фракцій або 5% членів Бундестагу законопроект може не направлятися на розгляд комітету, а відразу вноситься на розгляд у другому читанні. Щоправда, якщо законопроект стосується фінансових питань, перед другим читанням він має бути розглянутий Комітетом з питань бюджету (стаття 80 Регламенту Бундестагу). Загальне обговорення законопроекту у другому читанні проводиться лише за пропозицією Ради Старійшин, фракції або 5% членів Бундестагу, які мають бути присутніми на засіданні (стаття 81 Регламенту Бундестагу). Під час другого читання обговорюються окремі статті законопроекту; після завершення обговорення відповідних статей їх редакція схвалюється голосуванням. Пропозиції до статей законопроекту можуть вноситись лише під час їх обговорення на підставі письмових пропозицій членів Бундестагу (право внесення пропозиції має кожен член нижньої палати). До завершення обговорення останньої статті проекту в ході його розгляду у другому читанні, Бундестаг може прийняти рішення про направлення законопроекту або окремих його частин на розгляд іншого комітету. Якщо запропонована редакція всіх статей законопроекту підтримана не була, законопроект вважається відхиленим і в подальшому не розглядається (стаття 83 Регламенту Бундестагу). Якщо за результатами розгляду у другому читанні до законопроекту не було внесено будь-яких змін, він відразу ж розглядається у **третьому читанні**. Якщо ж до законопроекту було внесено зміни, то він розглядається у третьому читанні після поширення серед членів Бундестагу тексту внесених змін (стаття 84 Регламенту). Загальні дебати щодо законопроекту під час його розгляду у третьому читанні можуть проводитись лише якщо такі дебати не проводились під час другого читання та якщо їх проведення рекомендовано Радою Старійшин або вимагається фракцією чи 5% членів Бундестагу. На відміну від другого читання, зміни до законопроекту під час його розгляду у третьому читанні можуть бути запропоновані лише фракціями або 5% членів Бундестагу. При цьому зміни можуть бути запропоновані лише до тих статей законопроекту, які було змінено за результатами його розгляду у другому читанні. До завершення розгляду законопроекту у третьому

	<p>читанні Бундестаг може прийняти рішення про направлення законопроекту або окремих його частин на розгляд інших комітетів або про направлення законопроекту на повторне друге читання, якщо головний комітет вносить пропозиції щодо перегляду положень законопроекту, схвалених у другому читанні. Якщо за результатами розгляду у третьому читанні до законопроекту не було внесено будь-яких змін, він ставиться на голосування в цілому. Якщо до законопроекту було внесено зміни, він вноситься на голосування після розповсюдження його остаточного тексту з урахуванням внесених змін серед членів Бундестагу, але лише у тому випадку, якщо на цьому наполягає депутатська фракція або 5% членів Бундестагу (стаття 86 Регламенту Бундестагу).</p>
Польща	<p>Законопроекти розглядаються Сеймом у трьох читаннях (стаття 119 Конституції), а проекти постанов — у двох читаннях (стаття 36 Регламенту Сейму). Розгляд законопроекту у першому читанні може здійснюватись як на засіданні комітету, відповідального за його підготовку, так і на засіданні Сейму. Про день і час проведення засідання комітету повідомляються всі члени нижньої палати; при цьому вони можуть бути безпосередньо присутні на засіданні, або ж надати свої письмові зауваження до законопроекту. Перше читання проекту передбачає його представлення суб'єктом внесення на розгляд парламенту, обговорення ключових положень (концепції) проекту, запитання депутатів і відповіді на них суб'єкта права законодавчої ініціативи. Якщо законопроект розглядається у першому читанні на пленарному засіданні парламенту, рішення за результатами його розгляду не приймається (після завершення розгляду законопроект направляється до комітету, відповідального за його підготовку до розгляду; при цьому визначається строк його підготовки до другого читання), крім випадку внесення на розгляд Сейму подання про його відхилення. У разі прийняття Сеймом рішення про відхилення законопроекту, останній знімається з розгляду. В ході підготовки законопроекту до другого читання комітет Сейму може надсилати його на розгляд інших комітетів; при цьому, якщо законопроект містить положення, які регулюють відносини, врегульовані правом ЄС, комітет Сейму надсилає законопроект на експертизу профільного міністерства. За результатами підготовки законопроекту до другого читання комітет Сейму може рекомендувати ухвалити його без поправок, ухвалити з внесеними поправками, або ж відхилити. Якщо пропозиція комітету про відхилення законопроекту Сеймом не підтримується, проект направляється до комітету для підготовки до повторного другого читання. Якщо в ході розгляду законопроекту до нього було внесено зміни, не підтримані комітетом, законопроект направляється до комітету для підготовки до третього читання; якщо ж в ході розгляду змін до законопроекту внесено не було, він невідкладно розглядається у третьому читанні і вноситься на голосування в цілому як закон (статті 48, 49 Регламенту Сейму). У передбачених законом випадках розгляд законопроектів може відбуватись за скороченою процедурою. Скорочена процедура може передбачати: а) розгляд законопроекту у першому читанні відразу після поширення тексту законопроекту серед депутатів; б) розгляд законопроекту у другому читанні відразу після першого читання, без направлення законопроекту на розгляд комітету; в) розгляд законопроекту у другому читанні невідкладно після розповсюдження тексту законопроекту серед народних депутатів.</p>
Португалія	<p>Обговорення законопроектів включає обговорення їх концепцій та окремих положень, а голосування — голосування за концептуальні положення законопроекту, окремі статті та голосування за проект в цілому (стаття 168 Конституції). Щоправда, аналіз Регламенту Асамблеї Республіки дозволяє говорити про те, що розгляд і голосування за концептуальні положення законопроекту та постійний розгляд законопроекту і голосування за його окремі статті можуть здійснюватись в один і той самий день (статті 147, 148, 151, 155 Регламенту Асамблеї Республіки).</p>
Румунія	<p>Конституцією Румунії безпосередньо не визначено кількість читань, в ході яких мають обговорюватись законопроекти. Аналіз положень Регламенту дозволяє говорити про те, що розгляд законопроектів може здійснюватись в ході єдиного засідання, зокрема у випадку, якщо головний комітет пропонує схвалити законопроект з урахуванням внесених ним змін. Через 15 днів після реєстрації законопроекту або законодавчої пропозиції Постійне бюро Палати депутатів визначає головний комітет, відповідальний за підготовку законопроекту до розгляду, перелік інших комітетів, які розглядатимуть законопроект, встановлює строки підготовки законопроекту комітетом (законодавчої пропозиції) до розгляду нижньою палатою парламенту (стаття 92 Регламенту). Перед розглядом законопроекту у першому читанні суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть вносити на розгляд комітету проекти поправок до нього. За результатами розгляду висновків уряду, Законодавчої ради, пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, висновків інших комітетів головний комітет готує звіт, у якому відображується зміст отриманих висновків на законопроект, суть внесених, підтриманих та відхилених комітетом пропозицій до законопроекту, а також рекомендація комітету щодо прийняття, прийняття з урахуванням внесених змін або відхилення законопроекту чи законодавчої пропозиції (стаття 97 Регламенту). В ході першого читання законопроект або законодавча пропозиція розглядаються в цілому; на пленарному засіданні члени Палати депутатів не можуть вносити пропозиції щодо перегляду окремих положень законопроекту. Якщо за результатами розгляду законопроекту головний комітет запропонував відхилити законопроект, така пропозиція ставиться на голосування після завершення обговорення законопроекту, і у разі її підтримки законопроект вважається відхиленим. Якщо така пропозиція палатою підтримана не була, на наступному черговому засіданні відбувається постатейний розгляд всіх пропозицій до законопроекту, внесених до головного комітету, у тому числі й не підтриманих комітетом, після чого законопроект вноситься на голосування в цілому як закон. Якщо відповідне рішення палатою не підтримано, законопроект передається на повторний розгляд комітету (стаття 104 Регламенту Палати депутатів). Регламентом палати депутатів також передбачена можливість розгляду законопроектів за прискореною процедурою, якщо пропозицію ініціатора проекту щодо її застосування підтримано Постійним Бюро палати. У разі застосування цієї процедури законопроект включається до порядку денного пленарних засідань у пріоритетному порядку; під час обговорення законопроекту на пленарному засіданні кожна з фракцій має право лише на один виступ її представника щодо проекту; при цьому Палата може встановити максимальний час обговорення законопроекту або законодавчої пропозиції.</p>
Словаччина	<p>У Конституції безпосередньо не визначено кількість читань, в ході яких мають розглядатись внесені на розгляд парламенту законопроекти. Разом з тим, аналіз Регламенту Національної Ради дозволяє дійти висновку про те, що всі законопроекти мають розглядатись Національною радою щонайменше у двох читаннях. Розгляд законопроекту у першому читанні передбачає доповідь ініціатора проекту, представника головного комітету та загальні дебати щодо концептуальних положень проекту. В ході першого читання будь-які поправки до законопроекту не ініціюються (стаття 73 Регламенту Національної Ради). За результатами розгляду законопроекту у першому читанні парламент може прийняти одне з таких рішень: про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання, про відхилення законопроекту або про його розгляд у другому читанні. Якщо жодне з цих рішень прийнято не було, законопроект вважається відхиленим. Якщо парламент ухвалює рішення про розгляд законопроекту у другому читанні, за пропозицією спікера він також затверджує перелік комітетів, на розгляд яких надсилатиметься законопроект для розгляду (стаття 74 Регламенту Національної Ради). Право вносити пропозиції до законопроекту мають не менш ніж 15 членів парламенту (стаття 82 Регламенту Національної Ради). За результатами підготовки законопроекту до другого читання головний комітет готує детальний звіт, у якому має бути відображена наступна інформація: перелік комітетів, до яких було надіслано законопроект та перелік комітетів,</p>

	<p>які проводили його обговорення, інформація про внесені членами парламенту, комітетами поправки та висновки комітетів, які розглядали законопроект, а також висновки головного комітету щодо внесених поправок; рекомендації щодо законопроекту (про схвалення у другому читанні, про повернення проекту суб'єкту права законодавчої ініціативи, про відхилення проекту, про перенесення розгляду законопроекту). Під час розгляду законопроекту у другому читанні першими на голосування ставляться пропозиції комітету про відхилення проекту, повернення його суб'єкту права законодавчої ініціативи, про перенесення розгляду законопроекту; у разі неприйняття відповідних пропозицій проводиться голосування по кожній із внесених поправок. Якщо під час розгляду парламентом законопроекту у другому читанні до нього не було внесено жодної поправки, законопроект відразу розглядається у третьому читанні та приймається як закон. В іншому випадку головний комітет здійснює підготовку законопроекту до третього читання, яке повинно відбутись не раніше ніж через день після розгляду законопроекту у другому читанні (стаття 84 Регламенту Національної Ради). У третьому читанні можуть розглядатись лише поправки техніко-юридичного та лінгвістичного характеру, які не впливають на суть законопроекту. У разі внесення таких поправок, парламент за поданням комітету може ухвалити рішення про перенесення голосування щодо проекту як закону до дня вручення депутатам остаточного варіанту законопроекту. Відхилення від описаної вище процедури розгляду законопроектів (застосування скороченої процедури розгляду, передбаченої статтею 89 Регламенту Національної Ради) допускається лише за наявності обставин надзвичайного характеру (виникнення загрози національній безпеці, загрози порушення прав і свобод людини тощо)</p>
Словенія	<p>Парламент приймає закони у декількох читаннях, якщо інше не передбачено Регламентом (стаття 89 Конституції). Згідно із статтею 119 Регламенту Національних Зборів, до включення законопроекту до порядку денного його ініціатор може запропонувати провести попереднє обговорення законопроекту, що має на меті визначення проблем, які мали б бути врегульовані відповідним проектом. Якщо така пропозиція підтримується парламентом, спікер визначає комітет, на засіданні якого відбуватиметься таке обговорення. До участі у ньому допускаються його ініціатор та представник Уряду. За запитом відповідного комітету Служба з питань законотворення та права Апарату парламенту готує висновок щодо законопроекту. За результатами попереднього обговорення комітет готує висновок; ініціатор проекту повинен зазначити у вступній частині законопроекту, чи було ним враховано позицію комітету, відображену у висновку. Розгляд зареєстрованого законопроекту у першому читанні не є обов'язковим — якщо 10 депутатів протягом 15 днів не внесли подання про розгляд законопроекту у першому читанні, спікер направляє законопроект на розгляд комітету без його розгляду на пленарному засіданні. Якщо таке подання було внесено, законопроект розглядається у першому читанні і вноситься на розгляд комітету лише за умови прийняття парламентом рішення про продовження роботи над законопроектом (стаття 123 Регламенту). У разі, якщо парламент не розглядав законопроект у першому читанні, уповноважені представники фракцій можуть представити свою позицію щодо законопроекту на пленарному засіданні парламенту, повідомивши про це спікера перед складанням плану пленарних засідань. Розгляд законопроектів у другому читанні відбувається у комітеті, відповідальному за підготовку законопроекту до розгляду, та безпосередньо на пленарному засіданні парламенту. Поправки до законопроекту можуть вноситься депутатами, фракціями, самим комітетом, а щодо законопроектів, які можуть впливати на надходження та витрати коштів публічних фондів чи статус національних меншин — Комітетом з питань бюджету та Комітетом з питань національних меншин. За результатами розгляду законопроекту у другому читанні головний комітет вносить на розгляд парламенту звіт, складовою частиною якого є опрацьований комітетом законопроект. Комітет також може запропонувати парламенту відхилити законопроект; така пропозиція ставиться на голосування першою, і якщо парламент її не підтримує, законопроект надсилається на повторний розгляд комітету (стаття 134 Регламенту Національних Зборів). В ході розгляду законопроекту у другому читанні запропоновані поправки ставляться на голосування; при цьому якщо за результатами голосування парламентом було внесено зміни до десятої частини всіх статей, законопроект підлягає юридичному редагуванню Службою з питань законотворення і права (або урядом) та розгляду у третьому читанні. Якщо зміни було внесено до менш ніж однієї десятої всіх статей законопроекту, і більше третини депутатів не вимагають розгляду законопроекту у третьому читанні, розгляд законопроекту у третьому читанні відбувається на тому ж пленарному засіданні, що і розгляд проекту у другому читанні (статті 137–138 Регламенту Національних Зборів). В ході третього читання депутати голосують за законопроект в цілому. Регламент Національних Зборів також передбачає можливість розгляду законопроектів за скороченою процедурою. Розгляд законопроектів за цією процедурою здійснюється лише за наявності 4 підстав: якщо запропоновані зміни до законів носять технічний характер, якщо проект закону передбачає скасування законів або окремих їхніх положень, якщо законопроект передбачає несуттєві зміни, спрямовані на приведення законів у відповідність один до одного або у відповідність до права ЄС; якщо внесення законопроекту було обумовлене рішенням Конституційного Суду. За цієї процедури внесені законопроекти невідкладно передаються спікером на розгляд профільного комітету, який готує його до розгляду парламентом, а останній — приймає законопроект відразу у другому читанні та в цілому. Окрім скороченої процедури, Регламентом Національних Зборів також передбачена можливість ухвалення законопроектів за прискореною процедурою, яка застосовується у разі виникнення загроз національній безпеці та обороні, необхідності ліквідації наслідків природних катастроф тощо.</p>
Франція	<p>Після реєстрації законопроект направляється на розгляд комітету, до сфери відання якого віднесено розгляд питань, відображених у проекті, або на розгляд спеціально створеного для розгляду такого законопроекту комітету. За результатами розгляду проекту комітет готує звіт, який повинен містити рекомендації щодо схвалення, відхилення або внесення змін до варіанту законопроекту, поданого на розгляд комітету. До звіту має додаватись, зокрема, інформація про норми права ЄС, які застосовуються або можуть бути застосовані до сфери суспільних відносин, яку передбачається врегулювати відповідним законопроектом (якщо законопроект передбачає регулювання відносин, що регулюються правом ЄС), виклад висновків щодо документів, в яких оцінено потенційний регуляторний вплив законопроекту (лише щодо урядових законопроектів), а також перелік статей чинних законів, які мають бути змінені або виключені у разі схвалення законопроекту як закону та введення його у дію (стаття 86 Регламенту Національних зборів). Під час розгляду законопроекту палатою у першому читанні обговорюється варіант проекту, схвалений головним комітетом, а у разі його відсутності — внесений законопроект. У разі надходження до палати проектів постанов про відхилення законопроекту або про повернення його на доопрацювання до комітету, проекти таких постанов ставляться на голосування першими (стаття 91 Регламенту Національних зборів). Після цього на голосування вносяться зміни, запропоновані до окремих статей законопроекту, а після завершення постатейного розгляду законопроект може бути ухвалений в цілому. Обговорення проекту у другому читанні проводиться на підставі клопотання уряду або головного комітету палати (стаття 101 Регламенту Національних зборів). Обговорення законопроекту у другому читанні здійснюється у тому ж самому порядку, що і обговорення проекту у першому читанні, і завершується голосуванням за законопроект в цілому. Регламентом Національних зборів передбачено можливість розгляду та схвалення законопроектів за прискореною та спрощеною процедурами. Розгляд проекту за прискореною процедурою не може проводитись, якщо відповідне клопотання уряду не підтримано конференціями президентів обох палат парламенту (стаття 102 Регламенту Національних зборів).</p>

Чехія

Конституція Чехії не визначає кількості читань, в ході яких має проводитись обговорення законопроектів. Стаття 90 Регламенту Палати депутатів передбачає можливість ухвалення законопроектів **у першому читанні та одразу в цілому**, якщо заперечення проти цього не були висловлені двома фракціями або 50 депутатами. **У першому читанні та в цілому не може бути схвалений проект закону про державний бюджет, проект змін до Конституції та проекти законів про ратифікацію окремих типів міжнародних договорів.** Перше читання передбачає обговорення концептуальних положень законопроекту, яке завершується прийняттям рішення про проведення детального обговорення законопроекту. У разі схвалення такого рішення палата розпочинає детальне обговорення законопроекту. В ході останнього поправки щодо суті законопроекту не вносяться — обговорюється лише дата набуття законом чинності, техніко-юридичні, граматичні та інші подібні недоліки законопроекту. Після цього палата приймає рішення про прийняття законопроекту у першому читанні. Якщо ініціатор проекту не вніс пропозицію про його схвалення у першому читанні, або якщо парламент не підтримав рішення про схвалення законопроекту у першому читанні, на голосування може бути винесена пропозиція про повернення законопроекту ініціатору на доопрацювання або про відхилення законопроекту. Якщо жодного з цих рішень палатою підтримано не було, законопроект передається на розгляд **комітетів**, запропонованих головним комітетом, для підготовки висновків на законопроект. При цьому депутати можуть запропонувати передати законопроект на розгляд й інших комітетів; кожна така пропозиція ставиться на голосування без обговорення (стаття 90 Регламенту Палати депутатів). Розгляд законопроекту у **другому читанні** проводиться після підготовки головним комітетом звіту щодо нього та розповсюдження примірників останнього серед членів Палати. Розгляд законопроекту у другому читанні передбачає його загальне обговорення з урахуванням внесених до законопроекту змін. За результатами такого обговорення палата може прийняти рішення про направлення законопроекту на **доопрацювання до головного комітету**. Якщо таке рішення не прийнято, парламент розглядає окремі положення законопроекту, в ході якого депутати можуть пропонувати внесення до законопроекту змін (параграф 94 Регламенту Палати депутатів). За результатами такого розгляду парламент також може прийняти рішення про направлення законопроекту до головного комітету на доопрацювання. Якщо за результатами розгляду у другому читанні законопроект не було відхилено або направлено на доопрацювання, його остаточний розгляд проводиться у **третьому читанні** (окреме рішення про розгляд у третьому читанні не приймається). В ході розгляду законопроекту у третьому читанні до нього можуть бути запропоновані лише зміни техніко-юридичного, стилістичного та граматичного характеру, які випливають із суті змін, запропонованих під час розгляду законопроекту у другому читанні. За результатами розгляду проекту у третьому читанні на голосування спочатку ставляться пропозиції щодо виключення (відхилення) певних положень законопроекту, після цього — інші запропоновані в ході другого читання зміни. Після цього палата приймає рішення або про відхилення законопроекту або про його схвалення в цілому (стаття 95 Регламенту Палати депутатів). **Винятки із загальної процедури** розгляду законопроектів Регламентом передбачено лише для випадків виникнення надзвичайних ситуацій, загроз національній безпеці та порушенням прав людини — за наявності цих передумов розгляд законопроектів може здійснюватись за прискореною процедурою.

8. КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ, НЕОБХІДНА ДЛЯ УХВАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТОМ РІШЕНЬ

Відповідно до статті 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. Серед рішень, які приймаються парламентом більшою кількістю голосів, ніж передбачено статтею 91 Основного Закону — рішення про схвалення законів про великий Державний герб України, про Державний Гімн України, закон про опис і порядок використання державних символів України (стаття 20 Конституції України), рішення про подолання вето Президента України на закон (частина четверта статті 94 Конституції), рішення про звинувачення Президента у вчиненні ним державної зради або іншого злочину (частина п'ята статті 111 Конституції), рішення про схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (статті 155 та 156 Конституції). В усіх наведених випадках рішення вважається схваленим, якщо за нього проголосувало не менш ніж дві третини від конституційного складу парламенту. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту вважається ухваленим за умови його підтримки не менш ніж трьома четвертими від конституційного складу парламенту.

Наведені вище положення Конституції не враховують загальноєвропейських тенденцій у правовому регулюванні відповідних питань. Як видно з Таблиці 9, в усіх країнах ЄС переважна більшість законопроектів ухвалюється простою більшістю голосів від присутніх на засіданні парламенту (палати) депутатів. При цьому зазвичай конституціями передбачено, що на засіданні парламенту або палати має бути присутня більшість або не менше половини депутатів від загального складу парламенту (палати). До винятків з цього правила належать лише деякі країни, зокрема — Великобританія, Ірландія тощо. Абсолютною більшістю голосів від складу парламенту ухвалюються лише окремі типи рішень, зокрема — рішення про подолання вето Президента на закони, вотум недовіри уряду, окремі рішення з кадрових питань, органічні (конституційні) закони, регламенти палат. Кваліфікованою більшістю голосів у три п'ятих або дві третини від складу парламенту або палати приймаються лише окремі, найбільш важливі рішення — про передачу повноважень органів влади міжнародним організаціям, про обрання глави держави (якщо він обирається парламентом), про усунення глави держави з поста в порядку імпичменту, деякі категорії законів (наприклад, закони про вибори та про внесення змін до конституції). Більша кількість голосів вимагається, як привило, лише для остаточно схвалення законів про внесення

змін до конституції. Такий підхід дозволяє, з одного боку, забезпечити стабільність окремих найважливіших законів (Конституції, законів про вибори тощо), врахувати інтереси опозиції при вирішенні певних категорій питань (про прийнятті деяких законів, прийнятті окремих кадрових рішень тощо), а також вирішити проблему відсутності депутатів на засіданнях парламенту, яка є характерною не лише для України, але і для багатьох інших парламентів світу. Саме тому до Конституції України варто було б внести зміни, які б передбачали можливість ухвалення переважної більшості законів простою більшістю голосів від присутніх на засіданні народних депутатів (за умови присутності на засіданні більшості від конституційного складу Верховної Ради України). Як і в багатьох інших країнах, в Україні парламент абсолютною більшістю голосів від свого складу мав би ухвалювати рішення про подолання вето глави держави на закони, про недовіру уряду, про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра Президентом України, а двома третинами від свого складу — рішення про усунення Президента з поста в порядку імпичменту, окремі кадрові рішення (зокрема, про дострокове припинення повноважень членів Рахункової палати та окремих посадових осіб, за якими закріплено особливі гарантії незалежності), окремі категорії законів, які потребують врахування інтересів опозиції (про вибори, політичні партії тощо) або мають важливе загальнодержавне значення.

Таблиця 9.

КВОРУМ ТА КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ, НЕОБХІДНА ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ ПАРЛАМЕНТОМ (НИЖНЬОЮ ПАЛАТОЮ) РІШЕНЬ, ВІДНЕСЕНИХ ДО ЙОГО КОМПЕТЕНЦІЇ: ПОЛОЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

Австрія	Якщо інше не передбачено Федеральним конституційним законом, Федеральним законом про Регламент нижньої палати або, відповідно, Регламентом верхньої палати, рішення палат приймаються більшістю присутніх на засіданні палати членів палати за умови присутності на засіданні не менш ніж третини членів відповідної палати (статті 31, 37 Федерального конституційного закону). Двома третинами голосів присутніх на засіданні нижньої палати членів палати за умови присутності на засіданні щонайменше половини членів палати приймаються рішення про зміну меж федеральних земель, Федеральний закон про Регламент Національної Ради (нижньої палати), конституційні закони, рішення про скликання Федеральних Зборів з метою прийняття рішення про проведення референдуму щодо усунення Президента Австрії з поста в порядку імпичменту (статті 3, 30, 44, 60 Федерального конституційного закону).
Бельгія	Якщо інше не передбачено Конституцією, рішення палат приймаються більшістю присутніх на засіданні членів палат за умови присутності на засіданні більшості членів від загального складу відповідної палати (статті 53 Конституції). Для окремих категорій законів та рішень передбачено їх схвалення більшістю депутатів — представників кожної з 4 мовно-лінгвістичних груп Бельгії, за умови присутності на засіданні відповідної палати більшості представників кожної з 4 відповідних лінгвістичних груп . До таких рішень (законів) віднесено ті, які передбачають перегляд меж 4 лінгвістичних регіонів, визначають компетенцію лінгвістичних регіонів та регіональних спільнот — Фландрії, Валлонії та Брюсселю, закони про порядок проведення виборів сенаторів, закони, які визначають конкуруючу компетенцію палат щодо ухвалення тих чи інших законів, закони, які визначають склад і порядок діяльності регіональних парламентів і урядів Фландрії і Валлонії, а також ряд інших законів, які змінюють сферу компетенції відповідних лінгвістичних груп (статті 4, 35, 68, 77, 115, 121 та ін. Конституції). Абсолютною більшістю голосів від складу нижньої палати приймається рішення про винесення вотуму недовіри уряду (стаття 96 Конституції). Окремі категорії рішень потребують схвалення двома третинами голосів від загальної кількості присутніх на засіданні відповідної палати членів : рішення про зупинення кримінального переслідування члена палати, а також окремі категорії законів (статті 59 та ін. Конституції).
Болгарія	Якщо інше не передбачено Конституцією, закони та інші акти приймаються більшістю присутніх на засіданні членів парламенту за умови присутності на засіданні більш ніж половини членів від конституційного складу парламенту (стаття 81 Конституції). Абсолютною більшістю від складу парламенту приймається рішення про висловлення вотуму недовіри уряду, про вотум довіри уряду та подолання вето президента на закон (статті 89, 101, 112 Конституції). Двома третинами від складу парламенту приймаються рішення про ратифікацію міжнародних угод, які передбачають передачу частини суверенних прав Болгарії Європейському Союзу, про обрання Голови (Головного інспектора) та інших членів Вищої ради суддів (статті 85, 132-а Конституції). Закон про внесення змін до Конституції Болгарії приймаються трьома четвертими від складу парламенту (стаття 155 Конституції).
Греція	Рішення парламенту приймаються лише за умови присутності на засіданні більшості членів парламенту, рішення вважається ухваленим якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні депутатів, але не менш ніж чверть від його складу (стаття 67 Конституції). Абсолютною більшістю від присутніх на засіданні членів парламенту, але не менш ніж двома п'ятими від загальної кількості членів парламенту ухвалюється рішення про довіру уряду (стаття 84 Конституції). Абсолютною більшістю голосів від конституційного складу парламенту приймаються закони щодо зміни державного кордону Греції, про допуск збройних сил іноземних держав на територію Греції, щодо обмеження державного суверенітету Греції [на користь міжнародних організацій], якщо такі обмеження відповідають національним інтересам, не порушують права людини та основи демократичного врядування; приймаються рішення про подолання вето Президента на закони, про недовіру уряду, про створення слідчих комісій з питань зовнішньої політики та оборони (статті 27, 28, 42, 68, 84 Конституції). Трьома п'ятими від складу парламенту приймаються закони про ратифікацію угод про членство Греції у міжнародних організаціях, якщо таке членство відповідає національним

	інтересам та сприяє міждержавному співробітництву, про амністію (амністії підлягають лише особи, які вчинили політичні злочини), про зупинення дії окремих положень Конституції, введення надзвичайного або воєнного стану та створення надзвичайних судів у випадку загрози національному суверенітету, збройного перевороту, спрямованого на повалення демократичної форми правління тощо (такі рішення діють протягом 15 днів, і їх дія може бути продовжена), а також рішення про початок процедури перегляду Конституції та про внесення змін до неї (статті 28, 47, 48, 110 Конституції). Двома третинами від складу парламенту приймаються рішення про обрання на посаду Президента Греції, висунення обвинувачення Президента та усунення його з поста в порядку імпичменту, закон про порядок реалізації права голосу на парламентських виборах особами, що проживають за межами території держави, закон, яким передбачається зміна виборчої системи для чергових парламентських виборів (якщо такий закон набуває чинності після проведення чергових виборів між може бути схвалений у загальному порядку — більшістю від присутніх на засіданні членів парламенту) (статті 32, 49, 54 Конституції).
Данія	Рішення парламенту приймаються за умови присутності на засіданні більш ніж половини членів від його загального складу (параграф 50 Конституційного закону). Згідно з параграфом 20 Конституційного акту, рішення про передачу суверенних прав королівства міжнародним організаціям потребують схвалення п'ятьма шостими членів парламенту (якщо відповідне рішення парламентом не ухвалено, уряд може винести його на затвердження загальнонаціональним референдумом).
Естонія	Рішення парламенту вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість депутатів, присутніх на засіданні , якщо інше не передбачено Конституцією (параграф 73 Конституції). Двома третинами від присутніх на засіданні членів парламенту приймається рішення про проведення закритих засідань (параграф 72 Конституції). Більшістю від складу парламенту приймаються рішення про позбавлення члена парламенту імунітету, про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності глави держави, членів уряду, голови вищого органу фінансового контролю, Канцлера юстиції, суддів Верховного Суду про вотум недовіри уряду або окремому члену уряду, про введення надзвичайного стану, а також закони з питань громадянства, виборів та референдумів, бюджету, культурної автономії національних меншин, судової системи та порядку провадження судочинства, внутрішніх і зовнішніх запозичень, режиму воєнного та надзвичайного стану, оборони країни у мирний час, Регламент парламенту, закони, якими визначається розмір оплати праці глави держави та членів парламенту, статус уряду, Національного банку, вищого органу фінансового контролю, порядок притягнення до кримінальної відповідальності Президента та членів уряду (параграфи 76, 85, 97, 101, 104, 129, 138, 145, 153 Конституції). Двома третинами від складу парламенту приймається рішення про обрання Президента Естонії, про ратифікацію міжнародних угод, які передбачають зміну державного кордону Естонії (параграфи 79, 122 Конституції), а трьома п'ятьми від складу парламенту — закони про внесення змін до Конституції (параграф 165 Конституції).
Ірландія	Якщо інше не передбачено Конституцією, всі питання, віднесені до компетенції кожної з двох палат парламенту, вирішуються більшістю присутніх на засіданні відповідної палати її членів. Зокрема, рішення про висунення обвинувачення Президенту Ірландії та рішення про усунення його з поста в порядку імпичменту приймається двома третинами голосів від складу палат (частина десята статті 12 Конституції). У випадку рівного розподілу голосів під час голосування, голос спікера або головуючого на засіданні є вирішальним. Вимоги щодо кількості членів, які мають бути присутніми на засіданнях палат для того, щоб засідання палати вважалось повноважним, встановлюються регламентами відповідних палат (частина 11 статті 15 Конституції). Наприклад, засідання нижньої палати парламенту є повноважним, якщо на ньому присутні 20 із 166 членів палати (параграф 19 Регламенту нижньої палати парламенту).
Іспанія	За загальним правилом, рішення палати вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів палати, за умови, що на засіданні палати присутня більшість її членів. Винятки з цього правила встановлюються самою Конституцією, органічними законами та положеннями Регламентів палат, які визначають особливості призначення певних посадових осіб на посади (стаття 79 Конституції). Абсолютною більшістю голосів від загальної кількості членів нижньої палати приймаються органічні закони (до органічних належать, зокрема, закони, які приймаються для забезпечення реалізації основоположних прав і свобод людини або якими затверджуються статuti автономій, а також закони про омбудсмена (Захисника Народу), структуру збройних сил та сил безпеки, порядок престолонаслідування, порядок проведення виборів і референдумів, порядок здійснення права законодавчої ініціативи народом, надання органам влади повноважень щодо укладення міжнародних договорів, які передбачають передачу частини державного суверенітету міжнародним організаціям, визначають правовий режим воєнного або надзвичайного стану, систему судуострою тощо) схвалюються регламент палати, долається вето верхньої палати на закон, призначається Президент Уряду, виноситься вотум недовіри уряду, вводиться воєнний стан (статті 72, 81, 90, 99, 113 Конституції). Трьома п'ятьми голосів від загальної кількості членів нижньої палати висувуються 4 з 12 суддів Конституційного Суду Іспанії, приймаються проекти законів про внесення змін до Конституції Іспанії (статті 159, 167 Конституції). Двома третинами від складу палат приймається рішення про повний перегляд Конституції і схвалення основних засад нового проекту Конституції; прийняття такого рішення має наслідком розпуск обох палат парламенту (стаття 168 Конституції).
Італія	Якщо інше не передбачено Конституцією, рішення палат парламенту приймаються більшістю від присутніх на засіданні палат членів палат, за умови присутності на засіданні більшості членів палати (стаття 64 Конституції). Двома третинами голосів від присутніх на засіданні палат парламенту членів палат приймаються закони про амністію і помилування (стаття 79 Конституції). Абсолютною більшістю голосів від складу нижньої палати затверджується Регламент палати, приймаються рішення про визнання законів невідкладними (що має наслідком скорочення строку, відведеного Конституцією на їх промульгацію), приймається рішення про усунення Президента з поста в порядку імпичменту (рішення приймається на спільному засіданні обох палат парламенту), ухвалюються закони про статус автономій та закони про внесення змін до Конституції (статті 64, 73, 90, 116, 138 Конституції). Двома третинами голосів від загального складу обох палат парламенту обирається Президент Італії (стаття 83 Конституції).

Латвія	Засідання парламенту є повноважним, якщо на ньому присутня щонайменше половина членів Сейму (параграф 23 Конституції). Рішення парламенту приймається більшістю присутніх на засіданні членів, якщо інше не передбачено Конституцією (параграф 24 Конституції). Рішення про обрання Президента Латвії та про призначення суддів Конституційного Суду приймається більшістю від складу Сейму (параграфи 36, 85 Конституції). Рішення про ратифікацію угод, які передбачають передачу частини суверенних прав Латвії міжнародним організаціям, а також про внесення змін до Конституції Латвії приймаються двома третинами присутніх на засіданні парламенту членів парламенту, за умови присутності на засіданні не менш ніж двох третин від загального складу парламенту (параграфи 68, 76 Конституції). Рішення про дострокове припинення повноважень Президента, про надання згоди на притягнення Президента до кримінальної відповідальності приймаються двома третинами від загального складу Сейму (параграф 51 Конституції).
Литва	Закон вважається прийнятим парламентом, якщо за нього проголосувала більшість членів парламенту, присутніх на засіданні останнього (стаття 69 Конституції). В аналогічному порядку приймається рішення про схвалення програми діяльності уряду (стаття 92 Конституції). Абсолютною більшістю голосів від складу парламенту схвалюються конституційні закони, долається вето президента на звичайні закони (закони, які не віднесені до категорії конституційних), приймаються рішення про висловлення недовіри посадовим особам, які відповідно до Конституції призначаються на посади парламентом, у тому числі й уряду (статті 69, 72, 75, 101 Конституції). Перелік конституційних законів, зміни до прийнятих конституційних законів, вето президента на конституційні закони, рішення про дострокове припинення повноважень Президента, суддів Конституційного Суду, Верховного Суду, Апеляційного Суду, члена парламенту (у випадку вчинення ними злочинів, порушення присяги чи грубого порушення вимог Конституції) приймаються трьома п'ятими від конституційного складу парламенту (статті 69, 72, 74 Конституції).
Нідерланди	Рішення розглядаються та ухвалюються палатами лише за умови присутності на відповідних засіданнях палат більшості від їх складу; рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів палати (стаття 67 Конституції). Винятки з цього загального правила передбачено безпосередньо Конституцією Нідерландів. Зокрема, двома третинами від присутніх на засіданні членів відповідних палат приймаються закони, якими окремі особи виключаються з переліку спадкоємців престолу, затверджуються обсяг видатків на утримання монарха та членів його родини (цивільний лист), заробітна плата членів парламенту поточного та попередніх скликань, ратифікуються міжнародні договори, які не узгоджуються з положеннями Конституції, вносяться зміни до Конституції (статті 29, 40, 63, 91, 137 Конституції).
Німеччина	Рішення Бундестагу приймаються більшістю голосів від загальної кількості присутніх на засіданні членів Бундестагу , якщо інше не передбачено Конституцією та Регламентом Бундестагу (в частині порядку призначення Бундестагом певних осіб на посади) (стаття 42 Основного Закону). Абсолютною більшістю голосів від складу Бундестагу ухвалюються федеральні закони щодо змін кордонів земель, рішення про обрання Федерального Президента (відповідне рішення приймається більшістю членів Федеральних Зборів, до яких входять члени Бундестагу та особи, обрані парламентами земель), про обрання Федерального канцлера, про недовіру Федеральному Канцлеру та обрання нового канцлера, про довіру Канцлеру (конструктивний вотум недовіри), про створення федеральних органів на проміжному та нижчому рівнях адміністративного поділу, введення воєнного стану (статті 29, 54, 63, 67, 68, 87, 115-а Основного Закону). Двома третинами від складу палат приймається рішення про усунення Федерального президента з поста в порядку імпічменту (стаття 61 Основного Закону).
Польща	Якщо інше безпосередньо не передбачено Конституцією, рішення Сейму (закони і постанови) приймаються більшістю голосів від присутніх на засіданні членів Сейму за умови присутності на засіданні не менше ніж половини від конституційного складу Сейму (статті 120 Конституції). Кваліфікованою більшістю голосів (дві третини від присутніх на засіданні членів Сейму) приймаються, зокрема, закони про ратифікацію угод, які передбачають передачу частину повноважень органів державної влади міжнародним організаціям, закони про внесення змін до Конституції (статті 90, 235 Конституції), рішення про скорочення строку повноважень Сейму (двома третинами від конституційного складу Сейму ; стаття 98 Конституції), рішення про висловлення вотуму недовіри уряду (приймається більшістю від конституційного складу Сейму ; стаття 158 Конституції).
Португалія	Якщо інше не передбачено Конституцією або Регламентом, рішення парламенту приймаються простою більшістю голосів присутніх на його засіданні депутатів (при цьому голоси тих, що утримались, не враховуються), за умови присутності на засіданні більшості членів парламенту (стаття 116 Конституції). Абсолютною більшістю голосів від загальної кількості повноважних членів парламенту долається вето Президента на закони, обираються спікер та члени Бюро парламенту, приймаються органічні закони (закони з питань виборів, референдумів, організації і діяльності Конституційного Суду, збройних сил, режиму воєнного та надзвичайного стану, громадянства, політичних партій, діяльності системи розвідувальних органів та державної таємниці, фінансової системи автономних регіонів Азорські острови та Мадейра), встановлюються межі регіонів, приймається рішення про відхилення Програми діяльності уряду та про вотум недовіри уряду (статті 136, 164, 168, 175, 192, 195 Конституції). Двома третинами голосів від присутніх на засіданні членів парламенту, але більшою ніж абсолютна більшість від загальної кількості повноважних членів парламенту кількістю голосів приймаються рішення з питань зовнішніх відносин, розмежування власності на засоби виробництва, а також щодо положень виборчих законів, які не передбачають регулювання питань, віднесених Конституцією до сфери регулювання органічних законів, а також рішення про призначення на посади 10 суддів Конституційного суду, омбудсмана, Президента Економічної та Соціальної Ради, 7 членів Вищої ради юстиції, членів органу регулювання ЗМІ та членів інших конституційних органів, призначення яких на посади віднесено до компетенції парламенту, а також закони щодо органу регулювання ЗМІ, обмежень щодо строків обіймання посад у виборних органах, щодо голосування громадян Португалії, які проживають за кордоном, щодо виборів до парламенту (статті 136, 163, 168 Конституції). Двома третинами голосів від загальної кількості повноважних членів парламенту приймаються рішення про висування обвинувачення Президенту Португалії у вчиненні ним злочину, а також закони про внесення змін до Конституції — якщо після опублікування останнього Закону про внесення змін до Конституції минуло більше 5 років (статті 130, 286 Конституції). Чотирма п'ятими голосів від загальної кількості повноважних членів парламенту приймається рішення про внесення змін до Конституції, якщо з моменту опублікування останнього закону про внесення змін до Конституції минуло менше 5 років (стаття 284 Конституції).

Румунія	Рішення палат парламенту щодо проектів законів та постанов приймаються за умови присутності на відповідному засіданні палати більшості її членів (стаття 67 Конституції). Рішення про усунення Президента Румунії з поста в порядку імпічменту приймається на спільному засіданні палат двома третинами від загальної кількості депутатів та сенаторів (стаття 96 Конституції). Закон про внесення змін до Конституції приймається двома третинами від складу кожної з палат парламенту (стаття 151 Конституції). Рішення про призупинення повноважень глави держави у разі грубого порушення ним вимог Конституції, про схвалення програми діяльності уряду та переліку його членів, про недовіру уряду (такі рішення приймаються на спільному засіданні обох палат парламенту), Регламенти палат та органічні закони приймаються кожною палатою (на спільному засіданні палат) більшістю від її складу (у разі проведення спільного засідання палат — більшістю депутатів та сенаторів присутніх на спільному засіданні палат) (статті 76, 93, 103, 113 Конституції). Перелік питань, які регулюються органічними законами, встановлюється безпосередньо Конституцією (стаття 73) і включає закони, що визначають виборчі системи, організацію і порядок діяльності органу адміністрування виборчого процесу, організацію, функціонування та фінансування політичних партій, статус членів парламенту, порядок проведення референдуму, організацію уряду та Вищої ради національної оборони, порядок проведення часткової та повної мобілізації, режим воєнного та надзвичайного стану, злочини, покарання за них і порядок їх виконання, амністію, статус публічних службовців, статус судів, режим права власності, загальну організацію освіти, місцевого самоврядування, статус національних меншин, засади регулювання відносин власності, релігійних відносин тощо. Звичайні закони та постанови приймаються палатами більшістю присутніх на їхніх засіданнях членів палат, за умови наявності кворуму. Вето президента на закони долається тією ж кількістю голосів, яка вимагається для схвалення відповідних законів (стаття 77 Конституції).
Словаччина	Якщо інше не передбачено Конституцією, рішення парламенту приймаються більшістю присутніх на його засіданні членів за умови присутності на засіданні більше половини від конституційного складу парламенту (стаття 84 Конституції). Рішення про обрання на посаду та припинення повноважень спікера та віце-спікерів парламенту, про вотум недовіри уряду, подолання вето Президента, про схвалення міжнародних угод щодо прав людини та основоположних свобод, міжнародних політичних, економічних, військових угод, угод, які передбачають набуття Словаччиною членства у міжнародних організаціях приймаються більшістю від конституційного складу парламенту (статті 7, 84, 88, 89 Конституції), а рішення щодо внесення змін до Конституції Словаччини, оголошення війни або іншого стану, висунення обвинувачення Президенту у разі порушення ним Конституції або вчинення державної зради, про оголошення загальнодержавного референдуму щодо припинення повноважень Президента та передачу частини повноважень органів влади Словаччини Європейському Союзу — трьома п'ятими від конституційного складу парламенту (статті 7, 84, 106 Конституції).
Словенія	Якщо інше не передбачено Конституцією, рішення парламенту приймаються більшістю присутніх на його засіданні членів за умови присутності на засіданні більше половини від конституційного складу парламенту (стаття 86 Конституції). Регламент парламенту, пропозиції щодо внесення змін до Конституції Словенії, закони, які встановлюють порядок проведення референдумів, форму, межі та організацію оборони країни, статус регіонів держави, приймаються двома третинами членів парламенту, присутніх на засіданні парламенту (статті 90, 94, 124, 143 Конституції). Рішення про обрання спікера парламенту, глави уряду, про винесення вотуму недовіри уряду, про вотум довіри уряду приймаються більшістю від складу парламенту (статті 84, 111, 116, 117 Конституції). Двома третинами від складу парламенту схвалюються закони про внесення змін до Конституції, рішення про ратифікацію міжнародних угод, які передбачають передачу частини суверенних прав Словенії міжнародним організаціям, діяльність яких заснована на принципах поваги до прав і основоположних свобод людини, демократії та верховенства права, ратифікацію міжнародних угод, які передбачають членство Словенії в оборонних альянсах (стаття 3а Конституції), а також закон, яким визначається виборча система та порядок проведення парламентських виборів (статті 80, 98, 169 Конституції).
Угорщина	За загальним правилом, парламент приймає рішення більшістю присутніх на його засіданні членів, за умови присутності на засіданні не менш ніж половини депутатів (стаття 24 Конституції). Двома третинами від присутніх на засіданні членів парламенту приймаються рішення про встановлення наявності у члена парламенту конфлікту інтересів (існування якого є підставою для дострокового припинення депутатських повноважень) направлення підрозділів Збройних Сил Угорщини за кордон, їх використання в межах держави, щодо розміщення підрозділів збройних сил інших держав на території Угорщини, щодо створення військових баз Угорщини за межами країни та іноземних військових баз на території Угорщини, щодо введення превентивного оборонного надзвичайного стану у разі існування загрози вторгнення підрозділів іноземних збройних сил на територію Угорщини (статті 19, 20-А Конституції), затвердження Регламенту, а також закони, якими встановлюється (визначається) статус і розмір оплати праці членів парламенту, розмір оплати праці, пільги та компенсації, які надаються Президенту, порядок проведення референдумів та реалізації права народної законодавчої ініціативи, система органів судочинства та статус суддів, статус органів місцевого самоврядування, національних меншин, партій Конституційного Суду, омбудсмена, вищого органу фінансового контролю, Збройних Сил, поліції, порядок проведення слідчих дій та застосування спеціальних засобів, обмеження права на захист порушених прав з метою забезпечення своєчасного розгляду правових спорів, законів з питань державної символіки і її використання, свободи пересування та вільного вибору місця проживання, виборів, військового обов'язку та служби таємниці та персональних даних, свободи віросповідання, доступу до публічної інформації, контролю за діяльністю організацій мовлення, мирних зборів, права на притулок, громадянство, страйк (статті 20, 24, 28-В, 30, 32-А, 32-В, 32-С, 40-А, 44-С, 50, 57-63, 65, 68, 69, 70-С, 70-Н, 71, 76 Конституції). Більшістю від складу парламенту приймається рішення про обрання на посаду Прем'єр-міністра та про винесення вотуму недовіри уряду (статті 33, 39-А Конституції). Двома третинами від складу парламенту приймаються рішення про внесення змін до Конституції, про оголошення війни, миру, введення воєнного або надзвичайного стану, про обрання Президента Угорщини та припинення його повноважень у зв'язку із наявністю у нього конфлікту інтересів, про ініціювання процедури усунення Президента з поста в порядку імпічменту, про обрання на посади суддів Конституційного Суду, про обрання на посаду омбудсмена, голови та заступників голови вищого органу фінансового контролю, голови Верховного Суду (статті 19, 24, 29-В, 31-А, 32-А, 32-В, 32-С, 48 Конституції).

Фінляндія	Якщо Конституцією не передбачено інше, парламент приймає рішення простою більшістю присутніх на засіданні членів (стаття 41 Конституції). Рішення про внесення змін до Конституції, про створення позабюджетних фондів, про зміну державного кордону, про дострокове припинення або зупинення повноважень депутата у разі систематичного невиконання ним своїх обов'язків, про дострокове припинення повноважень омбудсмена (за наявності «достатньо вагомих» підстав) приймається двома третинами голосів від загальної кількості присутніх на засіданні парламенту депутатів (статті 28, 38, 73, 87, 94 Конституції). Трьома четвертими від загальної кількості присутніх на засіданні депутатів парламент приймає рішення про висунення обвинувачення Президенту у випадку вчинення ним державної зради або злочину проти людства (таке рішення приймається на підставі подання Канцлера юстиції, Омбудсмена або уряду)
Франція	Конституція не містить будь-яких вимог щодо наявності кворуму на засіданнях палат. Статтею 61 Регламенту Національних Зборів (нижньої палати) парламенту передбачено, що рішення палати вважаються легітимними незалежно від кількості членів палати, присутніх на її засіданні , якщо перед початком голосування керівник однієї з парламентських фракцій не звернувся до Президента палати з клопотанням про перевірку наявності кворуму. У разі надходження такого клопотання голосування вважається легітимним за умови наявності в сесійній залі парламенту абсолютної більшості обраних депутатів. При цьому керівник фракції не може вносити зазначене клопотання, якщо в сесійній залі присутня меншість членів очолюваної ним фракції. Якщо кворум для прийняття рішень (у разі надходження зазначеного клопотання) відсутній, Президент нижньої палати оголошує перерву у засіданні; після чого голосування щодо відповідного питання може бути проведене не раніше ніж через 15 хвилини після оголошення перерви. У цьому випадку результати голосування вважатимуться легітимними незалежно від кількості присутніх у сесійній залі депутатів. Окремі рішення нижньої палати парламенту потребують схвалення більшістю від її складу . Зокрема, абсолютною більшістю голосів від кількості обраних депутатів нижньої палати приймається рішення про недовіру уряду (статті 49 Конституції). Трьома п'ятими від складу парламенту приймається закон про внесення змін до Конституції Франції, а також закон про ратифікацію угоди щодо набуття певною державою членства в ЄС, якщо проекти таких законів не було винесено на затвердження загальнонаціональним референдумом (статті 88-5, 89 Конституції). Двома третинами від складу кожної палати приймається рішення про усунення президента Франції з поста в порядку імпичменту (у цьому випадку парламент засідає як Високий Суд) (стаття 68 Конституції).
Чехія	Засідання палат є повноважним за умови присутності на них не менш ніж третини членів палат; рішення палати вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів відповідно нижньої або верхньої палати (стаття 39 Конституції). Абсолютною більшістю голосів від загальної кількості депутатів та сенаторів приймаються рішення про обрання президента, недовіру уряду, оголошення війни, про направлення підрозділів Збройних Сил Чехії за межі держави та про дозвіл на перебування підрозділів іноземних Збройних Сил на території Чехії, про участь Чехії в системах оборони міжнародних організацій, членом яких є Чехія, схвалюються законопроекти, повторно направлені на розгляд нижньої палати верхньою палатою парламенту, а також законопроекти, щодо яких президентом було застосовано право вето (статті 39, 47, 48, 58, 72 Конституції). Трьома п'ятими від загальної кількості депутатів та сенаторів приймаються рішення про внесення змін до Конституції та ратифікуються міжнародні угоди, якими передбачається передача частини суверенних повноважень держави міжнародній організації (статті 10-А, 39 Конституції).

Рекомендації

- Внести до Конституції України зміни, які позбавлятимуть окремих народних депутатів права законодавчої ініціативи та закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за фракціями і депутатами у кількості, що дорівнюватиме мінімальному кількісному складу фракції, визначеному Регламентом Верховної Ради України (далі — Регламент).
- Розглянути можливість закріплення в Регламенті прямої заборони на внесення законопроектів на заміну раніше поданих з одночасним внесенням до статті 100 Регламенту змін, які скасовуватимуть часові обмеження щодо реєстрації в парламенті альтернативних законопроектів, і дозволятимуть вносити альтернативні проекти до прийняття парламентом рішення про схвалення одного з них у першому читанні.
- Розглянути можливість внесення змін до статті 104 Регламенту, які дозволятимуть Уряду відкликати внесені ним законопроекти на будь-якій стадії законодавчого процесу до їх прийняття в цілому.
- Розширити перелік вимог до інформації, що має зазначатись у пояснювальних записках до законопроектів, зокрема — передбачити обов'язковість включення до пояснювальних записок оцінки відповідності проекту вимогам Конституції, рішенням Конституційного Суду, праву ЄС (у сферах, що регулюються правом ЄС), результатів обговорень проекту перед його внесенням із зацікавленими особами та експертами, оцінки регуляторного впливу законопроекту у разі його прийняття, корупційних ризиків.
- Віднести до виключної компетенції Голови Верховної Ради України (а не Апарату Верховної Ради України) вирішення питання про відмову у реєстрації законопроекту у разі його невідповідності вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України; передбачити продовження строків для вирішення питання про відмову у реєстрації законопроекту до 3–7 днів.
- Включити Комітети Верховної Ради України з питань правової політики та з питань європейської інтеграції до переліку комітетів, на розгляд яких законопроекти мають надсилатись для отримання висновків в обов'язковому порядку.
- Передбачити обов'язковість надсилання всіх зареєстрованих у парламенті законопроектів на експертизу Кабінету Міністрів України та інших зацікавлених суб'єктів протягом 5 днів з дня їх реєстрації; розглянути можливість продовження строків підготовки висновків Кабінетом Міністрів України, комітетами, іншими зацікавленими суб'єктами до 30 днів, а також відповідного продовження строку підготовки висновків на законопроекти головним комітетом.
- Передбачити створення на веб-сайті Верховної Ради України окремої рубрики, аналогічної урядовому веб-порталу «Громадянське суспільство і влада», з можливістю надсилання безпосередньо через неї зауважень та пропозицій до законопроектів, що опрацьовуються комітетами Верховної Ради України; передбачити обов'язковість зазначення у висновках комітетів на законопроекти пропозицій, надісланих через відповідну рубрику та безпосередньо до комітету, результатів їх розгляду, причин врахування або відхилення, результатів обговорення законопроектів в ході слухань у комітетах та інших подібних заходах, організованих комітетами.
- Розглянути можливість внесення змін до статті 93 Регламенту, які передбачатимуть збільшення строків підготовки законопроектів до попереднього розгляду та розгляду у першому читанні (повторному першому читанні) з 30 до 45–60 днів; передбачити, що розгляд законопроектів парламентом у першому та подальших читаннях може здійснюватись лише за умови забезпечення можливості ознайомлення депутатів з текстом законопроекту та супровідними документами до них за певний час до дня їх розгляду на пленарному засіданні.
- З метою посилення ролі уряду у підготовці та внесенні законопроектів на розгляд парламенту, розглянути можливість внесення до Конституції України змін, які передбачатимуть схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України як умову набуття Урядом повноважень, визначатимуть строк її подання на розгляд парламенту та наслідки несхвалення.
- Внести зміни до статті 102 Регламенту, передбачивши обов'язковість розгляду законопроектів у трьох читаннях, крім випадків, встановлених Регламентом; розглянути можливість внесення змін до статті 96 Регламенту, які скасовуватимуть можливість включення законопроекту до порядку денного пленарного засідання без включення до порядку денного сесії.

- Внести зміни до статті 111 Регламенту, які передбачатимуть обов'язковість включення головним комітетом до висновків на законопроекти пропозицій про попереднє визначення Верховною Радою України основних положень, принципів, критеріїв та структурних частин законопроекту, на яких має ґрунтуватись проект.
- Внести зміни до статті 50 Закону «Про комітети Верховної Ради України», які передбачатимуть обов'язковість зазначення у висновку комітету переліку органів, установ, організацій та експертів, яким надсилався законопроект для одержання висновків, обов'язковість зазначення у висновку не лише факту наявності висновків експертизи, але і їх суті та мотивів, результатів проведених обговорень (слухань, круглих столів тощо), вжитих комітетом заходів щодо врегулювання розбіжностей між висновками різних комітетів, яким законопроект надсилався для розгляду.
- Внести зміни до статті 113 Регламенту, які передбачатимуть можливість обговорення законопроектів за скороченою процедурою у виняткових і чітко визначених Регламентом випадках.
- Передбачити обов'язковість подання головним комітетом документів, зазначених у статті 127 Регламенту (переліку законів, до яких у зв'язку з прийняттям закону необхідно внести зміни, плану організаційних, кадрових та інших заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті) на ранніх стадіях розгляду законопроектів, наприклад – перед першим або другим читанням.
- Внести зміни до статті 121 Регламенту, які передбачатимуть можливість прийняття законопроекту у другому читанні та в цілому лише за умови, якщо за результатами його розгляду у другому читанні до редакції, запропонованої головним комітетом, не було внесено будь-яких змін; в усіх інших випадках розгляд законопроектів у третьому читанні на окремому пленарному засіданні має бути обов'язковим.
- Внести зміни до Конституції України, які: а) розширюватимуть перелік законів України, що мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів (2/3) від конституційного складу Верховної Ради України; б) передбачатимуть можливість ухвалення більшості законів простою більшістю присутніх на засіданні депутатів, за умови присутності на засіданні більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту; в) передбачатимуть можливість подолання вето глави держави на закони абсолютною більшістю голосів від конституційного складу парламенту (щодо законопроектів, які ухвалюватимуться простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів) або кваліфікованою більшістю голосів (щодо законопроектів, які схвалюватимуться кваліфікованою більшістю від складу парламенту); вжити заходів щодо прискорення прийняття закону про нормативно-правові акти.

РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ШОСТОГО СКЛИКАННЯ ПРОТЯГОМ ШОСТОЇ ТА СЬОМОЇ СЕСІЙ

Верховною Радою України шостого скликання протягом шостої та сьомої сесій (з лютого 2010 року по січень 2011 року) було прийнято 224 закони. Моніторинг не враховує ратифікаційних законів та законів про внесення змін до Державного бюджету.

Найбільше прийнятих законів стосувалося галузевої, економічної та правової політики; найменше — політики культури і освіти. В цілому, за сферами регулювання прийняті протягом двох сесій закони можна поділити на такі основні групи:

- Галузева політика (57 законів);
- Економічна політика (55 законів);
- Правова політика (43 законів);
- Соціальна політика (27 законів);
- Державне будівництво (16 законів);
- Національна безпека і оборона (11 законів);
- Інформаційна політика (10 законів);
- Політика культури і освіти (4 закони)

Як і під час попередніх сесій, найбільш продуктивним суб'єктом законодавчої ініціативи вивилися Народні депутати України, які ініціювали 116 законів. Найбільш активно право законодавчої ініціативи реалізовували представники фракції **Партії регіонів**. Самостійно вони виступили ініціаторами 45-и законопроектів, 15 з яких стосуються економічної політики, 9 законопроектів регулюють питання галузевої політики, 8 законів спрямовані на вдосконалення соціальної політики, 6 законів стосуються правової політики, 5 законів регулюють питання у сфері державного будівництва та по одному закону спрямовані на вдосконалення інформаційної політики, а також політики культури і освіти. Крім того, були прийняті 17 законів, самостійно ініційованих представниками фракції **Блок Юлії Тимошенко** (8 законів у сфері правової політики, 3 закони у сфері галузевої політики, по 2 стосуються соціальної політики та політики державного будівництва і по одному законопроекту, що регулюють питання інформаційної та економічної політики). 12 законів були самостійно ініційовані депутатами від фракції **«Наша Україна — Народна самооборона»**, з яких по 4 стосуються галузевої та правової політики, по 2 закони регулюють питання у сфері соціальної політики і по одному закону спрямовані на вдосконалення інформаційної політики та політики у сфері культури й освіти. Найменше реалізували своє право законодавчої ініціативи представники фракцій **Комуністичної партії України** (по одному закону у сфері соціальної, економічної та правової політики) та **Блоку Литвина/Народної партії** (2 галузевих закони, один соціальний і один економічний). Значна кількість прийнятих депутатських законопроектів була ініційована міжфракційними депутатськими групами найрізноманітніших комбінацій. З 34-х таких законопроектів 12 стосуються галузевої політики, 8 — економічної, 7 — правової, 3 — інформаційної політики, 2 — політики у сфері державного будівництва і по одному — соціальної політики та політики культури й освіти. Крім того, Верховною радою був в цілому ухвалений Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності садівницьких товариств та дачних кооперативів», який ініціював наразі позафракційний Голова Верховної Ради України.

Також Верховна Рада підтримала 93 законопроекти, ініційовані урядом. При цьому була прийнята значна кількість проектів, поданих ще попереднім урядом під керівництвом Юлії Тимошенко. В цьому контексті варто звернути уваги на той факт, що більшість таких законів була підтримана новою коаліцією й, разом з тим, не знайшла підтримки серед представників фракції БЮТ. Серед ініційованих урядом і підтриманих Верховною Радою України законів 25 стосуються економічної політики, 23 — галузевої політики, 16 — правової політики, 11 — соціальної політики, 9 — національної безпеки і оборони, 5 — політики державного будівництва, і по 2 закони — інформаційної політики та політики культури та освіти.

Крім того, було підтримано 14 законодавчих ініціатив Президента України (3 з яких ініційовані ще президентом Віктором Ющенком). З них 6 стосувалися галузевої політики, по 3 закони — політики національної безпеки і оборони та державного будівництва, та по одному закону — соціальної та правової політики.

Також парламент підтримав в січні Закон «Про внесення змін до Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» (щодо скасування збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкових валют)», ініційований Національним банком України.

З 224 ухвалених протягом 2010-го року законів лише 17 були підтримані всіма парламентськими фракціями. Найбільше таких законопроектів було ініційовано міжфракційними групами депутатів («Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення відповідальності за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи)», «Про внесення змін до Закону України «Про молоко та молочні продукти» (щодо відповідності якості та безпеки молочних продуктів показникам, які встановлені законодавством і стандартами України)», «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до публічної інформації)»). Також всіма фракціями були підтримані законопроекти, ініційовані фракцією Партії Регіонів («Про внесення зміни до пункту 1 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення охорони родючості ґрунтів»», «Про внесення змін до Закону України «Про кінематографію» (щодо державної підтримки виробництва національних фільмів)», фракцією БЮТ («Про внесення змін до Сімейного кодексу України (щодо врегулювання порядку визначення розміру аліментів)», «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо права свідка на адвоката)», «Про доступ до публічної інформації»), фракцією НУНС («Про внесення зміни до статті 707 Цивільного кодексу України (щодо правового регулювання обміну товарів неналежної якості)», «Про внесення змін до переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, затвердженого Законом України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, які не підлягають приватизації)», «Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва») та фракцією КПУ («Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок»). Крім того, всі парламентські фракції підтримали також 1 законопроект колишнього Президента України Віктора Ющенка («Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації») та 3 урядові законопроекти («Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» (Кабінет Міністрів Юлії Тимошенко), «Про внесення зміни до статті 5 Закону України «Про податок на додану вартість» (щодо оподаткування при проведенні в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу)», «Про засади функціонування ринку природного газу» (ініційовані діючим Кабінетом Міністрів)).

Протягом 2010-го року представники фракції «Наша Україна — Народна самооборона» виступили «проти» 195-ти прийнятих в цілому законопроектів — це найвищий відповідний показник серед фракцій. При цьому від 10% до 50% складу фракції підтримували той чи інший законопроект разом з коаліцією, а у багатьох випадках не вистачало кілька голосів для того, щоб віднести фракцію до таких, що підтримали законопроект (більшість від складу фракції). Представники фракції БЮТ також виявили свою незгоду зі значною кількістю законопроектів (156 голосувань «проти» прийнятих в цілому законопроектів). Як зазначалося, серед непідтриманих більшістю складу фракції БЮТ законопроектів було чимало таких, які ініціював Кабінет Міністрів під керівництвом Юлії Тимошенко або які були ініційовані представниками фракції БЮТ. 26 законопроектів не були підтримані фракцією КПУ і 4 законопроекти — фракцією Блока Литвина/Народної Партії. Лише фракція Партії регіонів підтримала всі 224 ухвалені протягом 2010-го року законопроекти. При цьому, можна стверджувати, що принципові позиції «проти» займали лише фракції КПУ та Блок Литвина, в той час як невизначена позиція фракції НУНС (коливається в межах 10–60% від складу фракції) зумовлена проблемами внутрішньфракційної дисципліни. Крім того, позиція фракції БЮТ швидше покликає відображати її новий опозиційний статус.

Найпродуктивнішими місяцями 2010 р. виявилися липень (44 закони) та грудень (54 закони), протягом яких було ухвалено майже 44% всіх законопроектів, прийнятих за сесійний рік. Найменш

продуктивними виявилися березень та квітень: в цей період було ухвалено лише 12 законів. Це пояснюється тим, що в даний час відбувалася зміна політичного керівництва держави (зокрема — уряду), тому основним напрямком роботи парламенту було звільнення та призначення посадовців.

ЗМІНИ ФРАКЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ЗА 2010 СЕСІЙНИЙ РІК

Фракція	Кількість депутатів	
	Лютий 2010 року	Січень 2011 року
Партія регіонів	172	180
БЮТ — «Батьківщина»	153	113
«НУ-НС»	72	71
КПУ	27	25
Блок Литвина / Народна Партія	20	20
Позафракційні депутати	6	41

Принципово змінили структуру парламенту зміни до регламенту ВРУ, відповідно до яких коаліція повинна складатись з депутатів, а не з фракцій (ухвалені в березні 2010 року). Це призвело до першої хвилі переходу депутатів в провладну парламентську коаліцію (фракції, що орієнтувались на президента і його партію). Друга хвиля відбулася у вересні, коли було оголошено про виключення з фракції БЮТ 28 народних депутатів, які раніше підтримували коаліцію під час голосувань. На 23 вересня 2010 року кількість членів фракції БЮТ налічувала вже 124 депутати. Це в свою чергу значно вплинуло на однотайність голосувань фракції БЮТ.

В жовтні відбулися інші зміни у фракційному складі парламенту. Голова Верховної Ради Володимир Литвин, його перший заступник Адам Мартинюк і заступник Микола Томенко з 16 жовтня стали позафракційними депутатами, у відповідності до вимог зміненого Регламенту Верховної Ради. Станом на 21 жовтня, до складу парламентської фракції Партії регіонів входило 180 депутатів, БЮТ — 121, Блоку «Наша Україна — Народна Самооборона» — 71, Комуністичної партії — 26, Блок Литвина — 20; кількість позафракційних — 32 депутати.

Крім того, були ініційовані зміни у назвах фракцій. Так, Фракція Блоку Литвина з листопада має назву Фракція Народної Партії, а Фракція БЮТ — «БЮТ-Батьківщина».

В грудні знову відбулися зміни у фракційному складі парламенту, які й сформували фракційну структуру Верховної Ради до кінця сесії. Станом на 14 січня, до складу парламентської фракції Партії регіонів входило 180 депутатів, БЮТ-Батьківщина — 113, Блоку «Наша Україна — Народна самооборона» — 71, Комуністичної партії України — 25, фракції Народної Партії» — 20; кількість позафракційних депутатів становила — 41 депутат.

До **найрезонансніших законів**, прийнятих Верховною Радою протягом 2010 року можна віднести Закони України:

«Про затвердження змін до статті 61 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо порядку утворення коаліції депутатських фракцій)» від 9.03.2010;

«Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» від 27.04.2010;

«Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (щодо забезпечення прозорості та демократичності місцевих виборів)» від 30.08.2010;

«Податковий кодекс України» від 2.12.2010;

«Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011.

Основні тенденції:

1. У законотворенні з великим відривом переважає сфера галузевої, економічної та правової політики. При цьому значно відстає сфера політики культури і освіти. Також досить мало з ухвалених законів стосуються інформаційної політики й політики у сфері національної безпеки та оборони.

2. Однією з основних ознак законодавчого процесу у Верховній Раді України є переважання ухвалених законів, які були ініційовані Народними депутатами. На відміну від України, у більшості країн Західної Європи спостерігається протилежна законодавча тенденція: переважна більшість законопроектів ініційовані урядом. У Німеччині, наприклад, щороку приймається близько 75% законів, ініційованих урядом. Фактично, лише в Італії ситуація аналогічна українській: більшість законопроектів ініціюють депутати. Однак, при цьому, все ж частіше ухвалюються законопроекти, які ініціював уряд.

3. Все ж необхідно відзначити, що за минулий сесійний рік збільшилась кількість законів, ініційованих урядом. Особливо ця тенденція проявилася під час 7-ї сесії.

4. Значно зросла кількість ухвалених законів, які були ініційовані представниками фракції Партії регіонів.

5. Під час 7-ї сесії на законодавчу арену повернувся ще один суб'єкт законодавчої ініціативи: Національний банк України.

6. З 224 ухвалених протягом 2010-го року законів лише 17 були підтримані всіма парламентськими фракціями. Варто зазначити, що фракція НУНС не підтримала 87% ухвалених в цілому законопроектів, а фракція БЮТ-Батьківщина — майже 70%. При цьому часто не відіграло ролі, хто був ініціатором законопроекту. Наприклад, фракція БЮТ-Батьківщина не підтримала більшість ухвалених парламентом законів, які були ініційовані попереднім урядом під керівництвом Юлії Тимошенко.

За більш детальною інформацією щодо парламентського моніторингу звертайтеся за телефоном (+38044) 5313768 або електронною поштою (z.oleksandr@laboratory.kiev.ua). Контактна особа — Олександр Заславський. Також з даними парламентського моніторингу, можна ознайомитися на сайті Лабораторії законодавчих ініціатив <http://parlament.org.ua> в розділі «Експертні матеріали».

ПОТРІБНО БУЛО ЧІТКО Й НЕДВОЗНАЧНО ВКАЗАТИ УКРАЇНІ, ЩО ВОНА ОДНОГО ДНЯ ПРИЄДНАЄТЬСЯ ДО ЄС



Річард ЯНГС,
Генеральний директор Фонду міжнародних відносин та зовнішнього діалогу (FRIDE), Іспанія.

Фонд міжнародних відносин та зовнішнього діалогу (Foundation for International Relations and External Dialogue, FRIDE) – аналітичний центр, метою якого є пропагування інноваційного мислення в контексті ролі Європи на міжнародній арені. Ключовими темами аналізу організації є безпека, права людини, розвиток демократії, гуманітарна допомога. Фонд є політично незалежним центром, відкритим до різних поглядів, має інтернаціональний штат. Офіс Фонду розташований у Мадриді. Генеральний директор FRIDE Річард Янгс в своєму інтерв'ю розповів про європейські перспективи України з точки зору західних політологів, про імідж українських політиків у країнах ЄС та про функціонування політичних партій в Європарламенті (електронна версія інтерв'ю опублікована на сайті «Главком»).

– Як ви оцінюєте політику «Східного партнерства» ЄС в контексті України? Чи буде цей інструмент ефективним для України та Європейського Союзу?

– «Східне партнерство» було дуже багатообіцяючою ініціативою, адже воно спрямоване на розбудову співпраці між різними країнами в регіоні. Втім, на мою думку, для України «Східне партнерство» є менш привабливим, тому що воно пропонує мало нового на додачу до інструментів, фінансування та взагалі взаємодії, які вже існують у її стосунках з Європейським Союзом. Тому зрозумілим є розчарування багатьох українців з цього приводу, адже «Східне партнерство» не запропонувало нічого принципово нового для України. Думаю, в довгостроковій перспективі ця політика все ж може бути ефективним інструментом при розбудові відносин між країнами в регіоні, де діє «Східне партнерство», при розбудові регіональної співпраці та створенні регіональної ідентичності. Однак в контексті двосторонніх стосунків України та ЄС це, можливо, не найбільш визначна сфера для розвитку в майбутньому.

– Чи існують наразі для України якісь альтернативи «Східному партнерству»?

– Тут мова має скоріше йти не стільки про альтернативи, скільки про пріоритети. Так, протягом кількох найближчих років пріоритетом для України має стати прогрес в контексті вже існуючих зобов'язань, які спрямовані на наближення до правил ЄС. Ці зобов'язання вже підписані, тепер їх необхідно імплементувати. Це один з пріоритетів. Іншим пріоритетом може стати розвиток співробітництва в енергетичній сфері. Тут важливим завданням є виконання зобов'язань України щодо приєднання до Європейського енергетичного співтовариства. Це може мати значні позитивні наслідки для України та для ЄС в період, коли енергетична безпека перебуває в досить нестабільній ситуації. Нарешті, третім пріоритетом має бути посилення демократичних інститутів та громадянського суспільства. Зараз же, як відомо, Україна в цій сфері зіштовхнулася з певними новими викликами.

– Яке ваше загальне враження щодо європейських перспектив України? Чи стане вона колись членом ЄС?

– Особисто я вважаю, що Європейський Союз повинен був би вже просувати дане питання. Потрібно було чітко й недвозначно вказати Україні, що вона одного дня приєднається до ЄС. Не думаю, що це означало б, що вона стане членом Євросоюзу в найближчий час — Україні для цього ще потрібно виконати багато завдань. Так само і ЄС потрібно багато чого зробити для того, щоб впорядкувати свої власні справи та інституції. Але я думаю, що надсилання формального сигналу було б сильним кроком для ЄС, навіть якщо б потребувалося б ще 10–15 років для того, щоб переговори щодо українського членства перейшли в дійсно якусь конкретну стадію. Однак в реальності схоже на те, що навряд чи Україна отримає такий сигнал скоро. Тому в цьому сенсі я є песимістом, адже зараз існує стійка опозиція ідеї розширення Євросоюзу у вигляді кількох країн-членів. Частково ця протидія викликана впливом фінансової кризи, частково — втомою

та виснаженням від того, що Європейський Союз постійно змінює свої інституції. Разом з тим існує і така точка зору, згідно якої ЄС іноді потребує кризи для того, щоб робити сміливі кроки вперед. Тож, можливо, Євросоюз буде готовий зробити такий крок щодо України у випадку, якщо ситуація насправді стане дуже складною, якщо процес реформ в Україні буде рухатись у зворотному напрямі, якщо країна буде різко віддалятися від ЄС в геополітичному плані і якщо в контексті енергетичних відносин стане зрозуміло, що вона зближається з Росією всупереч зобов'язанням щодо інтеграції з європейськими енергетичними ринками. Залишається сподіватись, що справи не дійдуть до ситуації, коли все має піти вкрай погано для того, щоб в результаті виправитись й отримати прогрес, як це свого часу траплялось в європейській історії.

— Чи виступає енергетичне питання головним фактором у відносинах між Україною та ЄС? Іноді складається саме таке враження.

— Не думаю, що транспортування газу є ключовим моментом. Мені здається, що люди в ЄС дійсно прагнуть створити гарантії для того, щоб вражаючий демократичний поступ України не почав рухатись в зворотному напрямі, та усвідомлюють, що вона може стати важливою країною для Євросоюзу — економічно, стратегічно та в багатьох інших аспектах. Зрозумілим є занепокоєння України з приводу «Північного потоку» та «Набукко», адже її вплив як транзитера газу може стати меншим. За таких умов Європейський Союз повинен послати Україні сигнал й запевнити її в тому, що вона є частиною бачення ЄС його енергетичної безпеки, що Україна має стати частиною енергетичної спільноти. Також має йтися про те, що бажання Брюсселю розвинути «Північний потік» та «Набукко» не буде означати ігнорування України зі сторони ЄС через те, що для європейських ринків стали доступними нові маршрути постачання енергоносіїв.

— Який імідж має українська політична система серед європейських політологів? Чи вважають вони її стабільною та демократичною?

— Українська політична система оцінюється як демократична, але не дуже стабільна. Україна час від часу з'являється в сюжетах новин країн ЄС у зв'язку з бійками депутатів, енергетичними кризами або ж відставкою урядів. Тож, на жаль, саме такі кризи найчастіше потрапляють у заголовки новин і, як наслідок, формують у ЄС враження того, що в Україні існують серйозні проблеми зі стабільністю демократичної системи. Також важливо відзначити, що багато людей у Європейському Союзі розглядають Україну крізь призму її відносин з Росією, йдуть дискусії щодо того, чи стає вона більше проєвропейською, чи проросійською. Однак такий підхід є доволі спрощеним. Насправді в Євросоюзі існує значний інтерес до України.

— Який імідж має президент України Віктор Янукович у ЄС?

— Спочатку його розглядали як цілком проросійського політика, який може повністю згорнути всі демократичні здобутки Помаранчевої революції. Однак він здійснив зусилля для того, щоб швидко спростувати такий імідж та послати прагматичні сигнали Брюсселю. Як наслідок, європейські уряди зустріли його, можливо, навіть надто тепло. Деякі уряди країн ЄС розглядають адміністрацію Януковича як шанс та можливість подолати недоліки, що існували у відносинах з Україною за часів попередньої влади. Однак, без сумніву, газові домовленості з Росією та підписання угоди про подовження перебування Чорноморського флоту Російської Федерації в Криму стали певним сигналом тривоги. Тож зараз в європейських столицях роздумують над тим, чи зможе багатовекторна політика Віктора Януковича залишатися дієвою довгостроково, чи Україна все ж поступово повністю перейде в сферу впливу Росії.

— Чи вплине відмова України від спроб вступити в НАТО на її перспективи приєднання до ЄС? Чи ці речі все ж ніяк не пов'язані?

— Це гарне питання. Країни-члени Європейського Союзу розділені на дві групи щодо нього. Деякі держави ЄС стверджують, що за умови відсутності реальної можливості приєднання України до НАТО зараз, Євросоюзу необхідно докласти зусиль аби допомогти Україні в процесі її євроінтеграції або ж, принаймні, надати певні преференційні відносини, щоб компенсувати той факт, що членство України в НАТО більше не є коротко- чи навіть середньостроковою пер-

спективою. На жаль, інша група країн використовує цей самий аргумент навпаки — якщо приєднання до Північно-Атлантичного альянсу вже не знаходиться на порядку денному для України, то, можливо, аналогічно треба вчинити й з ідеєю її членства в ЄС.

— В Україні триває формування й розвиток партійної системи. З огляду на це, цікаво було б дізнатися про аналогічну сферу в ЄС. Чи існує чіткий зв'язок між політикою європейських політичних партій на рівні Європарламенту та на національному рівні?

— Не думаю, що в Європейському парламенті все ще існує чіткий розподіл на «правих» та «лівих» — більш суттєвими є дебати між «проєвропейськими» та «антиєвропейськими» силами («єврооптимістами» та «європесимістами»). Важливим для Європарламенту стало рішення британської Консервативної партії вийти зі складу фракції Європейської народної партії. Багато хто вважає, що подальше її приєднання до нової групи Європарламенту — Європейських консерваторів та реформаторів — було невдалим кроком, адже туди входять деякі право-радикальні партії, що знаходяться далеко поза «мейнстрімом» європейської політики. Тож, зараз розподіл політичних партій в Європейському парламенті є доволі складним, він не співпадає з політичним поділом на національному рівні.

— Чи існує кореляція між рівнем виборчої підтримки політичних партій під час виборів до Європарламенту та національних парламентів? Скажімо, чи отримують партії на національних виборах приблизно таку ж кількість голосів, як під час виборів до Європарламенту?

— Тут не існує чіткої тенденції й зв'язку, адже вибори до Європейського парламенту часто проходять в період між національними виборами (наприклад, в середині строку перебування при владі в країні тієї чи іншої політичної сили). Тож нерідко люди, голосуючи на виборах до Європарламенту проти партії влади, скоріше прагнуть донести до неї інформацію про власне незадоволення внутрішньою політикою, аніж дійсно підтримати чи не підтримати політику на європейському рівні. Також треба брати до уваги той факт, що рівень участі виборців у європейських виборах дуже низький. Тож можна стверджувати, що виразної кореляції між підтримкою партій на різних рівнях в країнах ЄС немає.

— Зараз багато говориться про кризу ідеології в Європі та у всьому світі загалом. Чи існують все ще значні ідеологічні відмінності між політичними партіями в Європейському парламенті (якщо дещо відійти від протистояння «єврооптимістів» та «європесимістів»)?

— З цієї теми було здійснено багато досліджень, які показали, що багато членів Європарламенту голосують скоріше з огляду на інтереси своєї країни, аніж відповідно до якоїсь партійної ідеології. І «ліві», і «праві» депутати з однієї країни підтримують ту політику на рівні ЄС, яка відповідає інтересам їх рідної країни. Тож, як вже зазначалося, поділ на «лівих» та «правих» не є надто важливим у Європейському парламенті. Разом з тим, дослідження свідчать, що така ситуація потроху починає змінюватися, однак національні інтереси все ще відіграють ключову роль при голосуванні євродепутатів.