

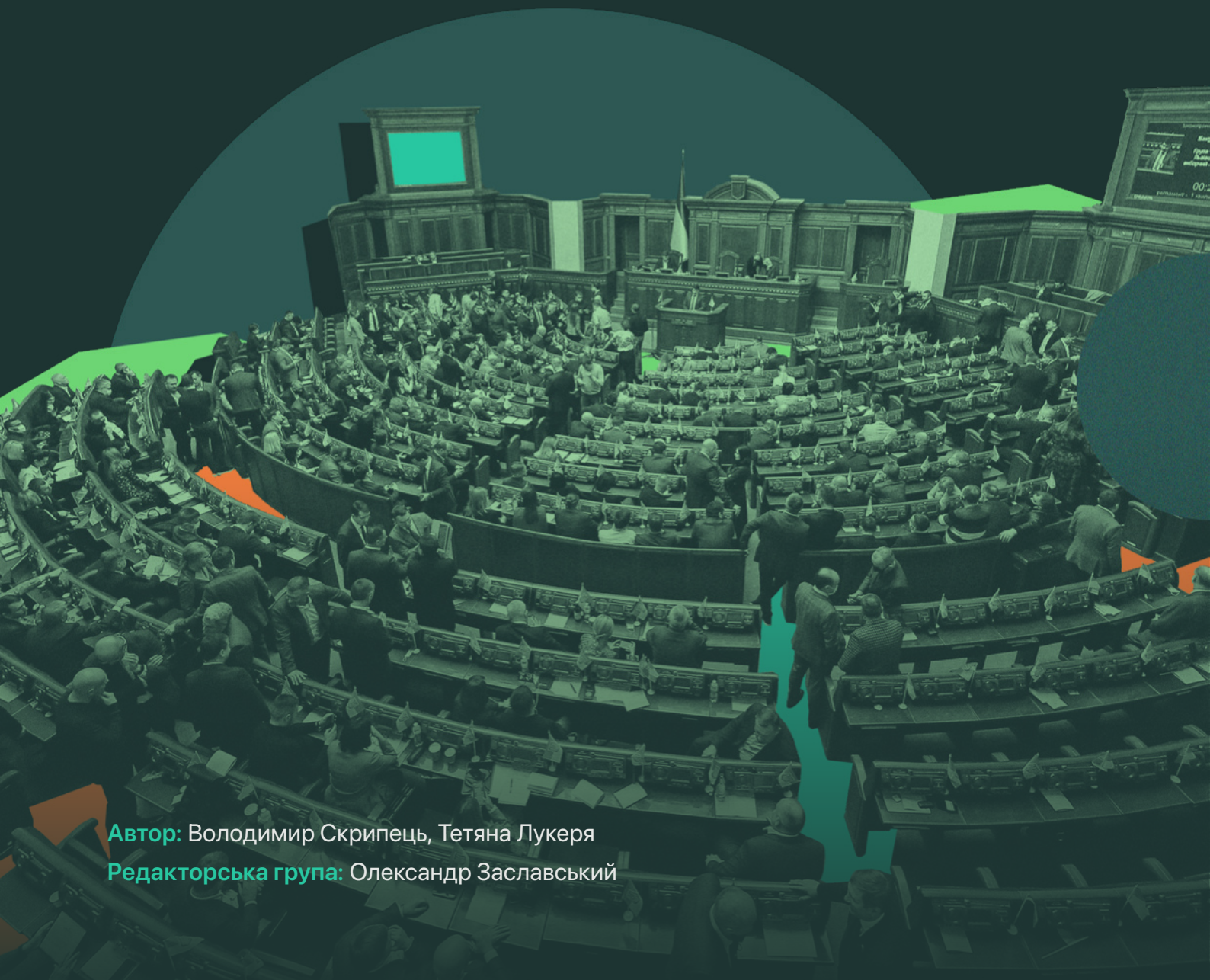


ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Часопис «ПАРЛАМЕНТ»

Випуск 2 / 2021–2022

Парламентські процедури: між приписами і практикою



Автор: Володимир Скрипець, Тетяна Лукеря

Редакторська група: Олександр Заславський

Зміст

I. Третє читання	3
Що таке третє читання?	4
Як жило і помирало третє читання?	5
Розповсюдженість практики розробки планів та підзаконних актів до третього читання	11
Яке майбутнє третього читання?	12

II. Альтернативні законопроекти: навіщо цей інструмент в Регламенті і як його використовують на практиці?	13
Що таке «альтернативний законопроект»?	14
Як зароджувалася процедура подання альтернативних законопроектів?	15
Як проходить розгляд альтернативних законопроектів під куполом Верховної Ради?	16
Розподіл кількості альтернативних законопроектів відповідно до скликань ВРУ	20
Альтернативні законопроекти між коаліцією та опозицією	22
Альтернативні законопроекти для затягування законотворчого процесу	27
Як виглядає практика розгляду альтернативних законопроектів?	27
Майбутнє інструменту подання альтернативних законопроектів	29

III. Постанови про скасування	31
--------------------------------------	-----------

I.

Третє читання

Третє читання законопроектів. Про таку процедуру знають навіть не всі депутати Верховної Ради.¹ З огляду на частоту застосування такої процедури, це і не дивно: за останні 3 скликання процедуру трьох читань проходив аж 1 законопроект (законом врешті і не став). Однак, з іншого боку, не можна не згадати ч.1 ст. 102 Регламенту, де зазначено:

«Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, встановлених у цій статті».

¹ Наприклад, дебати щодо того, чи означає прийняття в другому читанні одночасне прийняття в цілому. Стенограма пленарного засідання 21 травня 2015 року.

Що таке третє читання?

Третє читання потрібне для фінального доопрацювання та узгодження законопроекту. На цьому етапі до тексту законопроекту мають вноситися поправки лише щодо виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті. Поправки, які стосуються змісту законопроекту, вносити заборонено.

Логіка законодавчої процедури з трьох читань наступна:

Перше читання	Ухвалення основних положень: основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту.
Друге читання	Ухвалення постатейно: постатейний розгляд та розгляд пропозицій і поправок. По суті, це — узгодження деталей і конкретних механізмів, закладених у статтях законопроекту.
Третє читання	Ухвалення в цілому: фінальне доопрацювання, усунення суперечностей і узгодження законопроекту.

Головною перевагою третього читання є можливість розробки повноцінного плану імплементації законопроекту. Для цього головний комітет може, в разі необхідності, отримати від уряду план заходів² для введення в дію закону після його прийняття народними депутатами. Більше того, Верховна Рада може прийняти рішення про розробку Урядом підзаконних актів, потрібних для імплементації закону.³

Третє читання надає можливість депутатам впровадити повні і детальні зміни в законодавство, без можливих викривлень⁴ на рівні виконавчої влади. Крім цього, наявність розроблених підзаконних актів на етапі прийняття закону дозволяє зробити закон та підзаконні акти більш гармонізованими і якісно виписаними.

Неякісні ж підзаконні акти можуть призвести до провалу імплементації закону. Однією з причин прийняття неякісних актів, поряд з якістю супровідних документів та рівнем кваліфікації розробників актів, є погана координація законодавчої та виконавчої гілок влади.⁵ Так чи інакше розгляд підзаконних актів разом із законопроектом може запобігти названим вище проблемам. Досить особливою є і процедура розгляду третього читання в залі пленарних засідань. На відміну від другого читання (де кожна поправка може бути винесена на голосування), третє читання передбачає постатейне голосування за ті статті, до яких були внесені зміни. Верховна Рада також може проголосувати щодо схвалення урядового плану імплементації законопроекту.

2 Організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних.

3 Варто наголосити, що норми щодо планів та проектів підзаконних актів до третього читання були наявні в усіх Регламентах ВРУ, починаючи з 1994 року.

4 Виконавча влада зазвичай по-своєму розуміє прийняті парламентом закони і діє відповідно до свого розуміння як виконавчої влади. Це створює деякі викривлення того, як закон бачили розробники — представники законодавчої влади. Наприклад <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12387>

5 Однак в окремих випадках виконавча влада з політичних міркувань може бути зацікавленою в провалі закону.

Як жило і помирало третє читання?

Перше скликання Верховної Ради України (яке одночасно є дванадцятим скликанням Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки) працювало за Тимчасовим регламентом засідань.⁶ Законодавча процедура цього Регламенту складалася з попереднього обговорення законопроектів у постійних комісіях та прийняття законів більшістю голосів народних депутатів. У 1994 році, разом зі зміною скликань, відбулася і зміна Регламенту. Саме новий Регламент 1994 року⁷ закріпив таку законодавчу процедуру:

«Розгляд і прийняття законопроектів Верховною Радою включає: обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд в трьох читаннях)»

ч. 2 ст. Стаття 6.4.6.

У перших редакціях Регламенту, на відміну від чинної редакції (яка вперше була застосована у 2006 році і з того часу не змінювалася⁸), третє читання виглядає основною та невід'ємною частиною законодавчої процедури. Натомість, чинні норми Регламенту, хоч і визначають три читання як типову процедуру («як правило»), але допускають опціональне відхилення від правила.

Незважаючи на закріплення процедури третього читання в Регламенті з вказівкою про типовість третього читання для законодавчого процесу, за III-IX скликання є інформація про менше ніж 80 законопроектів, які дійшли до третього читання.⁹

Всього було ідентифіковано та проаналізовано 76 таких законопроектів. Ці дані отримані з порталу відкритих даних¹⁰, який містить інформацію, починаючи з III скликання. За V-IX скликання таких законопроектів менше 10. Певна кількість законопроектів другого скликання теж пройшла третє читання, але відкриті дані щодо них переважно відсутні. Хоча можна зробити припущення, що в другому скликанні було відносно багато законопроектів, що проходили три читання, оскільки ця процедура була вперше затверджена саме цим скликанням.

6 Постанова Верховної Ради України. [Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання.](#)

7 Цей Регламент складався з двох частин: [Регламент Верховної Ради України](#) (Прийняття від 27.07.1994) та [Регламент Верховної Ради України](#) (Розділ 5 — розділ 11).

8 Цікаво, яким чином третє читання стосується всеукраїнського референдуму. Питання проведення всеукраїнського референдуму довгий час залишалося нерегульованим. А прийнятий закон «Про всеукраїнський референдум» не передбачає затвердження законів шляхом референдуму. Однак процедура третього читання, відповідно до Регламенту, передбачає, що ВРУ може винести схвалений у третьому читанні законопроект на всеукраїнський референдум. Наявність таких суперечливих положень, з одного боку, демонструє неналежний рівень опрацювання законопроектів, а з іншого — показує «закинутість» процедури третього читання.

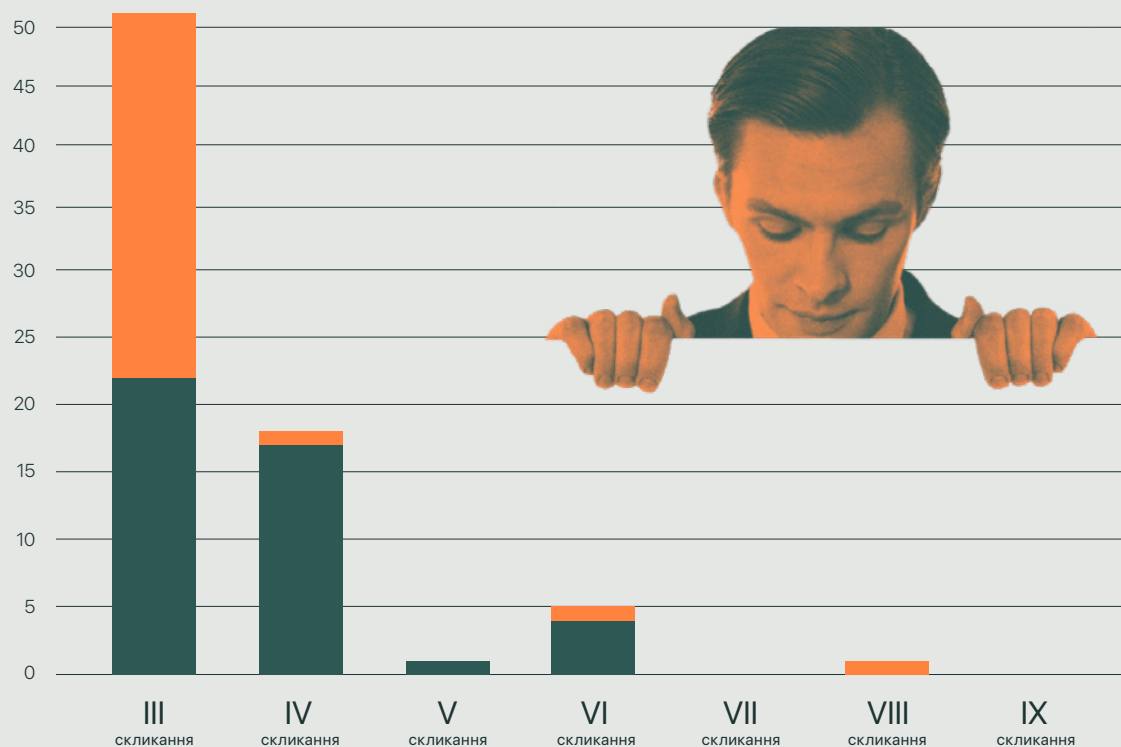
9 Тут і далі такими законопроектами будуть вважатися законопроекти, що були 1) прийняті в третьому читанні і стали законами, 2) прийняті в третьому читанні, вето вані і не змогли подолати вето, 3) розглядалися в третьому читанні, але не змогли набрати достатню кількість голосів для прийняття, 4) були відправлені на третє читання, але не розглянуті.

10 [Портал відкритих даних.](#)

Застосування третього читання за скликаннями

■ Стали законами ■ Не стали законами

*Законопроекти з другого скликання (щодо яких наявні дані), включені до переліку законопроектів третього скликання



Загалом за третє¹¹, четверте та частково друге скликання¹² близько 70 законопроектів пройшли третє читання. Частина з них проходили одне з читань в третьому скликанні, а потім перейшли до четвертого. Якщо ж розділити законопроекти за тим, в якому скликанні було третє читання законопроекту, то будемо мати такі дані:

	III скликання	IV скликання	V скликання	VI скликання	VII скликання	VIII скликання	IX скликання
Стали законами	23	17	1	4	0	0	0
Не стали законами¹³	29	1	0	1	0	1	0

*Законопроекти з другого скликання (щодо яких наявні дані) включені до переліку законопроектів третього скликання

¹¹ Варто враховувати, що дані за третє скликання є дещо неповними. У багатьох картках законопроектів немає документів, в поодиноких випадках відсутні записи про етапи проходження законопроектів. Особливо це стосується перших сесій третього скликання. Можливо, деякі законопроекти, що проходили третє читання в третьому скликанні, не потрапили до нашої вибірки.

¹² Дані за друге скликання доступні в тих випадках, коли законопроекти, що пройшли третє читання, були ветоані, а пропозиції Президента надавалися у третьому скликанні.

¹³ Законопроекти могли не стати законами з наступних причин: 1) прийнято в третьому читанні, але не подолано вето президента, 2) розглянуто в третьому читанні, але не було достатньої кількості голосів для прийняття, 3) прийнято в другому читанні і відправлено на третє читання, але в третьому читанні не розглянуто, через невключення до порядку денного або відкликання.

Саме третє-четверте (і, ймовірно, друге) скликання можна вважати такими, коли процедура трьох читань в принципі застосовувалася, але вже тоді вона не працювало як «типова» процедура ухвалення законів.

За третє скликання було прийнято 885 законів, з них три читання пройшло лише 23. За четверте скликання прийнято 1140 законів, з них третє читання пройшло 17. Тобто менше 3% ухвалених в цілому законів пройшло три читання. Щодо подальших скликань, то частка таких законів становить менше 1%.

Привертає увагу різке зменшення кількості третіх читань з кожним новим скликанням. Кількість третіх читань у період з V по IX скликання становить менше десяти. Це фактично поодинокі випадки.

Вище розглянуто кількісний вимір процедури третього читання, але, засновуючись на стенограмах пленарних засідань, було досліджено також і його якісний вимір.

Тематична спрямованість законопроектів

Відсутнє значне домінування якоїсь тематики законопроектів. Єдине, що можна відзначити — прийняття бюджету декілька разів проходило три читання.

Третє читання також часто застосовувалося при розгляді проектів кодексів:

- > Кодекс адміністративного судочинства
- > Зміни до Кримінально-процесуального кодексу
- > Цивільний процесуальний кодекс
- > Зміни до Арбітражного процесуального кодексу
- > Сімейний кодекс
- > Зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення
- > Бюджетний кодекс
- > Податковий кодекс
- > Митний кодекс
- > Кримінальний кодекс
- > Цивільний кодекс
- > Господарський кодекс

Це великі і важливі законопроекти, часто їх підготовка до розгляду займає декілька років. Тому не дивно, що депутати хочуть щонайкраще їх опрацювати, погодивши всі суперечливі моменти. Третє ж читання дозволяє ретельніше опрацювати законопроекти.

У п'ятому, шостому та восьмому скликаннях виражене тематичне домінування також було відсутнє. Кодекси третє читання в цих скликаннях не проходили.

Варто додати, що Кримінальний процесуальний кодекс та Податковий кодекс, що приймалися в 2010–2012 рр. проходили тільки два читання. При цьому до них висувалося багато претензій щодо неузгодженості норм між собою.

Мотивація застосування процедури третього читання

Були проаналізовані стенограми засідань ВРУ, коли ці законопроекти розглядалися у другому (тоді, коли приймалося рішення, — або прийняти в другому та в цілому, або прийняти в другому та відправити на третє) та в третьому читаннях.

Загалом абсолютну більшість випадків (або ж сценаріїв) винесення законопроекту на третє читання можна розподілити на три категорії:

Перший сценарій

На друге читання виносяться дуже суперечливі норми або погано опрацьований законопроект. За результатом обговорення в залі стає зрозуміло, що такий законопроект приймати в другому читанні і в цілому просто не можна. Тому його фактично постатейне доопрацювання переноситься на третє читання. Хоча саме друге читання має бути постатейним опрацюванням законопроекту. Тобто третє читання використовується як повторне друге.

Другий сценарій

Законопроект є суперечливим, згоди щодо його прийняття в залі немає: одні фракції хочуть прийняти його в другому читанні і в цілому, а інші не погоджуються на це. Врешті вирішують проголосувати прийняття законопроекту в другому читанні, а потім в цілому як закон (або голосують зразу в другому читанні та в цілому). Голосування за закон в цілому провалюється (його можуть провалювати декілька разів), і його передають на третє читання (ця передача зазвичай не супроводжується якимось голосуваннями). Тобто закон хочуть прийняти, не можуть це зробити в другому читанні і тому використовують третє читання як «запасний аеродром».

Третій сценарій

У залі є консенсус щодо необхідності відправити законопроект на третє читання для доопрацювання. Такі пропозиції виходять від комітету чи авторів і можуть навіть не обговорюватися. Саме третій сценарій можна вважати «нормальною» процедурою третього читання, адже відбувається фінальне доопрацювання. В результаті законопроект цілеспрямовано відправляють на третє читання для узгодження, а не через неможливість прийняття в другому та в цілому (тобто не як заміна повторному другому читанню).

Третій сценарій застосовувався лише в третьому та четвертому скликаннях. У третьому скликанні 11 законопроектів відправили на третє читання по першому сценарію, 15 законопроектів пройшло по другому, а 24 — по третьому. У четвертому скликанні половина законопроектів відправили на третє читання по першому сценарію і половину — по третьому. Тобто за третє-четверте скликання близько половини законопроектів проходили нормальне третє читання, а не повторне друге за своєю сутністю у формі третього.

У п'ятому скликанні законопроект щодо стимулювання заходів з енергозбереження був відправлений на третє читання через суперечки щодо окремих норм, тобто по першому сценарію. У шостому скликанні три законопроекти відправили на третє читання по першому сценарію і ще два законопроекти не змогли набрати необхідну кількість голосів для прийняття в другому читанні та в цілому (другий сценарій).

Останній законопроект, що був прийнятий у третьому читанні і став законом, — внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України (щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії) № 3271 від 25.05.2009. Його прийняли в третьому читанні та в цілому 20.01.2010. На третє читання його відправили через суперечки щодо поправок.

Останнє ж третє читання проходило у ВРУ 8 скликання. Тоді, у 2015 році, розглядався законопроект «Про реструктуризацію зобов'язань за кредитами в іноземній валюті». Суть законопроекту була в тому, щоб перерахувати кредити, взяті в іноземній валюті, у гривні за старим курсом. Законопроект вважався дуже затратним і популістичним, тому ВРУ довго не могла дійти консенсусу. Ситуацію погіршували протести під стінами Ради. Після декількох провальних голосувань А. Парубій — тодішній спікер — запропонував проголосувати законопроект у другому читанні та відправити його на доопрацювання до третього (другий сценарій). Врешті законопроект був ухвалений і в третьому читанні, але президент наклав вето, яке Рада подолати не змогла.

З огляду на вищенаведені факти можна стверджувати про поступове, але досить стрімке, відмирання процедури третього читання паралельно із втратою народними депутатами розуміння оригінальної суті та функції цього етапу розгляду законопроекту.

Це чудово ілюструється наступними двома епізодами дебатів у залі засідань:

Законопроект «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 5 червня 2003 р.

КИРИЛЕНКО В. А. (Фракція «Наша Україна»)

(...) Усі інші поправки, в тому числі і ті, що не враховані, в тому числі є ціла низка моїх поправок, і також не враховані, вони, на мою думку, є друго- або третьорядними. Якщо ми втягнемося зараз в голосування по всіх поправках, які не враховані, це сотні. (...) Тому я пропонував би зараз проголосувати у другому читанні з віднесенням на третє читання (...) проблемних статей (...)



МАТВЄЄВ В. Г. (Фракція Комуністичної партії України)

(...) Шановні колеги, ми повинні з вами, мабуть, в кінці кінців покласти кінець тому, що у нас твориться при обговоренні законопроектів у другому читанні. Ну не можна ж так! Ми уже протягом двох років, уже третій рік, практично не дотримуємося процедури організації розгляду законопроектів у другому читанні. Стаття 6.6.3 говорить, що під час другого читання законопроекту проводиться його постатейне обговорення та здійснюється постатейне голосування (...)¹⁴

**Податковий кодекс від 29 листопада 2001 р.
(Фракція Комуністичної партії України)**

СИМОНЕНКО П. М.

(...) Виктор Владимирович, чем будет отличаться третье чтение от второго чтения? На основе каких законов и регламентной нормы снова предоставляется право определенной группе народных депутатов отбрасывать или принимать предложения конкретных народных депутатов, которые должны голосоваться во втором чтении? То есть третье чтение у нас практически превратится в то же самое второе чтение, которое сегодня Терехин предлагает заволынить, не рассматривая проект Налогового кодекса нормально, по регламентной процедуре (...)



ГОЛОВУЮЧИЙ (Медведчук В.В.)

Дякую, Петре Миколайовичу. Я хотів би вам сказати, що сьогодні пропонується зробити цей процес таким, щоб він був ефективним і результативним. Якщо ми зараз будемо розглядати постатейно в другому читанні, ми витратимо час. Після цього до третього читання будуть подаватися ті самі поправки, які повинні бути розглянуті. Те, що запропонував комітет, і те, що запропонували керівники фракцій, означає, що зміни і доповнення можуть бути внесені до будь-якої статті. Це перше. Друге. Запропоновано, що коли ми будемо затверджувати в третьому читанні погоджений варіант, він буде в декілька разів менший. Для цього ми відведемо, прийнявши окрему постанову, день або два і будемо голосувати всі поправки.



14 Стенограма пленарного засідання №55 від 5 червня 2003 року

І проголосовані поправки будуть остаточною редакцією, остаточним варіантом для того, щоб його прийняти, а не знову перетворювати роботу над цим законодавчим актом у дискусію або в «круглий стіл».¹⁵

Ці обговорення демонструють, як третє читання перетворюється у додатковий етап другого читання. Варто звернути увагу на дати проведення цих обговорень. Вони відбувалися у III-IV скликаннях, коли відповідно до наявних даних третє читання ще не стало «мертвою нормою». У наступних скликаннях згадані у стенограмах тенденції лише посилювалися.

Розповсюдженість практики розробки планів та підзаконних актів до третього читання

У жодній з приблизно 160¹⁶ стенограм, які були переглянуті (другі і треті читання), не йшлося про те, щоб:

- доручити уряду розробити проєкти підзаконних НПА або план заходів з впровадження закону,
- розглянути розроблені підзаконні НПА або план заходів.

Якби практика розробки підзаконних НПА чи планів була поширеною — про неї мали б згадати хоча б декілька разів. З іншого боку — якби така практика застосовувалася в окремих випадках, про неї також мали б згадати як про додаткову перевагу законопроєкту. Врешті, ВРУ могла б¹⁷ проголосувати за затвердження підзаконних НПА чи планів. Зважаючи на це, можна зробити такий висновок: проєкти підзаконних НПА чи планів заходів з впровадження закону протягом 3–9 скликань не розроблялися. Однак ми не можемо стверджувати, що така практика не існувала в другому скликанні, оскільки відповідні відкриті дані недоступні.

¹⁵ Стенограма пленарного засідання від 29 листопада 2001 року.

¹⁶ Це число є приблизним з наступних причин. Предметом аналізу були 76 законопроєктів, щодо яких у відкритих даних є інформація про третє читання. Зазвичай переглядалися стенограми розгляду законопроєкту в другому читанні та в третьому читанні. Однак частина законопроєктів не розглядалися в третьому читанні, хоча були відправлені на третє. Також частина законопроєктів мала декілька других читань (повторних других) та / або декілька третіх (повторних третіх) читань.

¹⁷ Регламент передбачає голосування за проєкт відповідної постанови, підготованої урядом.

Яке майбутнє третього читання?

Є три базові альтернативи того, що можна зробити з третім читанням.

Найбільш простою і неправильною альтернативою буде нічого не робити, оскільки це буде ще одним підтвердженням нежиттєздатності Регламенту.

Наявність мертвих норм у Регламенті призводить до того, що він починає все більше сприйматися не як збір правил, а як набір рекомендацій, зовсім не обов'язкових до виконання. Це, звісно, має наслідком подальше порушення Регламенту, погіршення якості законодавчого процесу, погіршення якості законодавства.

Другою альтернативою є перегляд норм Регламенту та відмова від процедури третього читання або ж кардинальна зміна всього законодавчого процесу.

Ця альтернатива краща за першу. Якщо третє читання не застосовується вже протягом багатьох років, то повна відмова від цієї процедури не погіршить якість законодавчого процесу. Натомість покращення якості законодавства може відбутися, якщо, крім перегляду норм щодо третього читання, відбудеться комплексний перегляд Регламенту та впровадження концепції законодавчого процесу «від початку до кінця».¹⁸

Третя альтернатива полягає у відродженні відмерлої практики.

Норми Регламенту щодо третього читання і щодо розробки підзаконних НПА та планів заходів є чинними. Нічого не заважає народним депутатам винести законопроект на третє читання та доручити уряду підготовку відповідних актів. Крім прийняття більш гармонізованого законодавства, це створить підґрунтя для кращого контролю за діями уряду й загалом інтенсифікує співпрацю законодавчої та виконавчої гілок влади.

¹⁸ Концепція законодавчого процесу Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця» «від початку до кінця» (Policy Paper).

II.

Альтернативні законопроекти:

навіщо цей інструмент в Регламенті
і як його використовують на практиці?

Верховна Рада України IX скликання почала роботу у досить продуктивному режимі — було ухвалено багато суспільно значущих законопроектів. Водночас саме IX скликання позначене найбільшою кількістю альтернативних законопроектів.

Як відбувається процес розгляду та прийняття альтернативних законопроектів? Спробуємо проаналізувати це методом якісного та кількісного контент-аналізу.¹⁹

¹⁹ Контент-аналіз – метод кількісно-якісного аналізу змісту документів з метою виміру різних фактів і тенденцій.

Що таке «альтернативний законопроект»?

Згідно з Регламентом Верховної Ради, «альтернативними законопроектами вважаються ті, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин» (ст. 100 Регламенту). Передбачено, що альтернативні проекти подаються до першого читання або до повторного першого читання.²⁰

Механізм альтернативних законопроектів покликаний виконувати декілька функцій:

1 Обрання альтернатив політики (альтернативних способів врегулювання суспільних відносин)

За відсутності добре розробленого процесу підготовки законопроектів, що має починатися з обрання концепції вирішення певної проблеми політики, саме альтернативні законопроекти, за задумом авторів цього механізму, мали би відігравати цю роль. Тобто розгляд альтернативних законопроектів в першому читанні мав би бути розглядом альтернатив політики, альтернативних концепцій вирішення проблеми, основних принципів, положень, структури законопроекту.

2 Стабілізація правового регулювання та порядку денного

Ч. 2 ст. 107 Регламенту ВРУ передбачає обмеження на розгляд відхилених законопроектів на поточній та наступній сесіях ВРУ. Розгляд та ухвалення ідентичних або кардинально протилежних за предметом правового регулювання законопроектів веде до дестабілізації законодавства, зменшення прогнозованості політики та розбалансування порядку денного. Саме для запобігання цим негативним явищам розгляд усіх альтернатив щодо одного предмету правового регулювання об'єднано в процесуальному та часовому вимірах.

3 Вираження політичної позиції

Через подачу альтернативного законопроекту політичні групи або окремі депутати можуть представити своє бачення вирішення проблеми, репрезентуючи таким чином інтереси своїх виборців.

²⁰ Проте якщо законопроект був прийнятий за основу у першому читанні, то внесення альтернативних не допускається.

4 Знаходження компромісу та оптимального рішення

Незважаючи на назву, альтернативні законопроекти можуть бути не такими вже і взаємовиключними. У частині випадків один законопроект містить одні якісні положення, а інший, альтернативний, законопроект — інші. У такому випадку може бути прийняте рішення про доопрацювання та врахування пропозицій одного альтернативного законопроекту при підготовці іншого.

Як зароджувалася процедура подання альтернативних законопроектів?

Верховна Рада України I скликання (вона ж і Верховна Рада УРСР XII скликання) працювала за Тимчасовим Регламентом.²¹ Механізму альтернативних законопроектів передбачено в ньому не було. Натомість норми Тимчасового Регламенту передбачали тільки пропозиції щодо змін і доповнень до діючих законодавчих актів, які депутати мали право вносити в порядку письмової форми, додавати свої зауваження і поправки, брати участь у дебатах.

Зі зміною скликання у 1994 році оновився і Регламент Верховної Ради.²² У цьому Регламенті визначено, що пропозиції щодо законопроекту, який пропонується у першому читанні, чи альтернативний законопроект вносяться не пізніше як у 14-денний термін після прийняття Верховною Радою рішення про включення його до порядку денного сесії (стаття 6.2.13).²³ З того часу закріпилися процедурні особливості внесення та розгляду альтернативних законопроектів, які відповідають чинному Регламенту. Згідно з чинним Регламентом альтернативні законопроекти розглядаються Верховною Радою одночасно з основним законопроектом (ст. 110).

Інші доповнення у Регламентах також стосуються:

- Чіткого виокремлення процедури подання альтернативних законопроектів — на відміну від попередніх Регламентів, у чинному наявна окрема стаття (ст. 100), що окреслює цей процес.
- Процедури попереднього розгляду альтернативних законопроектів — а саме, що до розгляду і вивчення альтернативних законопроектів залучені комітети, які можуть давати свої рекомендації (на відміну від попередніх редакцій Регламенту, де цю роль відігравали комісії).

21 Постанова Верховної Ради України. [Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання.](#)

22 Регламент 1994 року має дві частини: [Регламент Верховної Ради України](#) (Прийняття від 27.07.1994) та [Регламент Верховної Ради України](#) (Розділ 5 – розділ 11).

23 До повторного першого читання пропозиції вносяться у 10-денний термін після попереднього читання законопроекту. У той же термін можуть вноситися й альтернативні законопроекти.

- Процедури зняття з розгляду альтернативних законопроектів — у редакції Регламенту 2006 року (і всіх наступних) додатково з'являється норма, що у разі прийняття Верховною Радою за основу одного з альтернативних законопроектів, інші альтернативні законопроекти знімаються з розгляду без прийняття про це окремого рішення.

Як проходить розгляд альтернативних законопроектів під куполом Верховної Ради?

Для здійснення контент-аналізу кількісного та якісного вимірів функціонування механізму альтернативних законопроектів, ми проаналізували 85 законопроектів, які були зареєстровані у IX скликанні. Ця інформація була отримана з порталу відкритих даних.²⁴

Головним критерієм при відборі одиниць для аналізу був розгляд цього альтернативного законопроектів на пленарному засіданні ВРУ, тобто всі 85 законопроектів були розглянуті на пленарному засіданні ВРУ. Подальший відбір відбувався із застосуванням принаймні одного з двох наступних критеріїв:

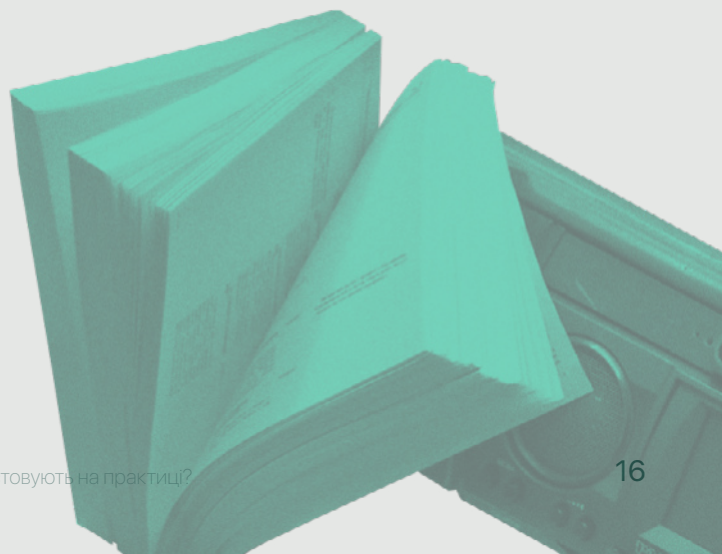
- наявність більше трьох альтернативних законопроектів після реєстрації основного;
- альтернативні законопроекти, які стали Законами.

Тобто частина одиниць аналізу стала законами, а частина має більше трьох альтернативних. Відбір законопроектів як одиниць аналізу за цими ознаками методологічно відповідає валідності. Щодо кількісного виміру альтернативних законопроектів, то найбільше їх зареєстрували у Верховній Раді IX скликання — 784 альтернативних, а це 19% від загальної кількості зареєстрованих законопроектів.²⁵

Це найбільша кількість альтернативних за всі скликання, враховуючи, що робота ВРУ поточного скликання ще триває. У середньому за одну сесію ВРУ IX скликання було зареєстровано 160 альтернативних законопроектів.

²⁴ Портал відкритих даних.

²⁵ Дані станом на 08.10.2021



Розподіл за сесіями ВРУ ІХ скликання виглядає наступним чином:

1 сесія — 5 альтернативних законопроектів

2%

від загальної кількості зареєстрованих законопроектів

2 сесія — 179 альтернативних законопроектів

18%

від загальної кількості зареєстрованих законопроектів

3 сесія — 243 альтернативні законопроекти

17%

від загальної кількості зареєстрованих законопроектів

4 сесія — 162 альтернативні законопроекти

18%

від загальної кількості зареєстрованих законопроектів

5 сесія — 289 альтернативних законопроектів

20%

від загальної кількості зареєстрованих законопроектів

6 сесія — 94²⁶ альтернативні законопроекти

21%

від загальної кількості зареєстрованих законопроектів

Очевидно, що найменша кількість альтернативних законопроектів була у І сесії ВРУ, яка тривала всього декілька годин.

Якщо розглядати кількісний вимір альтернативних законопроектів відповідно до розподілу за скликаннями, то найменша кількість альтернативних законопроектів (9 таких законопроектів) була зареєстрована у V скликанні ВРУ. Це пояснюється тим, що це скликання ВРУ працювало тільки 1 рік, оскільки у 2007 році президент розпустив парламент, аргументуючи це рішення порушеннями конституційних норм у формуванні коаліцій депутатських фракцій.

Найбільша кількість зареєстрованих альтернативних законопроектів — у Верховній Раді ІХ скликання, оскільки більшість народних депутатів — це депутати провладної партії. І це унікальна ситуація для українського парламентаризму. Якщо у попередніх скликаннях як для формування коаліції, так і часто попри наявність коаліції для голосувань за окремі законопроекти фракціям доводилося домовлятися між собою, шукати компроміси та йти на поступки, то тепер для підтримки у сесійній залі зовсім не обов'язково дослухатися до позиції колег по парламентському бізнесу.

26 Станом на 08.10.2021

Відповідно політичні суб'єкти, які знаходяться в опозиції до провладної партії і більше не мають якихось вагомих важелів впливу на ухвалення рішень, використовують інструмент подання альтернативних законопроектів для того, щоб хоч таким чином спробувати впливати на політичні рішення та принаймні мати можливість висловити свої позицію. Також більшість альтернативних з 85 проаналізованих законопроектів подані саме представниками опозиційних фракцій.²⁷

Водночас у IX скликанні діє практика реєстрації альтернативних законопроектів, функція яких надати оригінальний законопроект з врахуванням зауважень, викладених у висновках ГНЕУ. Такий спосіб врахування висновків ГНЕУ є дещо нетривіальним для українського законодавчого процесу, проте його поява є цілком закономірною з огляду на те, що роль комітетів у ВРУ не виправдано невелика.²⁸

Далі в рамках цього документу буде використовуватися термін «група законопроектів» — тобто набір альтернативних та основних законопроектів, що спрямовані на врегулювання однакового кола питань чи суспільних відносин та мають однаковий початок своєї нумерації. Наприклад, однією групою законопроектів тут є законопроекти IX скликання за реєстраційними номерами — 5207, 5207-1, 5207-2, 5207-3, 5207-4.

	Загальна кількість зареєстрованих законопроектів ²⁹	Загальна кількість альтернативних, ³⁰ (% із загальної кількості зареєстрованих)	Стали Законами (альтернативні законопроекти, що стали законами)	Кількість «груп» законопроектів, де є альтернативні В дужках вказано скільки альтернативних в середньому подається в одній групі законопроектів
III скликання	3594	339 (10%)	30	217 (1,56)
IV скликання	4922	731 (15%)	72	481 (1,52)
V скликання	1609	98 (6%)	9	66 (1,48)
VI скликання	6407	444 (7%)	42	304 (1,46)
VII скликання	3925	243 (7%)	19	195 (1,25)
VIII скликання	7704	737 (10%)	21	555 (1,33)
IX скликання ³¹	4118	784 (19%)	39	561 (1,37)

27 Цікаво, що народні депутати використовують практику подання альтернативного законопроекту разом із основним. Депутати фракції «Слуга народу» зареєстрували проект № 5459 про внесення змін до деяких законів України стосовно приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність до вимог Конституції України, і разом з ним — № 5459-1.

28 Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради: Перші дві сесії IX скликання. Лабораторія законодавчих ініціатив.

29 Враховується тільки тип акту «Проект Закону».

30 Альтернативність законопроекту визначалась відповідно до наявності статусу «альтернативний» в рубриці «редакція законопроекту» набору відкритих даних.

31 Дані станом на 08.10.2021

Середня кількість зареєстрованих альтернативних законопроектів на групу від скликання до скликання майже не змінювалася. Починаючи з III скликання, така кількість зменшувалася, досягнувши мінімуму у сьомому скликанні, відтоді вона трохи зросла. Тим не менш такі коливання досить незначні і різниця між найбільшою та найменшою кількістю альтернативних законопроектів на групу становить всього лише 0,3 законопроекти.

IX скликання вирізняється від інших скликань іншим показником — частотою реєстрації альтернативних законопроектів. Тобто немає ситуації, коли депутати завалюють окремі законопроекти десятками альтернативних. Натомість у IX скликанні в більшості випадків подається один-два альтернативних законопроекти, але вони подаються частіше і все більше основних законопроектів (приблизно кожен шостий зареєстрований) мають хоч один альтернативний.

Нижче також подані дані щодо кількісного розподілу груп альтернативних законопроектів.

Кількість альтернативних законопроектів в групі	III скликання	IV скликання	V скликання	VI скликання	VII скликання	VIII скликання	IX скликання
1 альтернативний	157	343	55	239	163	459	444
2 альтернативні	28	84	7	43	22	60	74
3 альтернативні	19	29		13	7	19	28
4 альтернативні ³²	6	11	1	2		8	6
5 альтернативних	3	6	1		3	3	2
6 альтернативних	2	3	1	2		1	
7 альтернативних		2		1		3	1
8 альтернативних	1	1		1			
9 альтернативних		1					
10 альтернативних	1	1					3

³² Саме сюди відносяться вже згадані нами законопроекти 5207, 5207-1, 5207-2, 5207-3, 5207-4.

Кількість альтернативних законопроектів в групі	III скликання	IV скликання	V скликання	VI скликання	VII скликання	VIII скликання	IX скликання
11 альтернативних				1			1
12 альтернативних						1	
13 альтернативних							2
14 альтернативних			1	1			
15 альтернативних						1	
20 альтернативних				1			

* Незаповнені поля вказують на відсутність групи з такою кількістю альтернативних законопроектів

Якщо розглянути відсотковий розподіл груп законопроектів між собою, то можна побачити досить сталий їх розподіл. 70-80% від всіх груп законопроектів складають групи, де є тільки 1 законопроект. 11-15% складають групи, де є 2 альтернативних законопроекти. 3-6% груп мають по 3 альтернативних законопроекти. По 1-2% можуть мати групи по 4, 5 чи 6 альтернативних законопроектів. У деяких скликаннях є також пару груп, де було більше 7 альтернативних законопроектів.

Розподіл кількості альтернативних законопроектів відповідно до скликань ВРУ³³

Щодо IX скликання — за розподілом по галузях найбільше альтернативних законопроектів було подано щодо питань економічної політики (252), найменше — безпеки та оборони (13). Це пов'язано з тим, що загалом найбільша кількість законопроектів реєструється саме за цією тематичною рубрикою (економічна політика).³⁴

³³ Потрібно враховувати, що до одного основного законопроекту можуть реєструватися декілька альтернативних.

³⁴ Щодо інших галузей: правова політика, галузевий розвиток — 177; правова політика — 153; соціальна політика — 118; державне будівництво — 41; гуманітарна політика — 30.

За розподілом суб'єктів законодавчих ініціатив, найбільша кількість альтернативних законопроектів IX скликання подано народними депутатами — 780, 4 альтернативні законопроекти — зареєстровані урядом. Від президента як суб'єкта законодавчої ініціативи не подано жодного альтернативного законопроекту. Дані за дев'яте скликання можуть бути пояснені наступним чином. По-перше, народні депутати є найактивнішими суб'єктами законодавчої ініціативи, тому більшість законопроектів за всі скликання реєструвалися саме ними. По-друге, в дев'ятому скликанні реєструвалося багато альтернативних, бо альтернативні законопроекти використовуються як інструмент впливу на прийняття рішень за умови відсутності іншого. По-третє, альтернативні законопроекти використовувалися як інструмент демонстрації своєї політичної позиції.

Суб'єкт ³⁵	Народні депутати		Уряд		Президент	
	Всього	Стали законами ³⁶	Всього	Стали законами	Всього	Стали законами
III скликання	303	26	24	3	12	1
IV скликання	660	52	62	16	8	4
V скликання	85	3	11	6	2	0
VI скликання	407	34	30	5	7	3
VII скликання	233	18	10	1	0	0
VIII скликання	727	20	9	0	1	1
IX скликання ³⁷	780	39	4	0	0	0

Таблиця щодо розподілу альтернативних законопроектів за суб'єктами ініціювання показує те, як з часом уряд та президент відходять від використання інструменту альтернативних законопроектів.

Починаючи з президентства В. Януковича, альтернативні законопроекти від президента не подаються. Єдиний випадок — альтернативний законопроект від П. Порошенка, що став законом. Подача альтернативних від президента почала вважатися такою, що знижує статус президента, ставлячи його в один ряд з будь-яким депутатом — суб'єктом законодавчої ініціативи. З часом набула популярності практика, коли депутати подають законопроект з певної тематики, а президент подає законопроект з дещо зміненим колом питань для того, щоб президентський законопроект також був основним.

35 Законопроекти Національного банку України не включалися через їх малочисельність.

36 Тут не враховувалися ситуації, коли Верховна Рада змогла ухвалити законопроект, але президент наклав вето, яке парламент подолати не зміг. Не враховано також випадки, коли були враховані пропозиції альтернативного законопроекту, однак саме законопроект ухвалений не був. Також для IX скликання не враховано неухвалені законопроекти, що не підписані президентом.

37 Дані станом на 08.10.2021

Подача урядом альтернативних законопроектів від скликання до скликання постійно та суттєво знижувалася, хоча і не зникла повністю. Крім питання статусності, можливим поясненням може бути підвищення вимог до урядових законопроектів, через що на їхню підготовку потрібно більше часу. Такий процес підготовки не вміщається у 14-денний термін, відведений на подачу альтернативних, якщо йдеться про випадки, коли депутати «випередили» Уряд у реєстрації законопроекту.

Альтернативні законопроекти таким чином стають майже виключно інструментом депутатів. Депутати не обмежені ні складними процедурами узгодження та підготовки, ні міркуваннями про статусність.

Альтернативні законопроекти між коаліцією та опозицією

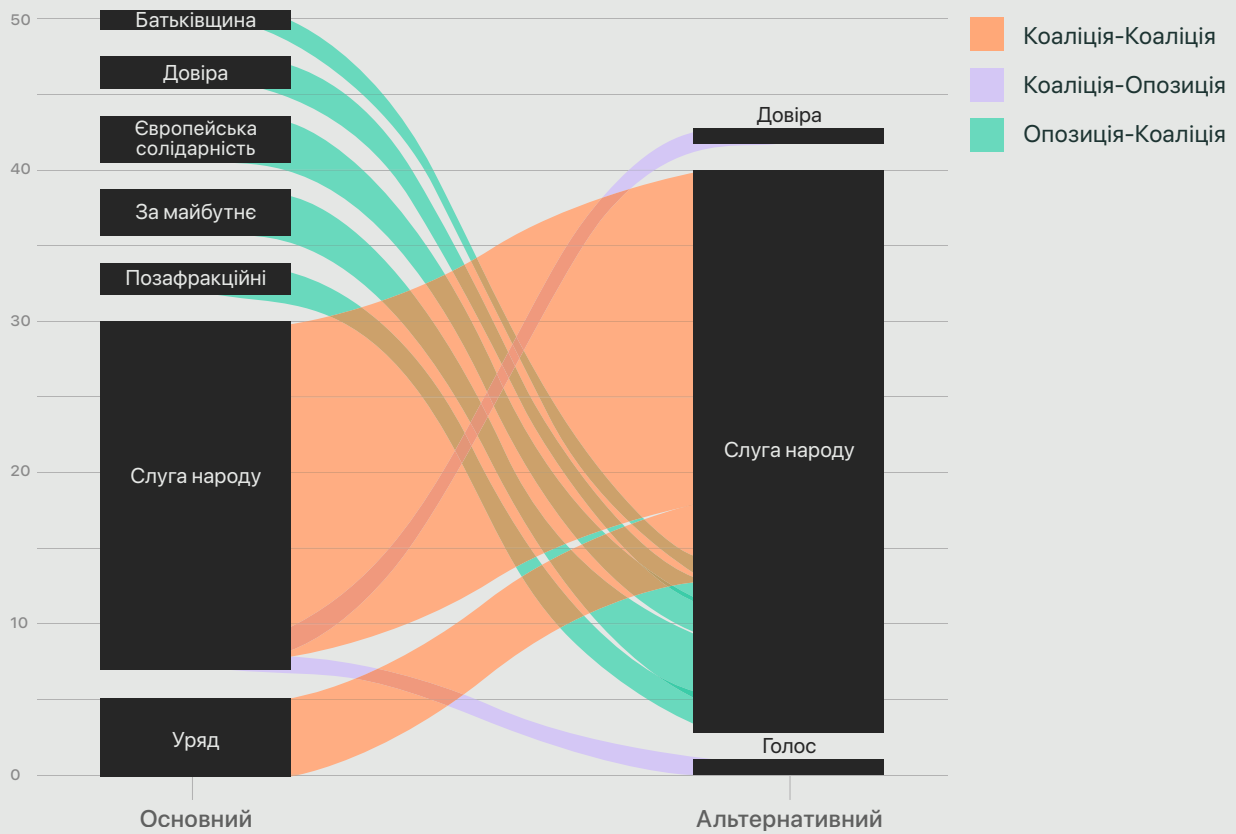
Крім досить формального розподілу ініціаторів (депутати / уряд / президент), було проаналізовано їх «політичний» розподіл. Це стосується приналежності ініціатора до коаліції чи опозиції. Увага була сфокусована на тих групах законопроектів, в яких альтернативний законопроект став законом. Розглядалися лише п'яте-дев'яте скликання, оскільки поняття «коаліція» з'явилося лише у п'ятому скликанні українського парламенту. Спершу було ідентифіковано всі альтернативні законопроекти V-IX скликань, що стали законами. Потім для кожного альтернативного було визначено відповідний основний законопроект (перший зареєстрований законопроект в групі), ініціатора такого законопроекту та його приналежність до коаліції чи опозиції (ініціатор зараховувався до опозиції, якщо він не входив до коаліції). Потім визначалася приналежність до коаліції чи опозиції ініціатора альтернативного законопроекту, що став законом.

Відповідно були отримані дані щодо умовних переходів конкуруючих способів законодавчого регулювання між опозицією та коаліцією. Метою такого аналізу має бути перевірка того, чи виконують альтернативні законопроекти функцію обрання альтернатив політики.

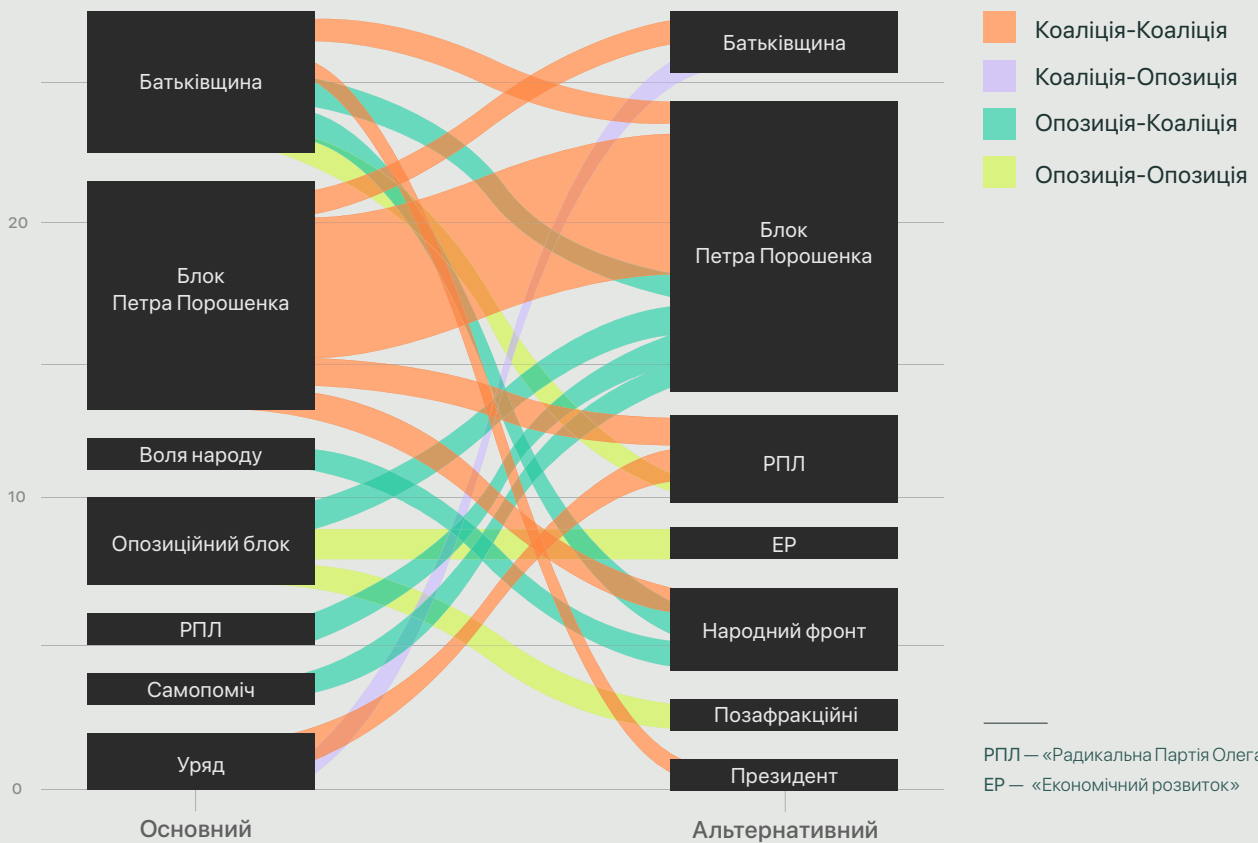
Наведені графіки слід читати наступним чином: з лівого боку знаходяться назва або фракційна приналежність суб'єкта ініціювання основного законопроекту, з правого боку — назва або фракційна приналежність суб'єкта ініціювання альтернативного законопроекту, який врешті став законом. Кольором же виділена позиція цих суб'єктів — належать вони до опозиції чи коаліції.³⁸

³⁸ У деяких випадках коаліційність визначалася за тим, хто підтримав формування уряду. Президент та уряд в більшості випадків зараховувалися до коаліції, крім В. Ющенка, який в п'ятому скликанні був більшу частину часу в опозиції.

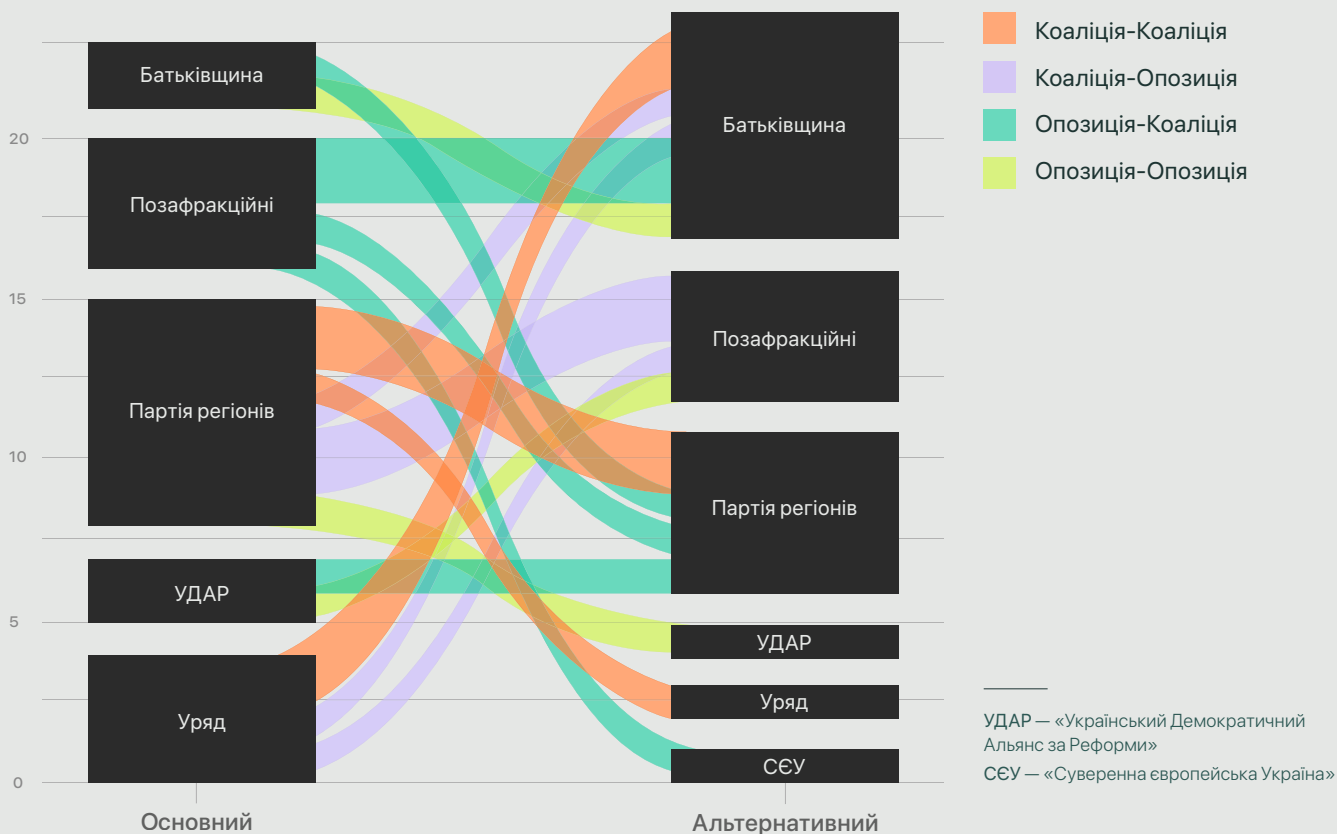
Дев'яте скликання



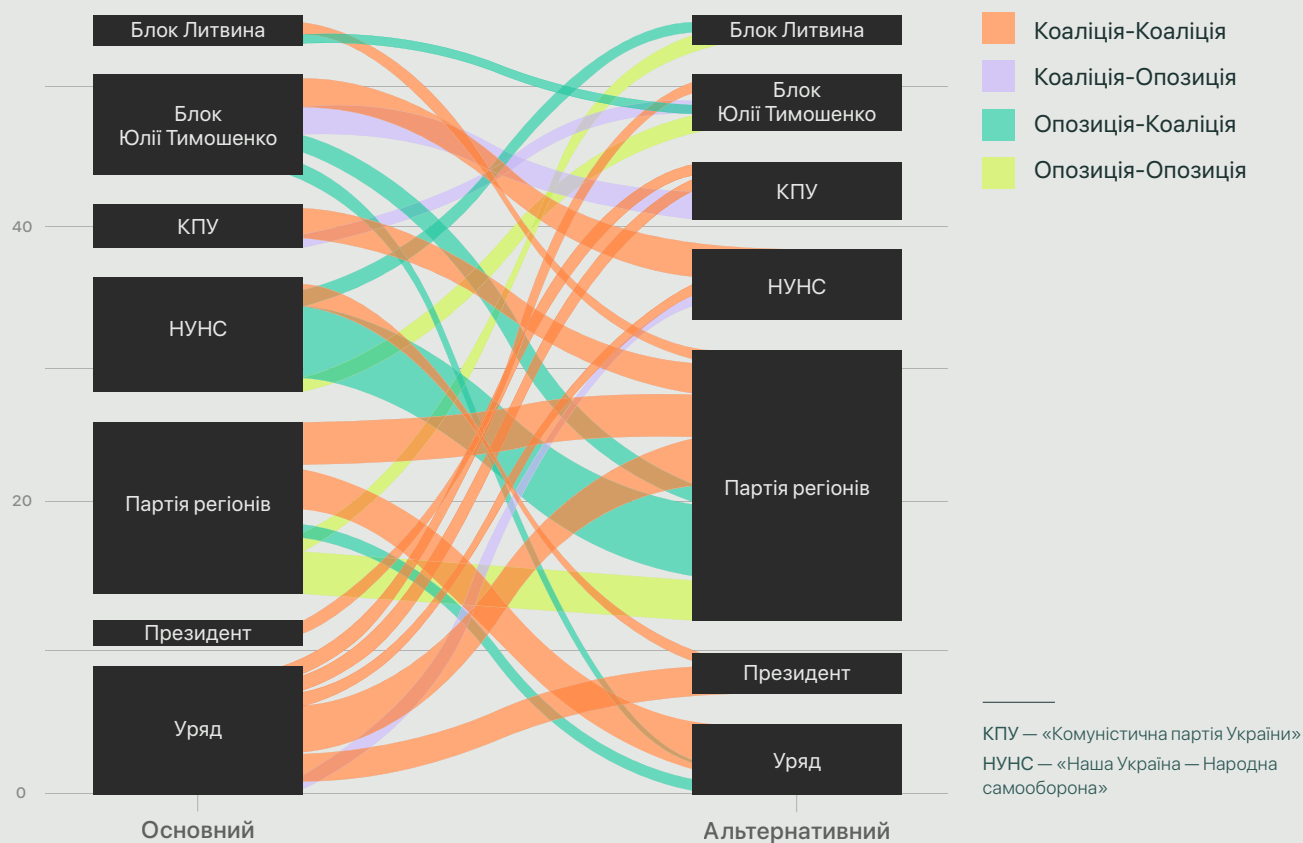
Восьме скликання



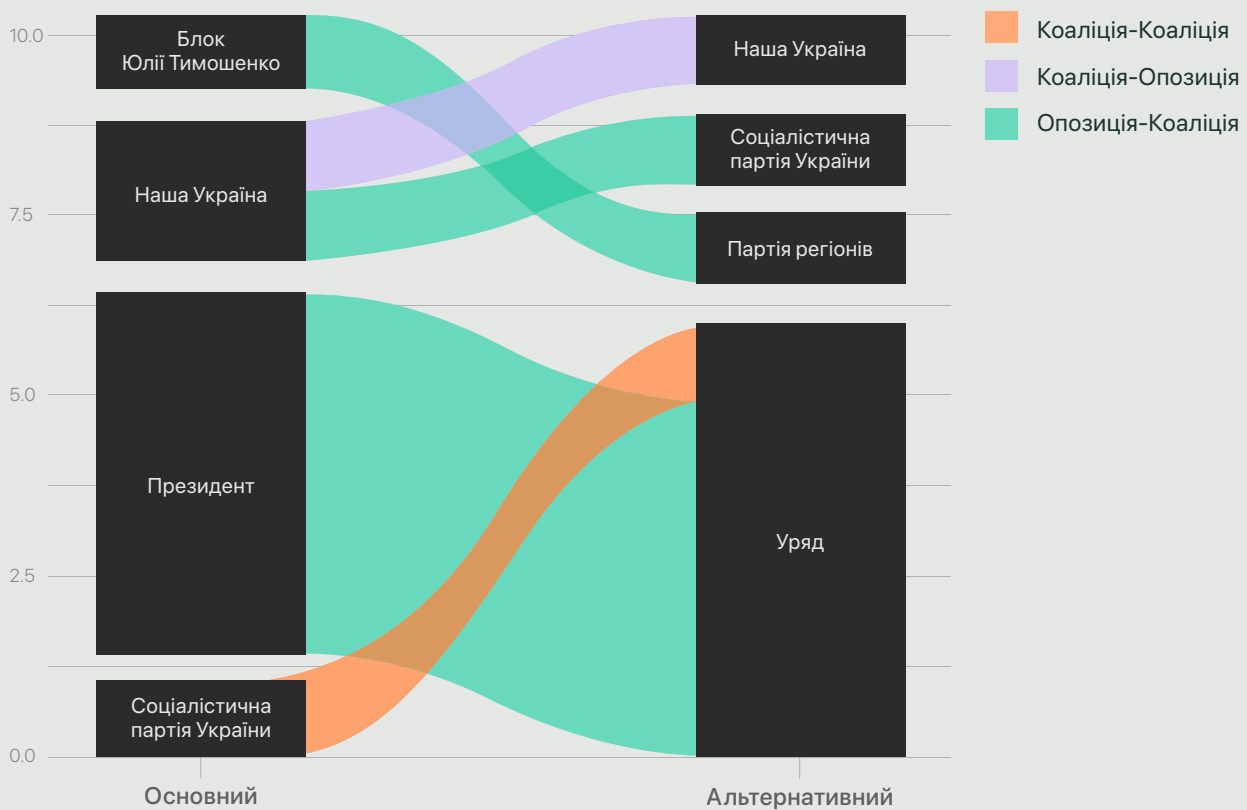
Сьоме скликання



Шосте скликання



П'яте скликання



Приблизно третина з прийнятих альтернативних законопроектів в більшості скликань йдуть шляхом — опозиція-коаліція. Тобто основний реєструється опозицією, а коаліція реєструє альтернативний, який і стає законом.

Більша половина (50-65%) прийнятих альтернативних законопроектів йдуть шляхом *коаліція-коаліція*. Тобто учасники коаліції мають декілька альтернативних бачень законодавчого регулювання. Це стосується стабільних скликань, а не п'ятого та сьомого, які мали значні коаліційно-опозиційні переходи і завершилися достроковим розпуском парламенту. Ще 12-16% законопроектів — це альтернативні бачення законодавчого регулювання опозиції (і основний, і прийнятий альтернативний законопроекти від опозиції). Решта, зазвичай найменша частина, це випадки, коли основні законопроекти коаліції були відкинуті на користь альтернативних від опозиції. Ймовірним поясненням такого нестандартного, з політичної точки зору, рішення може бути значна різниця у якості законопроектів, або політичні домовленості для отримання підтримки опозиційних фракцій у голосуваннях за інші законопроекти більшості (особливо у випадках, коли така більшість дуже неоднорідна, а почасти і ситуативна).

Про що свідчать такі тенденції?

01

Перший висновок, що лежить на поверхні, якщо побачити графік, — це дієвість механізму альтернативних законопроектів як альтернатив політики, адже такі законопроекти не лише реєструються, але і стають законами. Однак такий висновок міг би бути повністю коректним у сферичному вакуумі, якщо відкинути реалії політичного (в сенсі politics) життя українського парламенту. Самі по собі ухвалені альтернативні законопроекти не відповідають на питання, чи дійсно цей механізм був використаний у відповідності до того, як його було задумано, чи дійсно це альтернативне бачення і альтернативний підхід до врегулювання певної сфери суспільного життя.

02

Другий висновок — слабкі, неформалізовані коаліції та слабкий партійний контроль за діяльністю своїх же депутатів. Сильна коаліція, що узгоджує свої дії, прагне реалізовувати єдину політику та складається з представників інституційно спроможних партій (які контролюють дії своїх депутатів), має напружувати єдиний варіант політики і потім реєструвати відповідний законопроект. Натомість наявна протилежна ситуація — до основного коаліційного законопроекту подається альтернативний, який і приймається. І саме такий тип ухвалення альтернативних законопроектів домінує серед всіх інших. Навіть тоді, коли необхідності у міжпартійних переговорах немає (а коаліція складається з однієї партії), забезпечити розробку єдиної політики — не вдається.

03

Третій висновок — опозиція має певні можливості впливу на законодавчий процес. Приблизно кожен п'ятий прийнятий альтернативний законопроект — від опозиції.

Альтернативні законопроекти для затягування законотворчого процесу

Кількість альтернативних законопроектів не завжди відповідає їхній якості і цілям. Альтернативні законопроекти можуть бути інструментом для затягування процесу прийняття кінцевого рішення, особливо у випадках їхньої великої кількості.³⁹ Однак затягування розгляду законопроекту безпосередньо в пленарній залі досить незначне, хоча і часто практикується.⁴⁰

Більший затягувальний ефект альтернативні законопроекти мають для комітетів та ГНЕУ, адже кожен законопроект потрібно розглянути та підготувати висновок, що потребує певного часу.

Найбільший ефект мають якісно виписані альтернативні законопроекти в комбінації з відсутністю належної партійної дисципліни. Якщо фракції орієнтуються не на партійних босів, а на текст законопроекту, то добре виписаний альтернативний законопроект може відтягнути частину голосів від іншої альтернативи. Врешті це може призвести до провалу голосування за обидва. Крім цього, затягування може відбутися за рахунок наявності суперечок на комітеті щодо певних положень альтернативних законопроектів.

Як виглядає практика розгляду альтернативних законопроектів?

Засновуючись на стенограмах пленарних засідань Верховної Ради України (а саме перше читання та повторне перше читання), можна виокремити такі складові для здійснення аналізу:⁴¹

■ Процедура розгляду альтернативних законопроектів⁴²

■ Дотримання строків подання альтернативних законопроектів⁴³

39 Адже згідно Регламенту, процедура обговорення питань на пленарному засіданні включає доповідь ініціатора. Наприклад, у IX скликанні після реєстрації законопроекту №3133 про протидію корупції в окремих правоохоронних та інших державних органах на сайті ВРУ з'явилися ще 13 альтернативних законопроектів, а відповідно на пленарному засіданні доповідали 14 доповідей.

40 Таке затягування ілюструється наступними дебатами — Сергій Шахов, Луганщина: «Шановні колеги, кожен з вас дивився фільм «300 спартанців»? Вважаю, так, руки не треба піднімати. Скажіть, будь ласка, коли парламентар від Дарія приїхав до Леоніда, що він попросив? Він попросив всього-на-всього з посмішкою на обличчі води і землі, їм більше нічого не було потрібно від Греції. Що відповів тоді цар Леонід? Він відправив його в прірву, не побоюючись того, що буде відстоювати свою рідну землю, яку заповів їм Господь. Ще скажу, у нас є така фракція «Сорос», яка підтримувала до цього земельну реформу. А коли узнали, що ми проти елементу іноземців, відмовляються голосувати. Тому, українці, зробіть висновки, на кого ця фракція робить — для українців або для іноземців» (№2178 про обіг землі).

41 Одиницями аналізу є 85 альтернативних законопроектів IX скликання ВРУ.

42 Альтернативні законопроекти мають розглядатися разом із основним.

43 Відповідно до чинного Регламенту альтернативні законопроекти реєструються не пізніше як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання, до повторного першого читання — можуть бути внесені в 10-денний строк з дня направлення на повторне перше читання законопроекту, щодо якого він є альтернативним.

Більшість проаналізованих альтернативних законопроектів розглядалися у Верховній Раді за скороченою процедурою (84 законопроекти)⁴⁴, окрім законопроекту №2178 про обіг землі сільськогосподарського призначення (до нього були зареєстровані 10 альтернативних законопроектів), оскільки він налічував більше ніж 100 статей, а згідно з ч.3 ст. 113 Регламенту такі законопроекти повинні розглядатися за повною процедурою.

Процедура голосування за відповідні законопроекти проходить на основі висновку комітету. Тобто альтернативні законопроекти опрацьовуються попередньо у комітеті, який рекомендує підтримати або не підтримати відповідний законопроект.⁴⁵ Комітет визначає який з альтернативних законопроектів кращий і заслуговує підтримки. Водночас головний комітет може вирішити врахувати положення одного з альтернативних законопроектів при підготовці основного. У такому разі цей альтернативний законопроект теж набуває статусу основного. Такі випадки призводять до появи декількох основних законопроектів в одній групі.⁴⁶ Для прикладу, обидва законопроекти №2503 від 27.11.2019 та №2503-1 від 10.03.2020 є основними. Варто зауважити, що такі процедури (внаслідок яких одна група містить два і більше основних законопроекти) не є чітко прописаними в Регламенті.

Частина законопроектів не проходили процедуру обговорення у залі засідання Верховної Ради перед голосуванням (10 законопроектів). Це законопроекти, які або розглядалися в кінці пленарних засідань, або ті, які відправляли на повторне перше читання.⁴⁷ Така практика доволі часто спостерігається у роботі Верховної Ради. Ймовірно, це свідчить про узгодження між фракціями та групами щодо непотрібності обговорення цих законопроектів.

Частина альтернативних законопроектів подані із порушенням строків. На основі проаналізованих законопроектів виявили, що не всі альтернативні законопроекти подаються у визначений термін, зокрема 2 альтернативні законопроекти зареєстровані на 16-й день після надання депутатам для ознайомлення, 1 — на 18-й день, 3 — після більше 2-х місяців (№2285-8, №2285-9, №2285-10 щодо легалізації грального бізнесу⁴⁸). Проте більшість альтернативних законопроектів реєстрували на 14-й (останній день) подання. Ймовірно, це давало можливість суб'єктам законодавчої ініціативи підготувати усі необхідні супровідні документи, а також якісніший законопроект.⁴⁹

44 Згідно зі ст. 113 Регламенту ВРУ розгляд законопроекту в першому читанні, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення законопроектів. При розгляді законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про обговорення проекту за скороченою процедурою.

45 Відповідно до ст.110 Регламенту ВРУ головний комітет може рекомендувати Верховній Раді взяти за основу один із законопроектів або підготувати інший законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами — членами цього комітету.

46 Саме через це ми використовуємо термін «групи законопроектів», а не просто говоримо про основні та альтернативні. Тобто в одній групі може бути декілька основних та альтернативних.

47 Ст.114 Регламенту ВРУ передбачає, що за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини.

48 Ці три законопроекти подавалися вже після заслуховування основного та інших альтернативних законопроектів. Власне вони подані протягом 14 днів після заслуховування. Альтернативними вони були, ймовірно, через те, щоб можна їх було розглядати на цій сесії (ч. 2 ст. 107 Регламенту ВРУ). Такий стан справ все одно порушує норми регламенту щодо 14-денного терміну. Більш доречним в цьому випадку була б відповідна правка законопроекту на повторне перше читання.

49 Проте у цьому дослідженні не перевіряли текстової якості законопроектів, тому не можемо оцінювати якість поданих законопроектів.

Положення Регламенту щодо процедури розгляду альтернативних законопроектів в залі пленарних засідань залишає поле для різних інтерпретацій.

Ч. 4 ст. 110 встановлює, що Верховна Рада розглядає альтернативні законопроекти на пленарному засіданні одночасно з основним законопроектом. Яким саме чином має проходити цей одночасний розгляд — чітко не встановлено. Теоретично, таким одночасним розглядом міг би бути розгляд за повною чи скороченою процедурою всіх альтернативних законопроектів. Тобто на кожен законопроект міг би бути виступ ініціатора, представника комітету та процедура обговорення (за скороченою процедурою — 2 за та 2 проти). Натомість на практиці прижилася і завжди застосовується інша інтерпретація цих норм — виступ ініціаторів всіх законопроектів, один виступ представника комітету щодо всіх законопроектів, одне обговорення щодо всіх законопроектів. Чітке закріплення процедури обговорення альтернативних законопроектів у Регламенті може убезпечити Верховну Раду від неоднозначного трактування чинних норм.

Майбутнє інструменту подання альтернативних законопроектів

На відміну від деяких інших норм Регламенту, механізм альтернативних законопроектів є працюючим, хоч, можливо, і не саме так, як було задумано авторами Регламенту. Частково це забезпечується його простотою та неврегульованістю. Водночас це не заважає зловживати цим механізмом і використовувати його для затягування прийняття рішень. Ефект такого затягування незначний, тому ніхто особливо не активізує зусилля з боротьби з таким зловживанням. Незначними є і зусилля для реєстрації обструкційного альтернативного законопроекту: достатньо просто скопіювати текст основного законопроекту та змінити декілька статей. Навіть просте розміщення основних законопроектів у формі pdf-файлів, текст яких захищений від копіювання, може вплинути на кількість таких альтернативних законопроектів.

IX скликання багато в чому є унікальним, зокрема в контексті кількості альтернативних законопроектів. Збільшення кількості альтернативних законопроектів може бути як підтвердженням тези про звуження поля для дискусій (альтернативні законопроекти в такому разі виступають як інструмент і затягування законотворчого процесу, і демонстрації політичної позиції опозиційними фракціями), так і інноваційною тактикою депутатів коаліції з покращення законопроектів (подача альтернативних з врахованими зауваженнями ГНЕУ до основного законопроекту).

Якщо розглядати «альтернативи» механізму альтернативних законопроектів, можна розглянути перенос процесу напрацювання концепції законопроекту з сесійної зали до комітетів та етапу попередньої підготовки законопроектів. Попередня підготовка законопроектів має включати підготовку білих та зелених книг, коли розглядається сама проблема та концепції її вирішення. Обговорення альтернативних концепцій на етапі підготовки законопроектів дозволить більше часу приділити обговоренню концепції, врахувати думки багатьох стейкхолдерів, розглянути більшу кількість альтернативних концепцій. Таке попереднє обговорення може мати кращу якість, у випадку якщо воно буде ґрунтуватися на дослідженнях.



Поряд з цим потрібне також зміщення основної ваги законодавчої роботи з депутатського корпусу до уряду. Таке зменшення законодавчої активності народних депутатів дозволить структурувати порядок денний таким чином, щоб в короткий проміжок часу не здійснювати багаторазовий розгляд законопроектів з ідентичних питань.

III.

Постанови про скасування



16 липня 2021 року.

Палаючі промені літнього сонця ніби підказують депутатам Верховної Ради, що їх тяжкий робочий рік добігає кінця і саме час їхати на відпочинок до моря. У залі пленарних засідань лунає гімн України і складається враження, що все і справді так.

Однак чомусь Голова ВРУ повідомляє, що сесія завершиться лише через тиждень — 23 липня. І це при тому, що чергових пленарних засідань, роботи в комітетах, комісіях чи фракціях не заплановано. На останній тиждень заплановано лише роботи з виборцями. Та попри це депутатам довелося повернутися в Київ для позачергового пленарного засідання 20 липня. Єдиною причиною скликання цього засідання були постанови про скасування, про які ітиметься в цій статті.⁵⁰

У законотворчому процесі Постанови про скасування рішення Верховної Ради знаходяться між ухваленням рішення Верховною Радою та підписанням цього рішення Головою ВРУ. Відповідно до ст. 48 та ч. 3 ст. 130 Регламенту ВРУ, якщо народний депутат вважає, що при розгляді законопроекту була порушена процедура, тоді він подає заяву та реєструє постанову про скасування законопроекту протягом двох днів після прийняття такого законопроекту. Голова ВРУ не може підписати прийнятий законопроект, доки Верховна Рада не розгляне таку постанову. Таким чином, затягується законотворчий процес. Повертаючись до липневих подій, депутати від опозиції зареєстрували постанови про скасування щодо законопроектів з судової реформи та з реформи Укроборонпрому. Якби Верховна Рада закінчила свою роботу 16 липня і не збиралась би на позачергове засідання, то процес реформ затягнувся б на півтора місяці.

Лідери парламентської більшості неодноразово скаржилися на постанови про скасування. Їх навіть почали називати «постановочним спамом» (за аналогією з «поправочним спамом»)⁵¹ та просити опозиційні фракції зменшити обсяги реєстрації таких постанов.⁵² Обсяги і справді досить значні. За 5 сесію IX скликання було зареєстровано 70 таких постанов. Це приблизно 1 постанова на 2 прийнятих законопроекти.⁵³ Взагалі протягом IX скликання і особливо 5 сесії IX скликання значно збільшилася кількість постанов про скасування. Для порівняння — за все VIII скликання було зареєстровано 125 постанов про скасування, а за все VII скликання — 40 постанов про скасування. Тобто лише за 5 сесію IX скликання зареєстровано більше постанов про скасування рішення ВРУ, ніж за все VII скликання.

50 Окреме питання — наскільки засідання 20 липня було правомочним для розгляду постанов про скасування, адже на ньому були присутні менше ніж 226 депутатів.

51 «Постановочний спам» відійде в минуле: Олександр Корнієнко про новий законопроект, ініційований «Слугою Народу». *Слуга Народу*.

52 Телеканал Рада. Прямий ефір. *RadaTVchannel (2021)*.

53 Варто враховувати, що на 1 прийнятий законопроект може реєструватися декілька постанов про його скасування. Тому не варто думати, що такі постанови реєструються на кожен другий прийнятий законопроект.

Наразі постанови про скасування використовуються виключно задля затягування законотворчого процесу. За призначенням (тобто для скасування рішення ВРУ) цей механізм не використовувався вже майже 10 років.

Останній раз постанова про скасування рішення ВРУ була прийнята, а рішення ВРУ скасоване ще в VI скликанні, у 2012 році. Тоді прийняття законопроекту №11013 від 19.07.2012 *«внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини»* авторства В. Журавського (Партія Регіонів) було скасоване Постановою авторства В. Швеця (БЮТ).

Постанови про скасування можуть досить сильно відтягнути набрання чинності законопроектами. Якщо постанова реєструється у п'ятницю ввечері, а наступні два тижні за календарним планом мають бути присвячені роботі з виборцями та в комітетах, тоді закон може блокуватися ці два тижні. У деяких випадках (травневі свята, новорічні свята, «літні канікули») така постанова може заблокувати закон на місяць чи навіть два.

Зважаючи на частоту та блокувальний потенціал постанов про скасування, правляча більшість має бажання внести зміни до Регламенту, підвищивши поріг для реєстрації таких постанов. 21 та 22 липня (тобто через пару днів після позачергового засідання 20 липня), було зареєстровано два законопроекти — №5813 та 5813-1, серед підписантів обох законопроектів, зокрема, були перші особи «Слуги народу» — Д.Арахамія, О. Корнієнко та тодішній перший заступник Голови ВРУ — Р. Стефанчук.

Перед аналізом змісту законопроектів можна коротко розглянути питання того, чи є постанови про скасування позитивом чи негативом.

Саме по собі затягування законотворчої процедури не є хорошим чи поганим. В кожному конкретному випадку таке затягування може сприйматися по-різному.

Наприклад, для виборців «Батьківщини» затягування часу впровадження ринку землі може вважатися позитивом і боротьбою за справедливість, водночас для виборців «Слуги народу» це буде радше негативом і зловживанням процесуальними правами.

Щодо запропонованих механізмів, то законопроект №5813 пропонував, щоб постанови про скасування могли реєструвати мінімум 45 депутатів, що представляють мінімум половину фракцій / груп. Законопроект №5813-1 пропонував, щоб мінімальним порогом для реєстрації відповідних постанов була кількість депутатів найменшої фракції.



Обидва законопроекти мають суттєві недоліки. У вересні 2021 року ГНЕУ та регламентний комітет рекомендували відхилити законопроект №5813, а 5813-1 відправити на доопрацювання. Недоліки законопроектів полягають у нечітких формулюваннях, невідповідності Правилам оформлення проєктів законів, звуженні кола порушень лише до голосування (без врахування порушень при розгляді), наданні права законодавчої ініціативи фракціям та групам (що не передбачено ні Конституцією, ні Регламентом).

Запропонований підхід з встановлення порогів для реєстрації постанов може дещо зменшити кількість постанов про скасування, але не вплине на їхню якість. Більш якісний підхід, на який звертає увагу, зокрема, ГНЕУ, полягає у визначенні чіткого переліку порушень Регламенту, які можуть бути підставою для скасування рішення ВРУ. Наразі ж депутати на власний розсуд визначають, у чому полягало порушення Регламенту або невідповідність тексту. Наявність же переліку підстав дозволить, по-перше, звертати увагу на грубі порушення Регламенту, які впливають на якість закону чи процес волевиявлення. По-друге, можна буде здійснювати фільтрацію постанов про скасування на етапі їх реєстрації через аналіз відповідності таких постанов встановленому переліку. Такий механізм також зменшить кількість постанов про скасування, але, замість обмеження кола ініціаторів, дозволить сконцентруватися на важливих порушеннях Регламенту.

Утім, підвищення порогу або встановлення переліку підстав є боротьбою з наслідками законодавчої гіперактивності депутатів. Системне вирішення проблеми передбачає перехід від депутатоцентричної моделі вироблення рішень до урядовоцентричної. Такий перехід можливий за умови комплексного перегляду регламентних процедур та впровадження концепції законодавчого процесу «від початку до кінця».

