

Теорія та історія держави і права

УДК 340. 134:342.537 (477)

Олена Богачова *

УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ПРОЦЕДУР ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ
В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ ПАРЛАМЕНТІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті розглянуті окремі проблемні питання законодавчого процесу, що стосуються вимог до супроводжувальних документів для подання законопроекту до парламенту, регламентації процедури реєстрації законопроектів, процедури опрацювання проектів, що надійшли на попередній розгляд до комітетів Верховної Ради, зокрема, альтернативних законопроектів. За результатами вивчення відповідного зарубіжного досвіду запропоновані можливі шляхи вдосконалення.

Ключові слова: реєстрація законопроекту, супроводжувальні документи до законопроекту, альтернативні законопроекти, процедура реєстрації законопроектів, повноваження парламентських комітетів.

Богачова Е.В. Усовершенствование отдельных процедур законодательного процесса в контексте практики парламентов зарубежных государств.

В статье рассмотрены отдельные проблемные вопросы законодательного процесса, которые касаются требований, предъявляемых к сопроводительным документам к законопроекту при внесении его в парламент, регламентации процедуры регистрации законопроектов, процедуры предварительного рассмотрения законопроектов комитетами Верховной Рады, в том числе альтернативных законопроектов. По результатам изучения соответствующего зарубежного опыта предложены возможные пути усовершенствования.

Ключевые слова: регистрация законопроекта, сопроводительные документы к законопроекту, альтернативные законопроекты, процедура регистрации законопроектов, полномочия парламентских комитетов.

Bogachova O.V. Improvement of the Legislative Process's Certain Procedures in the Context of Foreign Countries Parliamentary Practice.

The paper considers some problematic issues of the legislative process relating to the requirements for supporting documents to the bill while passing to the Parliament, regulation of the procedure of registration of bills, the procedure of prior consideration of bills by the Verkhovna Rada's committees, including alternative bills. The possible ways of improvement were proposed based on the results of the foreign experience examination.

Keywords: registration of the bill, supporting documents to the bill, alternative draft laws, procedure of registration of draft laws, the powers of parliamentary committees.

В Україні законодавчий процес здійснюється у відповідності до положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент), а також низки інших нормативно-правих актів. Разом із тим, існують певні проблеми, пов'язані з регламентуванням окремих внутрішніх законодавчих процедур.

Таке становище потребує переосмислення самої логіки законодавчого процесу, важливості його складових, послідовності процедур опрацювання законопроектів, встановлених вимог щодо опрацювання законопроектів, повноважень парламентських комітетів у цих питаннях тощо. Адже, складні законодавчі процедури мають забезпечувати детальний та якісний розгляд законопроекту, аби закон набув найвищої якості, що можливе за умови комплексного підходу до вирішення цього завдання шляхом вживання нормативних, методичних, організаційних заходів. Крім того, практика роботи законодавчого органу може бути покращена завдяки вивченню та виваженому запозиченню позитивного зарубіжного досвіду законодавчої діяльності, особливо країн з усталеними традиціями парламентаризму.

Цікавим буде звернутися до деяких аспектів, які, за умови запозичення відповідного зарубіжного досвіду, могли б позитивно вплинути на більшу обґрунтованість, системність, а також результативність законодавчого процесу, яка вимірюється ефективністю та якістю законів, що приймаються українським парламентом.

Законопроект, що подається на розгляд парламенту в межах реалізації права законодавчої ініціативи, має супроводжуватися пакетом документів, які мають надавати експертам та парламентарям вичерпну інформацію, що має визначальний вплив на подальшу роботу над ним, та на кінцеве рішення щодо його подальшого проходження. Тож цікавими в цьому сенсі є відповідні вимоги в парламентах зарубіжних країн, які не прописані в українському законодавстві, але варті уваги з огляду на можливість їх застосування.

Отже, у зарубіжній практиці зустрічаються наступні вимоги, що висуваються до супроводжувальних документів для подання законопроекту до парламенту.

У Латвії відповідно до ст. 84 Правил процедури Сейму до пояснювальної записки включається інформація про експертів, залучених до підготовки закону, а також про механізм забезпечення виконання закону в разі його прийняття [1].

У Бельгії – Регламентом Палати передбачена обов'язковість додання до урядових та депутатських проектів висновку експертизи Державної ради (консультативно-дорадчий орган при уряді), висновків і пропозицій Вищої ради юстиції (якщо проект містить положення, що можуть вплинути на функціонування органів судової влади) [2].

У Польщі [3] (ст. 34 Регламенту Сейму) та Литві [4] (ст. 135 Правил процедур Сейму) до внесених урядових законопроектів має додаватися не лише перелік підзаконних актів, які будуть прийняті з метою забезпечення реалізації закону, а й вимагається наводити опис основних положень цих підзаконних актів,

суб'єктів і строки підготовки цих актів. Це, так званий, «пакет» проектів підзаконних актів. Слід зазначити, що в Україні на сьогодні поки не застосовується *принцип пакетної підготовки законопроектів*. Регламентом Кабміну передбачена підготовка відповідного переліку підзаконних нормативно-правових актів, але навіть це не завжди відбувається на практиці.

У Данії [5] та в Польщі до законопроекту, що вноситься до парламенту, додається виклад результатів його публічного обговорення (публічних консультацій).

У Словаччині [6] від ініціатора законопроекту вимагається представлення проекту нормативного акту, що встановлює порядок застосування закону. Також має оцінюватись потенційний вплив законопроекту на ринок праці. У пояснювальній записці має наводитись обґрунтування кожного запропонованого положення.

У Литві в супровідних документах наводяться пошукові слова, необхідні для включення закону в пошукову систему Eurovoc.

Яскравий приклад додаткових вимог існує в Бельгії, де ще на етапі подання законопроекту до уряду (рівно як і до парламенту) до нього додаються історія питання, висновки міністерств та суб'єктів, з якими проводились публічні консультації, висновок Інспекції з фінансів, звіти про результати обговорення законопроекту в робочих групах [7].

Цікавим є досвід Словенії [8]. У цій країні пояснювальна записка є складовою частиною законопроекту, тобто у вступі до проекту закону міститься узагальнена пояснювальна інформація, надається характеристика змісту статей та роз'яснення їх мети. Має також наводитись огляд регулювання аналогічних питань в інших державах (принаймні в трьох країнах ЄС).

Велика увага в зарубіжних країнах приділяється *фінансовим аспектам майбутнього закону*.

Наприклад, у Литві в супровідних документах наводиться не лише обсяг коштів, необхідних для реалізації закону, а й обсяг коштів, які будуть зекономлені в разі прийняття закону в наступному після його прийняття році та в майбутньому.

У Франції вимоги «фінансової прийнятності» (не допускається зменшення публічних доходів, або збільшення публічних видатків) виступають навіть умовою реєстрації законопроектів Офісом Президента Національних зборів [9].

У Португалії [10], відповідно до ст. 120 Правил процедур Асамблеї, не може бути зареєстрований законопроект, який передбачає зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету на його реалізацію (у разі прийняття) у поточному фінансовому році.

В Естонії здійснення аналізу економічної вартості проекту та наведення в пояснюючому листі до проекту джерел його фінансування є також обов'язковими (ст. 56 Правил процедур Рийгікогу). Міністерство фінансів протягом процедури узгодження перевіряє підрахунки економічної вартості й джерела фінансування; якщо аналізу не було здійснено – проект не затверджується. Законодавством встановлено, що чинність закону відкладається до тих пір, поки не буде виділено потрібного фінансування [11].

У зв'язку з вищенаведеним варто звернути увагу також і на практику *реєстрації законопроектів*.

В Україні Регламентом Верховної Ради України (ст. 92) передбачається, що внесений до парламенту законопроект реєструється Апаратом Верховної Ради, при цьому на перевірку його відповідності встановленим вимогам відводиться один день. За такий короткий термін об'єктивно неможливо оцінити його відповідність усім вимогам, встановленим ст. 90 та 91 Регламенту [12]. Тож, як правило, реєструються всі законопроекти, які містять необхідні супровідні документи.

На протипагу цьому, у Португалії дозвіл на реєстрацію поданого законопроекту надається Головою Асамблеї, на основі висновку Бюро Асамблеї (ст. 125 Правил процедур парламенту), в Угорщині [13], відповідно до ст. 98 Регламенту парламенту, законопроект може бути зареєстрованим за умови його підтримки відповідним профільним комітетом, в Естонії, відповідно до ст. 93 Правил процедур Рийгікогу, рішення про реєстрацію законопроекту ухвалюється Радою парламенту, у Литві, Польщі, Португалії, Словаччині, Словенії, Франції, в першу чергу, спікерами парламентів за умови недотримання необхідних вимог приймається рішення про відмову в реєстрації законопроекту.

Крім того, у Португалії (ст. 120 Правил процедур Асамблеї Республіки Португалія) не може бути зареєстрований законопроект, який повторює за змістом законопроект, відхилений на поточній сесії [14].

Розв'язанню проблеми низької якості законопроектів також сприяє їх обов'язковий попередній розгляд. При цьому Комітети (комісії) у зарубіжних країнах мають широкий спектр повноважень щодо *опрацюванні проектів, що надійшли на попередній розгляд*, зокрема, тих, які регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Такі законопроекти, відповідно до ст. 100 Регламенту Верховної Ради України, визначаються як альтернативні законопроекти.

Слід зазначити, що відповідно до тлумачення, наведеного у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, альтернатива означає «необхідність вибору між двома або кількома можливостями, що виключають одна одну» [15]. Тому важко назвати альтернативними законопроекти, які регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Їхня альтернативність полягає лише у формальній ознаці – авторстві, а також може бути в підходах до регулювання певного питання. На нашу думку, для таких законопроектів більше підходить назва «ідентичний», яка відповідає визначенню в Регламентах зарубіжних парламентів таких законопроектів як «однакові за змістом» (наприклад, Португалія, Болгарія) або «ідентичні чи ідентичні за змістом» (наприклад, Італія).

У Болгарії статтею 71 Правил організації діяльності та процедур Національної Асамблеї передбачено, що всі внесені ідентичні законопроекти розглядаються одночасно в першому читанні, і виносяться на голосування окремо. Якщо більше ніж один ідентичний законопроект було прийнято в першому читанні, головний доповідач

комітету протягом 14 днів повинен консолідувати всі прийняті законопроекти в єдиний, і подати на ознайомлення депутатам для внесення письмових пропозицій щодо нього.

У *Португалії* при опрацюванні ідентичних законопроектів комітет має право їх об'єднати в єдиний законопроект, за умови обов'язкового максимального врахування особливостей кожного законопроекту (ст. 138 Правил процедур Асамблеї Республіки Португалія). В *Італії* (ст. 77 Правила процедур Палати депутатів Італії) законопроекти ідентичного предмету регулювання розглядаються разом, і після їх попереднього розгляду комітет обирає один базовий текст, або розробляє консолідований текст [16].

Законами України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України» також визначаються функції комітетів парламенту щодо попереднього розгляду законопроектів, однак відповідні рішення комітетів мають більш рекомендаційний характер, тому питання щодо подальшого збільшення повноважень комітетів залишається відкритим.

Дієвість багатьох парламентів забезпечується, в першу чергу, наявністю сильної системи комітетів. Одне з вирішальних питань у розбудові сильної й ефективної системи комітетів пов'язане з реальними повноваженнями самих комітетів. Не можна не погодитись з думкою, що найефективнішими є ті системи комітетів, де вони самі мають суттєвий вплив як на характер законопроектів, які подаються на пленарний розгляд законодавчого органу, так і на розклад та обставини проходження цих законопроектів аж до стадії обговорення парламентом у повному складі [17].

Наприклад, відповідно до Правил процедур Асамблеї Республіки Португалія комітет може представити власний законопроект як альтернативу поданому суб'єктом законодавчої ініціативи текст на заміну – як щодо основних принципів, так і щодо деталей законопроекту. Загальні принципи тексту на заміну та первинний проект розглядаються разом та голосуються в порядку представлення.

Аналогічно, досить широкі повноваження при розгляді певних законопроектів (обмеження встановлюються конституціями) мають комітети в Греції, Італії (ст. 79 Правил процедур Палати депутатів [18]) та Іспанії (ст. 148 Регламенту Конгресу депутатів [19]). Здійснюючи попередній розгляд, комітети мають право змінювати текст законопроекту з урахування позицій меншості. Текст опрацьованого комітетом законопроекту виноситься на розгляд на сесійне засідання, якщо цей законопроект підтримується парламентом, то його розгляд відбувається за прискореною процедурою, в іншому випадку, законопроект повертається на доопрацювання до комітету. Надання таких широких повноважень комітетам здійснюється з метою економії часу депутатів на пленарних засіданнях та надання їм можливості більше уваги приділяти розгляду тих законопроектів, які відповідно до положень конституцій мають розглядатися виключно на сесіях парламенту.

У *Словенії* парламентський регламент (ст. 74) містить положення про уникнення дублювання й конкуренції між законопроектами. Голова Парламенту втримується від того, щоб доручити комісії законопроект, якщо законодавча процедура стосовно іншого проекту, з однаковим або подібним змістом, ще не завершена [20].

В *Італії*, відповідно до ст. 72 Правил процедур Палати депутатів, законопроект, який за змістом повторює раніше відхилений законопроект, не може розглядатися комітетом протягом шести місяців.

Показовим прикладом широких повноважень комітетів, які реалізуються при попередньому розгляді законопроектів, є досвід *Польщі* (ст. 42–43 Регламенту Сейму) щодо вповноваження комітетів на проведення першого читання, крім проектів про внесення змін до Конституції, державного бюджету та податкових законів, а також таких, що стосуються виборів, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, кодексів, які після опрацювання комітетом обов'язково розглядає Сейм. Комітет Сейму має право консолідувати внесені ним поправки в текст законопроекту або відмовити в подальшому розгляді законопроекту [20].

На нашу думку, сприяти підвищенню якості внесених законопроектів, та підвищенню рівня обізнаності депутатів щодо потенційного впливу законопроекту на суспільні відносини змогло би суттєве *розширення вимог до оформлення законопроектів*, з урахуванням при цьому кращої практики в регулюванні відповідних питань у європейських країнах. Дієвим інструментом у цьому сенсі мав би стати досі не прийнятий закон «Про закони та законотворчу діяльність», передбачений ч. 1 ст. 90 Регламенту, який мав би регулювати відповідні вимоги до оформлення законопроектів, зокрема, до супроводжувальних документів та обов'язкової додаткової інформації до них, зокрема, міг би передбачати й принцип пакетної підготовки законопроектів.

Зміни до законодавства в цьому напрямку, зокрема, могли б передбачати й встановлення *підвищених вимог до процедури реєстрації законопроектів*, передбачивши обов'язковість їх підтримки відповідними комітетами, наприклад, шляхом отримання дозволу, що зможе слугувати своєрідним «фільтром» для неякісних законопроектів та значною мірою зменшити кількість законопроектів, які подаються на розгляд Верховній Раді.

Аналіз положень регламентів європейських парламентів доводить, що Комітети (комісії) у зарубіжних країнах мають широкий спектр повноважень при *доопрацюванні проектів, що надійшли на попередній розгляд*, зокрема, тих, які регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Тому, на нашу думку, варто було б внести зміни до ст. 100 Регламенту, передбачивши для таких законопроектів назву «ідентичні», що має відповідати визначенню, що використовується в регламентах зарубіжних парламентів.

Крім того, з метою економії часу парламентарів на розгляд усіх альтернативних законопроектів варто було б надати право головному комітету розробляти консолідований текст таких законопроектів як це передбачено в регламентах парламентів Болгарії, Польщі, Португалії, Італії тощо.

Список використаних джерел:

1. Rules of Procedure of the Saeima [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>.

2. Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf.
3. The standing orders of the Sejm of the Republic of Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://libr.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/dokumenty/standing_orders_2009.pdf.
4. Seimas of the Republic of Lithuania Statute No I-39 of 17 February 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585.
5. The Dutch House of Representatives. Standing Committee: preparatory examination [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.houseofrepresentatives.nl/standing-committee-preparatory-examination>.
6. Act on Rules of Procedure of the National Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ipu.org/parline/reports/2285_D.htm.
7. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Денис Ковриженко // Парламент. – 2011. – № 1. – С. 12.
8. Rules of Procedure of the National Assembly of Slovenia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText>.
9. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Денис Ковриженко // Парламент. – 2011. – № 1. – С. 13 – 14.
10. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf.
11. Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act of 17.03.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.riigikogu.ee/?rep_id=799356.
12. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Денис Ковриженко // Парламент. – 2011. – № 1. – С. 16 – 17.
13. Resolution 46/1994 (IX.30.) Ogy on the Standing orders of the Parliament of the Republic of Hungary // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.hu/hazszabaly/resolution.htm>.
14. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf.
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – С. 15.
16. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://english.camera.it/cost_reg_funz/345/346/listaarticoli.asp.
17. Правова система України: теорія і практика: Тези науково-практичної конференції. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 1993. – 552 с.
18. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf.
19. Standing orders of the Congress of Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist Normas/Norm/standing_orders_02.pdf.
20. Rules of Procedure of the National Assembly of Slovenia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText>.
21. The standing orders of the Sejm of the Republic of Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://libr.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/dokumenty/standing_orders_2009.pdf.

** Богачова Олена Вікторівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, заслужений юрист України, завідувача відділом теорії і практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, директор Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 340

Андрій Захарчук *

ДЕРЖАВНА ДУМА В РОСІЇ: ВИСВІТЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ТАКТИКИ В РАДЯНСЬКІЙ ЛІТЕРАТУРІ

У статті аналізуються праці радянських науковців присвячені проблемам парламентаризму. З позицій методологічного плюралізму досліджуються різноманітні аспекти тактики більшовиків у представницьких установах Російської імперії, запропоновано рекомендації щодо вдосконалення парламентської тактики політичних партій України.

Ключові слова: парламентаризм, Державна дума, парламентська діяльність, виборчі кампанії.

Захарчук А.С. Государственная дума в России: освещение парламентской тактики в советской литературе.

В статье анализируются труды советских ученых посвященных проблемам парламентаризма. С позиций методологического плюрализма исследуются разнообразные аспекты тактики большевиков в представительных учреждениях Российской империи, предложены рекомендации относительно усовершенствования парламентской тактики политических партий Украины.

Ключевые слова: парламентаризм, Государственная дума, парламентская деятельность, избирательные кампании.