

11. Денисов В. Н. Суверенітет України і міжнародне право / В. Н. Денисов. – К. : Манускрипт, 1995. – 359 с.
12. Лукашук И. И. Глобализация, государство и право, XXI век / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 2000. – 416 с.
13. Бурханов Р. А. Политические учения античности: учеб.-метод. пособие / Р. А. Бурханов. – Нижневартовск, 1995. – 489 с.
14. Памятники римского права. Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М. : Зерцало, 1997. – 620 с.
15. Черниловский З. М. Римское частное право: элементарный курс / З. М. Черниловский. – М. : Новый юрист, 1997. – 289 с.
16. Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов / Ф. Ф. Мартенс. – М. : Зерцало, 2008. – 467 с.
17. Харитонов Є. О. Деякі питання класифікації європейських систем приватного права / Є. О. Харитонов. – К., 2007. – 35 с.
18. Кант И. К вечному миру / И. Кант. – М. : Московский рабочий, 1989. – 85 с.

*\* Миколенко Віктор Андрійович – кандидат юридичних наук, проректор Східноєвропейського університету економіки та менеджменту.*

*Стаття надійшла до редакції 07.03.2017 р.*

УДК 342.52

Аліна Неселевська \*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ТА РОЗГЛЯДУ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ**

*У статті розглянуті теоретичні основи тлумачення поняття «альтернативний законопроект»; окреслено основні ознаки, яким має відповідати альтернативний законопроект; наведено приклади по суті альтернативних законопроектів, які внесені на розгляд ВРУ, однак не мають такого статусу у зв'язку із неоднозначністю тлумачення норм Регламенту ВРУ.*

*Ключові слова: Регламент ВРУ, альтернативний законопроект, Апарат ВРУ, Місія Європейського парламенту з оцінки потреб, реєстрація законопроектів.*

***Неселевская А. А. Нормативно-правовое регулирование регистрации и рассмотрения альтернативных законопроектов Верховной Радой Украины.***

*В статье рассмотрены теоретические основы толкования понятия «альтернативный законопроект»; в процессе исследования определены критерии альтернативного законопроекта; приведены примеры зарегистрированных по содержанию альтернативных законопроектов, которым не присвоен статус альтернативного в связи с неоднозначностью толкования норм Регламента ВРУ.*

*Ключевые слова: Регламент ВРУ, альтернативный законопроект, Аппарат ВРУ, Миссия Европейского парламента по оценке потребностей, регистрация законопроектов.*

***Neselevska A. A. Normative and legal regulation of registration and consideration of alternative bills by the Verkhovna Rada of Ukraine.***

*The article analyses theoretical basis of rendering the notion of 'alternative legislation'; the main features to be met by alternative draft legislation are outlined; examples of alternative draft legislation in effect are provided – of those which are introduced for consideration by VRU, though, possessing no such status due to ambiguity of VRU Procedure rules regulation rendering.*

*Keywords: the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, alternative bill, Office of the Verkhovna Rada of Ukraine, Mission of the European Parliament for needs assessment, bills registration.*

*Постановка проблеми.* Законодавча діяльність Верховної Ради України (далі – ВРУ) спрямована на виконання важливого завдання: створення цілісної та узгодженої системи законодавства. Реалізація саме таких законів сприятиме становленню України як демократичної, соціальної, правової держави, забезпеченню охорони прав і свобод людини.

Однак, сьогодні маємо констатувати факти малоефективної роботи ВРУ щодо здійснення законодавчої функції. Це викликано, в першу чергу, недосконаліми механізмами реалізації парламентом законотворчої функції, які закріплені в Регламенті Верховної Ради України (далі – Регламент ВРУ). Однією з таких процедур є аналіз законопроекту на відповідність вимогам Регламенту ВРУ на етапі його реєстрації Апаратом Верховної Ради України (далі – Апарат ВРУ) та проведення змістовної експертизи щодо визначення законопроекту альтернативним.

Неоднозначне трактування Регламенту ВРУ щодо обмеження внесення альтернативних законопроектів на розгляд ВРУ створюють негативні наслідки. Серед них: велика кількість зареєстрованих однотипних законопроектів у ВРУ, додаткове навантаження на працівників Апарату ВРУ та зниження ефективності роботи ВРУ в цілому. Саме тому зазначене питання потребує наукового дослідження та пошуку шляхів вирішення проблеми.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Загалом питанням аналізу норм Регламенту ВРУ та їх застосування на практиці займалися Ганжа Н. В., Євсєєв О. П., Лінецький С. В., Крижанівський В. П., Колесник К. О., Теплюк М. О., Сас С. В., Ющик О. І.

Проаналізувавши останні дослідження та публікації українських та зарубіжних вчених на предмет висвітлення в них проблеми внесення та розгляду альтернативних законопроектів, можна зробити висновок про те, що на сьогодні таке висвітлення є поверховим, оскільки має місце лише в тій частині, в якій воно пов'язано з предметом дослідження конкретного автора. Тобто окремі наукові роботи, присвячені даному питанню, та публікації за їх матеріалами, відсутні.

*Формування цілей статті.* Дослідження поняття «альтернативний законопроект», визначення ознак (критеріїв), згідно з якими законопроект вважається альтернативним, та надання пропозицій щодо удосконалення норм Регламенту ВРУ з метою однозначного застосування поняття «альтернативний законопроект» на практиці.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* У Регламенті ВРУ вживається поняття «альтернативний законопроект». Альтернативними вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин [3].

До альтернативних законопроектів ставляться певні вимоги. Такий проект може бути внесений не пізніше як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання, а до повторного першого читання – в 10-денний строк з дня направлення на повторне перше читання законопроекту, щодо якого він є альтернативним.

Законопроект, внесений з дотриманням вимог Регламенту ВРУ, реєструється в день його внесення. Дані про присвоєний законопроекту реєстраційний номер заносяться до Журналу реєстрації законопроектів [4].

У прийнятті на реєстрацію законопроекту має бути відмовлено у разі, якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених Регламентом ВРУ [3].

Однак, результати моніторингу сайту ВРУ свідчать про наявність великої кількості альтернативних законопроектів за своїм змістом, однак без присвоєння статусу альтернативного законопроекту.

Наприклад, за час другої, третьої і четвертої сесій роботи Верховної Ради України VIII скликання зареєстровано 8 окремих законопроектів, які можуть вважатися альтернативними, однак зареєстровані як самостійні проекти законів. Це: проекти законів про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду

України чи бюджету) (реєстр. № 2024 від 04.02.2015 р.); про внесення зміни до статті 164 Податкового кодексу України щодо оподаткування пенсій (реєстр. № 2257 від 27.02.2015 р.); про внесення змін до статті 164 Податкового кодексу України (щодо скасування оподаткування пенсій) (реєстр. № 2203а від 01.07.2015 р.); про внесення змін до статті 164 Податкового кодексу України (щодо покращення пенсійного забезпечення окремих категорій громадян) (реєстр. № 2324 від 05.03.2015 р.); про внесення змін до статті 164 Податкового кодексу України щодо відновлення соціального захисту інвалідів I та II групи, осіб, які втратили годувальника, та багатодітних сімей шляхом відміни оподаткування їх пенсій (реєстр. № 3809 від 25.01.2016 р.); про внесення змін до статті 164 Податкового кодексу України (щодо звільнення від оподаткування пенсій, призначених інвалідам з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС) (реєстр. № 3845 від 29.01.2016 р.); про внесення зміни до статті 164 Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (реєстр. № 3845-1 від 11.02.2016 р.), внесені народними депутатами України та проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій (реєстр. № 4542 від 28.04.2016 р.), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – законопроекти про внесення змін до Податкового кодексу).

Законопроекти надані на розгляд структурним підрозділам ВРУ та народним депутатам для опрацювання. У комітетах також ведеться робота щодо підготовки висновків та рішень комітетів.

Зазначені проекти зареєстровані протягом більше ніж року і працівники Апарату ВРУ зобов'язані протягом цього часу здійснювати щодо кожного з них відповідні процесуальні дії згідно Регламенту ВРУ; головні консультанти – готувати матеріали і проект рішення; народні депутати головного комітету та комітетів, предмет відання яких стосується теми законопроекту, – розглядати на засіданнях відповідних комітетів та затверджувати рішення; народні депутати у складі конституційної більшості ВРУ – розглядати на пленарних засіданнях та голосувати за рішення щодо долі кожного з таких законопроектів.

Таким чином, значна частина робочого часу Апарату ВРУ та парламенту загалом спрямована на вивчення та обговорення законопроектів окремих депутатів. Таке навантаження від опрацювання значного обсягу законопроектів призводить до збільшення кількості нерозглянутих законопроектів та скорочення часу на обговорення важливих законодавчих актів.

Регламентом ВРУ передбачено, що у разі невідповідності законопроекту формі та вимогам статей 90 та 91 Регламенту ВРУ Апаратом ВРУ повинно бути відмовлено у його реєстрації. Але аналіз офіційного веб-порталу ВРУ свідчить про регулярне порушення цих та інших вимог Регламенту.

Це пов'язано з тим, що будь-які роз'яснення щодо того, який законопроект є альтернативним, відсутні. Ще ситуацію тлумачення поняття ускладнює те, що слова та словосполучення, які вживаються у поясненні (наприклад, «положення», «однакове коло питань» тощо) носять загальний характер та не мають конкретного юридичного визначення, яке відповідало би значенню, в якому вони вживаються у Регламенті ВРУ. Тому присвоєння статусу «альтернативного законопроекту» залишається на особистий розсуд працівника сектору реєстрації законопроектів Головного організаційного управління Апарату ВРУ.

Саме тому важливо проаналізувати поняття, зазначене у Регламенті ВРУ, та виділити ознаки такого законопроекту для розуміння суті терміну.

«Альтернативний той, який містить у собі альтернативу», тобто «необхідність вибору між двома або кількома можливостями, що виключають одна одну» [6, с. 37].

Так, аналізуючи визначення «альтернативний законопроект», запропоноване Регламентом ВРУ, можна виділити такі критерії, у зв'язку з якими законопроект вважатиметься альтернативним.

По-перше, «положення, що регулюють однакове коло питань».

Зі змісту словосполучення випливає, що в даному випадку слово «положення» вживається як синонім слів «структурна одиниця закону» (глава, розділ, стаття, частина, пункт, підпункт, абзац).

Основна структурна одиниця закону – це стаття, в якій може бути згруповано кілька положень. У кожному реченні повинна бути виражена одна ідея, а стаття в цілому має бути присвячена одній темі і містити логічно пов'язані між собою положення.

«Законопроект поділяється на статті – предметно відокремлені та означені назвою структурні одиниці закону. Статті закону поділяються на частини. Частина статті може складатися з одного або декількох речень та в сукупності має містити один логічно завершений аспект регулювання, що відноситься до предмету статті» [8].

З цього можна зробити висновок, що стаття може бути окремим положенням або містити два і більше положення, що регулюють однакове коло питань.

До того ж, згідно теорії держави і права норми права закріплюються у статтях нормативно-правових актів. Тому формулюючи тексти статей, законодавець використовує визначені способи їх викладення:

– «прямий (повний) спосіб – у статті нормативно-правового акта викладені всі структурні елементи норми права, тобто норма права та стаття нормативно-правового акта за обсягом збігаються – у такій статті міститься одна норма права;

– відсильний спосіб – у статті нормативно-правового акта викладені не всі структурні елементи певної норми права, але в ній вказується, в якій статті цього ж нормативного акта викладений елемент норми, якого бракує. У цьому випадку норма права в повному обсязі міститься у кількох статтях цього нормативного акта;

– бланкетний спосіб – у статті нормативно-правового акта викладені не всі структурні елементи певної норми права, але з цієї ж статті впливає, що елемент, якого бракує, викладений в іншому нормативно-правовому акті. У такому випадку норма права в повному обсязі міститься як у статті цього нормативно-правового акта, так і в статті іншого нормативно-правового акта» [5, с. 224].

Саме тому використання нормопроектувальної техніки під час написання законопроектів є дуже важливим, адже оформлення норми визначає її подальше розуміння і трактування, в тому числі під час внесення альтернативних законопроектів на розгляд ВРУ.

Таким чином, правова норма регулює однакове коло питань і якщо частина або стаття закону є правовою нормою, то звідси і впливає, що вона є положенням, що регулює однорідне коло питань.

Існує думка, що «частина статті – це завжди правова норма» [8].

Однак, частини статей закону також можуть поділитися на пункти та абзаци. Тоді виникає питання, чи є пункти та абзаци нормою права, а отже, чи регулюють вони однакове коло питань.

Пункти частини статті закону, як правило, містять перелік певних прав, обов'язків, обставин, приписів, які конкретизують положення частини статті закону. «Пункти частини статті закону не повинні містити самостійних норм права» [9].

Абзаци в основному використовуються для формулювання переліків основних понять, що застосовуються у законі. У такому випадку вони є окремою правовою нормою, а не складовою частини статті. Наприклад, у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається визначення основних термінів, які використані в цьому Законі:

«адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село;

місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;» [2].

Таким чином, кожне визначення, яке оформлено у таку структурну одиницю закону як абзац, можна вважати положенням, що регулює однакове коло питань та є самостійною нормою права. Тобто внесення змін до різних абзаців статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в окремих законопроектах не має тлумачитися як таке, що містить у собі альтернативу.

Однак, коли абзаци частини статті закону містять перелік певних прав, обов'язків, обставин, приписів, які конкретизують положення частини статті закону, то такі абзаци є структурною одиницею частини статті та не є правовою нормою. Наприклад, у статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається оформлений абзацами перелік, що саме включає система місцевого самоврядування:

«територіальну громаду;  
сільську, селищну, міську раду;  
сільського, селищного, міського голову;  
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;  
старосту;  
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;  
органи самоорганізації населення.» [2].

У такому випадку законодавча ініціатива щодо внесення змін до таких абзаців статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має вважатися альтернативним законопроектом.

По-друге, «положення, що повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин».

Суть – «найголовніше, основне в кому-, чому-небудь; зміст, основа» [7, с. 862].

У пропонованому Регламентом ВРУ визначенні альтернативного законопроекту «суть положення» означає «зміст правової норми», що узагальнює закріплені у правових нормах суб'єктивні права, юридичні обов'язки та заборони. Згідно змісту правової норми, назва статті закону має відповідати суті положення. Якщо частину і абзац розглядати як окрему правову норму, тоді необхідно узагальнювати зміст цієї структурної одиниці та проводити аналіз: чи містить вона у собі альтернативу та чи ставить перед вибором між двома або кількома різними пропозиціями.

Чи регулюють однакове коло питань зазначені законопроекти про внесення змін до Податкового кодексу? Так, адже пропонується внесення змін до Податкового кодексу України, а саме пп. 164.2.19 п. 164.2 ст. 164 у всіх випадках шляхом змін і доповнень слів, виключення абзаців. Ця норма регулює питання загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку, до якої входять суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання. Таким чином можна стверджувати, що проекти Законів регулюють однакове коло питань щодо бази оподаткування пенсій та оформлені у єдину структурну одиницю закону – підпункт Податкового кодексу України.

Чи повторюють за суттю положення законопроектів про внесення змін до Податкового кодексу щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин? Так, адже суть законопроектів зведена до регулювання податкового навантаження на пенсію, а саме зменшення. Зазначене пропонується досягти різними шляхами: збільшити розмір суми пенсій, що не оподатковуватиметься; скасувати для певних категорій громадян оподаткування пенсій; звільнити від оподаткування пенсій в цілому тощо. Однак, за суттю пропонованих змін такі законопроекти є альтернативними.

«У разі прийняття ВРУ за основу одного з альтернативних законопроектів інші альтернативні законопроекти знімаються з розгляду без прийняття Верховною Радою України про це окремого рішення» [4].

Однак, цим законопроектам з часу їх реєстрації не присвоєно статусу альтернативних. Це означає, що ВРУ має бути прийняте окреме рішення про зняття з розгляду кожного із законопроектів або розглядати за загальною процедурою, передбаченою Регламентом ВРУ.

Якщо законопроект є альтернативним та зареєстрований з порушенням строків та вимог, встановлених Регламентом ВРУ, головний комітет повертає внесений законопроект без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні ВРУ. Однак, зазначена процедура полягає у ґрунтовному дослідженні тексту законопроекту та ряду обов'язкових дій Апаратом ВРУ та комітетами, що є також нераціональним використанням робочих ресурсів.

Питання проведення Апаратом ВРУ ґрунтовного аналізу кожного законопроекту на предмет відповідності вимогам Регламенту ВРУ до його надання на розгляд комітетам та народним депутатам на опрацювання було розглянуто Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. Як результат, Українському парламенту надано відповідні рекомендації.

Так, «у структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ, до сфери компетенції якого відноситимуться питання дотримання положень Регламенту ВРУ, а також перевірка усіх законопроектів на предмет відповідності нормам Регламенту до офіційної реєстрації» [10, с. 9].

Як варіант вирішення проблеми, така рекомендація може бути розглянута і прийнята до уваги, однак, без однозначного розуміння поняття «альтернативний законопроект» робота новоствореного структурного підрозділу не буде ефективною.

*Висновки.* Стаття 100 Регламенту ВРУ не має однозначного трактування, що спричиняє суб'єктивне застосування поняття «альтернативний законопроект» на практиці. Перелік підстав, коли законопроект може бути визнаний як альтернативний взагалі не знайшов законодавчого відображення. Тому на практиці зміна кількох слів у назві законопроекту дає можливість зареєструвати перший – не альтернативний законопроект.

Доведено, що положення Регламенту ВРУ в частині визначення терміну «альтернативний законопроект» потребують внесення змін з використанням загальноприйнятих понять і юридичних термінів, а також переліку ознак (критеріїв), згідно з якими законопроект вважається альтернативним.

Для усунення прогалини у правовому регулюванні та підвищення ефективності роботи ВРУ також пропонується збільшити штатну чисельність відділу реєстрації законопроектів Головного організаційного управління Апарату ВРУ та уточнити у положенні про відділ повноваження щодо змістовного аналізу кожного законопроекту щодо наявності критеріїв, які дозволяють визначити законопроект як альтернативний.

#### **Список використаних джерел:**

1. Податковий кодекс України: Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Регламент Верховної Ради України: Закон, від 10.02.2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>
4. Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 р. № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3>
5. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права: Навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грегул. – 4-те вид., доп. і переробл. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 224.
6. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР, Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1970. – Т. 1. – С. 799.
7. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР, Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1978. – Т. 9. – С. 916.
8. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: Методичні рекомендації Апарату Верховної Ради України, 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak\\_rules.pdf](http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf)
9. Дзейко Ж. О. Стаття, глава, розділ закону як елементи його структури / Ж. О. Дзейко // Європейські перспективи. – 2014. – № 1. – С. 5–10.
10. Доповідь та дорожня карта «Щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

*\* Неселевська Аліна Анатоліївна – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України, головний консультант Апарату Верховної Ради України.*

*Стаття надійшла до редакції 01.03.2017 р.*