

Анатолій Ткачук, Світлана Наumenко

ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА ЯКІСТЬ ЗАКОНУ: ЯК ДОСЯГТИ ГАРМОНІЇ?

ІКЦ «Леста»
Київ — 2005

ББК 67.9(4УКР)300.6
Т48

*Інститут громадянського суспільства висловлює щирі вдячність
Програмі сприяння парламентові України за підтримку проведення дослідження.*

Видання здійснене завдяки підтримці фонду Чарльза Стюарта Мотта

*Погляди, викладені тут, належать авторам цієї роботи і не можуть
ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну
точку зору Фонду Чарльза Стюарта Мотта.*

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України усіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Ткачук, Анатолій.
Т48 **Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії?**/А.Ткачук,
С.Науменко. — К.: [Ін-т громадян. сусп-ва: ТОВ „ІКЦ Леста“], 2005,
— 44 с.

ISBN 966-8312-20-1

У цьому дослідженні зроблено спробу вияснити, як впливає на якість законів, що ухвалюються Верховною Радою України, дотримання чи недотримання правил законодавчого процесу визначених Регламентом Верховної Ради України, а також правил законодавчої техніки, яка, на жаль, поки що не отримала адекватного нормативного регулювання. Адресовано працівникам апарату Верховної Ради України, помічникам народних депутатів України, самим законотвояцям, а також юристам, що досліджують питання законодавчої техніки та законодавчого процесу.

ББК 67.9(4УКР)300.6+67.300.6

© Інститут громадянського суспільства, 2005

© ІКЦ „Легальний статус“, 2005

ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ

Інститут громадянського суспільства впродовж всього часу свого існування здійснює правову просвіту серед громадян та правову допомогу громадським організаціям, органам місцевого самоврядування, депутатам парламенту та місцевих рад.

Практичне застосування нинішнього українського законодавства та спроби захисту своїх прав у адміністративному чи судовому порядку показують, що це зробити дуже й дуже не просто. Звичайно, тому є багато причин, починаючи від загального небажання керуватись у своїй діяльності законом органів та посадових осіб до слабкості та певної заангажованості судової системи. Проте однією з важливих причин складності правового захисту особами (фізичними та юридичними) своїх прав перед органами влади та у суді є низька якість багатьох законів, суперечність правових норм у різних законах з близьким предметом правового регулювання або навіть у самому законі.

В цілому досить прогресивний закон, з досить логічною концепцією правового регулювання, навіть достатньо детальний, через недоопрацювання окремих важливих визначень, внесення різних термінів для одного явища, створення «тупикових» норм, які не дають змоги розв'язати проблему за певних обставин, що можуть мати місце у реальному житті — веде до того, що закон не просто не вирішує поставлені перед ним проблеми, а й створює нові.

Через це в народі побутує думка, що закон не працює. Хоча «працювати» закон може лише у випадках, коли його застосовують і коли зміст закону дозволяє його однаково розуміти усіма суб'єктами правового регулювання, що мають відношення до цього закону.

Здається, складна парламентська процедура має забезпечити детальний та якісний розгляд будь-якого законопроекту, аби в решті-решт продукт вийшов найвищої якості і мав головну ознаку закону: однакове застосування на всій території України впродовж усього часу дії цього закону.

На жаль, чомусь цього не відбувається. Для ілюстрації візьмемо Закон «Про статус депутатів місцевих рад». Це, напевно, один з небагатьох законів, який чи не найдовше розглядався в українському парламенті, щодо підписання та набуття чинності якого довго йшла суперечка між парламентом і Президентом і до якого, вже після його введення в дію, було підготовлено десятки нових поправок, оскільки правове регулювання статусу депутата місцевої ради за цим законом є досить неефективним, що ми й проілюструємо на конкретних прикладах.

Але на початку деяка хронологія:

Хоча перша редакція законопроекту була зареєстрована у Верховній Раді України 22.07.1998 року, ми візьмемо відлік з 15.11.1998 року, оскільки саме тоді на заміну було внесено новий проект.

Дата	Етап
15.11.1998	Внесено новий законопроект на заміну попереднього
11.02.1999	Комітет вніс подання на розгляд проекту в першому читанні
18.06.1999	Прийнято у першому читанні
13.07.1999	Прийнято у другому читанні
15.07.1999	Прийнято в цілому
29.07.1999	Направлено на підпис Президенту
16.08.1999	Повернуто з «вето» (не підписано)
15.09.1999	Вето не подолано
05.10.1999	Вето не подолано
16.11.2000	Вето не подолано
08.02.2001	Прийнято з урахування пропозицій Президента
06.03.2001	Повернуто з «вето» (не підписано)
11.07.2001	Прийнято з урахування пропозицій Президента
03.08.2001	Повернуто з «вето» (не підписано)
11.07.2002	Прийнято з урахування пропозицій Президента
31.07.2002	Підписано Президентом

Здавалося б, після такого довгого розгляду Закон «Про статус депутатів місцевих рад» мав би стати зразковим з точки зору законодавчої техніки і придатності до застосування законом, але...

Нещодавно в одному з невеликих міст України сталася конфліктна ситуація щодо дострокового припинення повноважень депутата міської ради, голови бюджетної комісії ради. Проти цього депутата було порушено кримінальну справу і, за рішенням місцевого суду, яке було підтверджене рішенням апеляційного суду, його було засуджено до 5-ти років позбавлення волі з відстрочкою виконання вироку, на 3 роки з заборобою займати посади, пов'язані з розпорядженням майном і коштами юридичних осіб та займатися підприємницькою діяльністю. Незважаючи на те, що рішення суду набуло законної сили, у міськраді про це не знали протягом майже півроку.

Коли до міськради надійшла копія рішення апеляційного суду, міськрада призначила вибори депутата замість вибулого на підставі частини 1 статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад». І тут почалися проблеми із застосування цієї правової норми.

Редакція статті у проєкті	Редакція статті Закону
Стаття 5. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради	Стаття 5. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради
1. Повноваження депутата припиняються достроково за наявності підстав, засвідчених офіційними документами без прийняття рішення відповідної ради:	1. Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:
1) у разі його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;	1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;
2) у разі відмови скласти присягу депутата;	2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
3) у разі втрати особою, яка є депутатом, громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;	3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
4) у разі обрання або призначення особи, яка є депутатом, на посаду, зайняття якої за законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;	4) обрання його депутатом іншої місцевої ради;
5) у разі його обрання депутатом іншої ради;	5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
6) у разі визнання судом особи, яка є депутатом, недієздатною або безвісно відсутньою;	6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі;
7) у разі набрання чинності обвинувальним вироком суду, за яким особу, яка є депутатом, засуджено до позбавлення волі;	7) його смерті.
8) у разі смерті особи, яка є депутатом.	

Як бачимо із цієї таблиці, стаття в процесі опрацювання законопроекту протягом 3-х років у парламенті та його перманентного перебування в адміністрації Президента практично не змінилась.

Але чи дає відповідь ця стаття на такі запитання:

1) з якого часу, від настання підстав, визначених частиною 1 статті 5 повноваження депутата вважаються припиненими, якщо немає голосування ради?

В нашому випадку це дуже важливо, оскільки за кримінальним законом, суд не зобов'язаний направляти свої рішення в раду і особа засуджена судом протягом майже 6 місяців головувала на засіданнях бюджетної комісії, брала участь в голосуваннях як у комісії, так і у раді, підписувала документи від імені комісії. Чи є законними такі дії й акти комісії та ради, ухвалені за участі засудженого депутата?

2) Чи формула «засуджено до позбавлення волі» охоплює випадок, який ми аналізуємо, коли особа засуджена до позбавлення волі з відстрочкою відбuvання покарання?

3) Що робити, коли підстави, визначені частиною 1 статті 5, дійсно настали, але про ці підстави не знають депутати, оскільки або до ради не надійшли «офіційні документи», або голова «не дав хід» цим документам?

4) Чи можуть діяти норми частини 1 статті 5, якщо інші закони не передбачають обов'язкового повідомлення ради про настання підстав визначених законом?

Крім, аналізованої тут норми ч.1. ст. 5 в цьому законі є цілий ряд інших невідпрацьованих правових норм, а також досить спірних підходів юридичного вирішення реальної проблеми. Наприклад, цілком логічне розведення поняття депутатських груп та фракцій повністю нівелюється їх однаковими правами на пропорційне представництво в комісіях ради. Адже за законом депутатські групи створюються для роботи за межами ради — в округах із спільними проблемами, а депутатські фракції — провідники певної ідеології в раді.

Таких прикладів можна навести досить багато і з інших законів: не доопрацювання у проекті закону не завжди ліквідовуються законодавчими процедурами в процесі розгляду законопроекту в комітетах парламенту, а потім в структурах адміністрації Президента.

Саме тому, на наш погляд, дуже важливою складовою поліпшення якості законів є створення умов для удосконалення самих законопроектів, які направляють на розгляд Верховної Ради України.

Аби оцінити, а що думають народні депутати України та їх помічники стосовно проблеми якості українських законів, нами було проведено невелике опитування з цієї тематики.

Ми не претендуємо на чітку наукову точність такого опитування, оскільки виявилось надзвичайно проблематично отримати відповіді на запитання від народних депутатів України у зв'язку з їх надзвичайною зайнятістю. Проте якісні показники є дуже цікавими.

ОПИТУВАННЯ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ ТА ЇХ ПОМІЧНИКІВ ЩОДО ПРОБЛЕМ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ ТА ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Всього було опитано 20 народних депутатів України та 20 помічників народних депутатів України. Представлені народні депутати України з різних парламентських фракцій та різної вікової категорії. Вибірка випадкова не репрезентативна.

Було запропоновано відповісти на цілий ряд запитань, які мали закритий характер відповіді, тобто можна було обрати відповіді з тих, що були в анкеті. До деяких питань можна було дати свої варіанти відповіді, але такий підхід виявився ще більш неприйнятний для інтерв'юйованих, оскільки останні завжди мали обмежений час на відповіді.

Нижче подані результати опитування народних депутатів України (НДУ) та їх помічників у порівнянні.

1. Чи задоволені Ви якістю законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради України?

ТАК		Швидше – ТАК		Швидше – НІ		НІ	
НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники
15%	-	35%	-	29%	75%	21%	15%

2. Які, на Вашу думку, законопроекти є більш якісними з точки зору законодавчої техніки, ясності правових норм, логіки їх викладення тощо?

Ті, що подаються Кабінетом Міністрів України		Ті, що вносяться народними депутатами України	
НДУ	помічники	НДУ	помічники
36%	15%	64%	75%

Аналіз відповідей на перші два питання показує, що народні депутати України – 50% на 50% задоволені або незадоволені якістю проектів законів, що подаються на розгляд Верховної Ради України, при тому, що 100% помічників народних депутатів незадоволені якістю проектів.

Напевно, така відмінність відповідей має дві причини: перша – депутатів більше турбує політичний зміст законопроекту ніж юридичний; друга – вік помічників народних депутатів дає підстави для максималізму.

Але можна стверджувати, що до якості законопроектів є претензії і вони звичайно обгрунтовані.

Проте цікавою є відповідь на друге запитання. Які законопроекти є більш якісними – від Уряду чи від народних депутатів України. І народні де-

путати, і їх помічники у домінуючій більшості вважають більш якісними проекти народних депутатів України.

Експертна оцінка тут є зовсім іншою. З точки зору законодавчої техніки, більш досконалішими є проекти Уряду. І це нормально, адже на ці проекти працюють цілі установи, десятки кваліфікованих фахівців, а самі проекти проходять ще через доопрацювання у Мінюсті.

Напевно, в даному випадку спрацював більш корпоративний інтерес і можливо політичний зміст законопроекту переважив вимогу якості юридичної техніки його викладення.

3. Що, на Вашу думку, є найважливішими причинами низької якості законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради України?

	Важливо		Менш важливо		Не важливо	
	НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники
Низька кваліфікація авторів законопроектів	57%	100%	28%	-	15%	-
Відсутність нормативно закріплених правил та вимог до законопроектів	28%	-	22%	100%	50%	-
Відсутність реального «експертного фільтру» для недопущення юридично неякісних законопроектів до розгляду Верховною Радою України	22%	100%	7%	-	71%	-
Недостатня перевірка законопроектів Науково-експертним управлінням Верховної Ради України до першого читання	14%	50%	36%	50%	50%	-
Недостатня перевірка законопроектів у комітетах Верховної Ради перед першим читанням	14%	50%	21%	50%	65%	-
Відсутність планів законопроектних робіт і як наслідок поспіх у підготовці законопроектів	50%	-	14%	25%	36%	75%
Відсутність попереднього обговорення законопроектів громадськістю	21%	25%	36%	50%	43%	25%

Відповіді на це запитання вивели на перше місце проблему фахової підготовки розробників законопроектів і відсутність планів законопроектних робіт (народні депутати). Постійний цейтнот часу на роботу над законопроектами, відсутність перспективних планів удосконалення законодавства, напевно, значно знижує ефективність парламентських процедур, які можуть поліпшити зміст проекту.

Проте заслуговує на увагу думка помічників народних депутатів, які вважають надважливою причиною низької якості законопроектів – відсутність спеціального експертного фільтру, який би не допускав до подальшого розгляду безсумнівно юридично слабкі законопроекти.

На жаль, вирішення цього питання є дуже складним, оскільки право законодавчої ініціативи належить народному депутатові і встановлення на експертному етапі додаткового бар'єру може вважатись обмеженням цього права.

4. Хто (орган чи посадова особа), на Вашу думку, найбільше впливає на зміст законопроекту?

	Важливо		Менш важливо		Не важливо	
	НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники
Уряд	21%	100%	43%	-	36%	-
Президент	43%	75%	43%	25%	14%	-
Міністерство юстиції	29%	50%	50%	25%	21%	25%
Народний депутат	21%	50%	50%	-	29%	50%
Фракція	21%	25%	57%	50%	22%	25%
Комітет ВРУ	21%	50%	57%	50%	22%	-
Головне науково-експертне управління ВРУ	7%	-	50%	100%	43%	-
Головне юридичне управління ВРУ	-	-	57%	75%	43%	25%

Симптоматичними є відповіді на питання 4. І народні депутати України, і їх помічники схильні вважати, що найбільший вплив на зміст законопроекту має Президент. Що стосується впливу на зміст законопроекту таких впливових служб парламенту (на нашу думку), як головні науково-експертне та юридичне управління Верховної Ради, то вони вважаються народними депутатами, як такі, що практично не впливають на зміст законопроектів.

Можливо саме тут криється досить значний резерв для поліпшення якості законопроектів.

5. Чи задоволені Ви якістю законів, що ухвалюються Верховною Радою України?

ТАК		Швидше – ТАК		Швидше – НІ		НІ	
НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники
-	-	36%	-	21%	75%	43%	25%

Відповіді на запитання 5 слід порівняти із відповідями на запитання 1. Якщо якістю законопроектів задоволені 50% народних депутатів, то якістю законів – лише 36%. Це наводить на думку, що законодавчий процес чи його окремі елементи не сприяють поліпшенню норм законопроекту, а навпаки – їх погіршують. Це дуже насторожує. Чинники, що впливають на якість закону випливають із відповідей на наступне, 6-те запитання.

6. Якщо Ви відмітили варіанти 3-4, скажіть, будь ласка, що є найважливішими причинами низької якості законів?

	Важливо		Менш важливо		Не важливо	
	НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники
Низька якість законопроекту	21%	75%	36%	-	43%	25%
Перевага політичної доцільності на шкоду юридичному змісту	14%	75%	14%	25%	72%	-
Лобізм економічних чи політичних груп	57%	25%	7%	75%	36%	-
Недотримання регламенту в процесі розгляду законопроекту	21%	25%	7%	50%	72%	25%
Низька якість обробки законопроектів між першим та другим читаннями	7%	25%	14%	50%	79%	25%
Неможливість доопрацювання законопроекту до другого читання Головним юридичним управлінням ВРУ	-	25%	29%	50%	71%	25%
Відсутність узгодження норм нового законопроекту з нормами інших чинних законів	7%	25%	29%	50%	64%	25%
Недостатня участь у доопрацюванні законопроекту народних депутатів України	14%	25%	-	25%	86%	50%
Недостатня участь у доопрацюванні законопроекту помічників народних депутатів України	-	25%	14%	25%	86%	50%
Недостатня участь у доопрацюванні законопроекту незалежних експертів та представників організованої громадськості	7%	25%	7%	-	86%	25%

Головними причинами, що впливають на низьку якість законів, народні депутати та їх помічники вважають лобізм та переважання політичних інтересів над правом. Великий відсоток серед причин низької якості законів належить низькій якості законопроектів та недотриманні процедури при їх ухваленні.

Симптоматичним виглядає як у народних депутатів, так і у їх помічників відсутність потреби в залученні до доопрацювання законопроектів незалежних експертів та представників громадських організацій. Хоча, на наш погляд, це може бути значним резервом для подолання наслідків лобізму та політичної доцільності, адже експерти будуть доводити виключно юридичну техніку, а не ідеологію проекту.

7. Яким чином можна покращити якість законопроектів та якість законів?

	Важливо		Менш важливо		Не важливо	
	НДУ	помічники	НДУ	помічники	НДУ	помічники
Вести планування законопроектної роботи уряду та парламенту	21%	50%	29%	-	50%	50%
Ухвалити нормативні акти, що визначають вимоги щодо структури та змісту правових норм законопроекту	21%	50%	29%	50%	50%	-
Дотримуватись положень Закону «Про засади державної регуляторної політики», який встановлює особливий порядок підготовки та ухвалення регуляторних актів, зокрема законів	21%	-	36%	100%	57%	-
Переглянути регламент ВРУ з метою посилення впливу та відповідальності юридичних служб парламенту щодо змісту правових норм законопроектів	14%	25%	43%	75%	43%	-
Забезпечити обов'язкову незалежну юридичну експертизу законо-проекту без якої розгляд законопроекту ВРУ є неможливим	29%	75%	36%	-	35%	25%
Запровадити постійно діючу школу законодавчої техніки для працівників апарату комітетів, фракцій, помічників народних депутатів України	29%	100%	21%	-	50%	-
Передбачити ухвалення законів у трьох читаннях з підготовкою до третього читання висновку юридичної та лінгвістичної експертизи	21%	75%	14%	25%	65%	-
На фракціях розглядати не тільки політичну доцільність ухвалення законопроекту, а і його юридичний зміст	36%	100%	14%	-	50%	-

Цікавими є відповіді на останнє запитання, а як же поліпшити якість законів?

Тут можна вичленити два ключових моменти, з відповідей народних депутатів і помічників: на фракціях розглядати не лише політичну доцільність ухвалення проекту, а його юридичний зміст. Це може бути досягнуто без додаткового правового регулювання, виключно через створення парламентської традиції, створення в апараті фракції юридичної служби, яка б займалась аналізом проектів та мала право слова на засіданні фракції.

Друга ідея — впровадження обов'язкової юридичної експертизи, без якої неможливий подальший розгляд проекту.

Важливим для учасників опитування, особливо для помічників народних депутатів стала ідея запровадження школи законодавчої техніки і постійне навчання осіб, задіяних у процесі, тонкощам юридичної техніки законопроектної роботи.

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Незважаючи на досить стриману оцінку щодо якості законів, які ухвалюються Верховною Радою України, сьогодні в основному всі правовідносини в Україні врегульовані національним законодавством.

За роки незалежності України Верховною Радою України було прийнято понад 2,5 тисяч законів (проте, переважна більшість з яких — закони про внесення змін до чинних законів, основна маса яких була ухвалена в 1990–1996 роках). Необхідність постійного вдосконалення прийнятих законів говорить про їх недосконалість, а досить часті зміни у законах, негативно впливають на стабільність правовідносин та суспільства в цілому.

1. Нормативна база законотворчої діяльності

На сьогодні нормативна база законотворчої діяльності в Україні включає:

1. Конституцію України, яка встановила:

- загальні засади законотворчої діяльності (статті 6, 8, 9, 22, 57, 58, 75);
- конституційний предмет закону (стаття 92, частина друга статті 4, частина четверта статті 10, частина шоста статті 17, частина друга статті 19, частина перша статті 36, частина друга статті 95 тощо);
- конституційні процедури внесення законопроектів до парламенту, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України;
- вимоги щодо внесення законопроектів до парламенту та порядку їх розгляду Верховною Радою України (статті 75, 82, 84, 89, 91, 93, 94);
- право і обов'язок Кабінету Міністрів України на розробку та внесення до парламенту законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік (частина друга статті 96 та пункт 6 статті 116);
- повноваження Президента України стосовно підписання та офіційного оприлюднення законів, а також право вето щодо них (стаття 94, пункти 29 та 30 статті 106);
- офіційне тлумачення законів, підстави та порядок визнання законів чи окремих їх положень неконституційними (статті 150–152);
- спеціальну процедуру розгляду та прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України (статті 154–159).

2. Рішення Конституційного Суду України:

- від 9 червня 1998 року N 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України);
- від 7 липня 1998 року N 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України);
- від 9 лютого 1999 року N 1-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів);

- від 19 квітня 2000 року N 6-рп/2000 (справа про зворотну дію кримінального закону в часі);
- від 14 грудня 2000 року N 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України);
- від 13 липня 2001 року N 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій);
- від 27 березня 2002 року N 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад);
- від 17 жовтня 2002 року N 17-рп/2002 (щодо повноважності Верховної Ради України);
- від 5 березня 2003 року N 5-рп/2003 (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України), йшлося про повноваження комітетів Верховної Ради України;
- від 14 жовтня 2003 року N 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України);
- деякі інші рішення, а також висновки Конституційного Суду України, зокрема ті, що стосуються законопроектів про внесення змін до Конституції України.

3. Регламент Верховної Ради України і, зокрема, його розділ 6 «Законодавча процедура» встановлює вимоги щодо порядку оформлення законопроектів; попереднього розгляду законопроектів парламентськими комітетами розгляду законопроектів Верховної Ради України за процедурою трьох читань; повторного розгляду закону з пропозиціями Президента України; внесення змін до законів та скасування законів; опублікування законів.

Говорячи про Регламент Верховної Ради України слід пам'ятати, що згідно з частиною п'ятою статті 82 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України. Однак зважаючи на те, що проект Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» так і не був прийнятий Парламентом навіть в першому читанні, Постановою Верховної Ради України 3 вересня 1996 року N 346/96-ВР «Про Регламент Верховної Ради України» було встановлено, що Верховна Рада України до набрання чинності Законом про Регламент Верховної Ради України здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України і тих положень Регламенту Верховної Ради України, що не суперечать Конституції України. Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17/рп-98 (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) також підтвердило чинність Регламенту Верховної Ради України до прийняття закону про регламент в частині, що не суперечить Конституції України.

4. Закон України «Про комітети Верховної Ради України», статтю 5 якого встановлено, що однією з основних функцій комітетів є законопроектна робота, яка включає:

- організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України;

- попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи;

- доопрацювання та редагування за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, визначення завдань щодо розробки законопроектів чи їх структурних частин, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли внаслідок їх всенародного обговорення.

Частина третя статті 8 дає можливість комітетам розглядати будь-які пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних законодавчих актів, і в разі необхідності вони готують відповідний висновок на розгляд Верховної Ради України.

5. Бюджетний кодекс України, стаття 27 якого встановлює, що кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, обов'язково вивчається Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету для проведення експертизи на предмет його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді.

6. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який стосується порядку підготовки, прийняття та дії нормативних актів, спрямованих на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами (тобто, органами, до повноважень яких віднесено регулювання такого типу правовідносин) або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Цим законом унормовано процедури розробки проектів нормативно-правових актів у зазначеній сфері, консультування з громадськістю, погодження проектів, аналіз практики застосування таких нормативних актів тощо.

7. Закон України «Про міжнародні договори», частина восьма статті 7 вимагає одночасного розгляду і ухвалення Верховною Радою України проектів законів про ратифікацію та про зміни до законодавчих актів, якщо на ратифікацію подано міжнародний договір, виконання якого потребує ухвалення нових законів України. 29 червня 2004 року Верховною Радою України було прийнято нову редакцію цього Закону, але зазначена норма збережена і в ньому (частина сьома статті 9).

8. Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 29

грудня 1997 року №548, котрим встановлено вимоги до законопроектів, що вносяться на розгляд парламенту, а також порядок опрацювання та проходження у підрозділах Апарату та секретаріатах комітетів. Взагалі-то Регламентом Верховної Ради України та Постановою Верховної Ради України про введення його в дію передбачалось прийняття Парламентом Положень про порядок розробки проектів законів та Про структуру, виклад, зміст і оформлення проектів законів. Однак на сьогодні такі положення Парламентом не прийняті, а тому зазначені правила викладені у Положенні про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затвердженому вищезгаданим Розпорядженням Голови Верховної Ради України.

9. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 березня 1995 року №01-2/2 «Про впровадження реєстрації законопроектів і законодавчих пропозицій у Секретаріаті Верховної Ради України». Цим розпорядженням було запроваджено, починаючи з 1 березня 1995 року, єдину реєстрацію у секторі реєстрації законопроектів Секретаріату Верховної Ради України законопроектів і законодавчих пропозицій, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, а також затверджено Інструкцію про порядок реєстрації, обліку і ведення справ законопроектів і законодавчих пропозицій.

10. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 8 вересня 2003 року «Про предмети відання комітетів Верховної Ради України», яким визначено предметну компетенцію комітетів Верховної Ради України. Пунктом 3 цього розпорядження передбачено також, що у разі внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту, проекту постанови Верховної Ради України чи іншого акта Верховної Ради України, зміст якого стосується предметів відання двох або більше парламентських комітетів, головний комітет з опрацювання такого проекту визначатиметься на підставі статті 88 Конституції України Головою Верховної Ради України, у тому числі й за пропозицією Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп), внесеною відповідно до статті 4.2.4 Регламенту Верховної Ради України. Слід зазначити, що відповідно до частини шостої статті 89 Конституції України організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом. Однак під час розгляду питання визначення предметної компетенції парламентських комітетів на пленарному засіданні Верховної Ради України депутати так і не змогли дійти згоди, тому в даний час це питання регулюється згаданим розпорядженням Голови Верховної Ради України.

11. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 березня 2002 року № 153 «Про Інструкцію з діловодства у Верховній Раді України», розділ 3 якої встанов-

лює вимоги щодо документування законотворчої діяльності (оформлення реквізитів законопроектів, порядок реєстрації, тиражування, розсилки законопроектів).

12. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 24 травня 2001 р. N 462, яким затверджено Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, згідно з яким передбачається розміщення на веб-сторінці Верховної Ради України, яка є офіційним джерелом інформації Верховної Ради України, бази даних законопроектів, інформації щодо стану їх проходження у Верховній Раді України та порівняльні таблиці до них.

13. Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 16 грудня 2003 року. Цим документом встановлюється порядок внесення інформації про законопроекти, подані на розгляд до Верховної Ради України та документів, пов'язаних з ними (висновки Кабінету Міністрів України, комітетів і Головного Науково-експертного та Головного Юридичного управління Апарату парламенту тощо) на веб-сторінці Верховної Ради України.

14. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (методичні рекомендації), розроблені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України. Це, власне, не нормативно-правовий акт, а методичні рекомендації щодо порядку та складання оформлення законопроектів, які цікаві тим, що містять не тільки правила юридичної техніки законопроектування, а й приклади написання різних видів правових норм та оформлення законопроектів.

Таким чином, законотворча діяльність в українському Парламенті ґрунтується на досить широкій нормативно-правовій базі. Разом з тим, базовий закон, який би системно регламентував цю сферу правовідносин, до цього часу не прийнято. Відсутність такого закону досить негативно впливає на законодавчий процес, оскільки, як зазначалося вище, законодавчі процедури не систематизовані, а розміщені у великій кількості нормативних актів, і тому далеко не всі їх вимоги виконуються суб'єктами законопроектування. Як наслідок, якість законопроектів, що вносяться на розгляд Парламенту, як правило, досить низька. Звичайно, зведення всіх процедур в одному законі не вирішить всіх існуючих проблем, однак, це дасть змогу створити дієвий і прозорий організаційно-правовий механізм законопроектування. Слід зазначити, що Парламентом неодноразово робились спроби заповнити прогалину у правовому регулюванні цих питань шляхом прийняття Законів України «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність». Однак їх якість навряд чи можна визнати бездоганною, а тому чинності ці закони так і не набрали. Перший – скасовано Парламентом за пропозицією Президента України, другий же – повернуто з пропозиціями Президента України; вето на сьогодні не подолане.

2. Законотворчий процес у Верховній Раді України

1. Не секрет, що суб'єкт, який вніс законопроект до парламенту, як правило, зацікавлений в тому, щоб його проект якнайшвидше став діючим законом. Але надмірний поспіх, викликаний політичними цілями, стає дедалі важливішим чинником у формуванні неякісного законодавства (цей висновок підтверджується результатами опитування серед народних депутатів України).

Крім того, зазвичай людські та фінансові ресурси, які можна залучити до роботи над законопроектом, обмежені, а іноді і просто недостатні. Таким чином, питання, скільки часу виділяти на законодавчий акт, вимагає особливої уваги. Такі міркування чітко показують, що як в цілому, так і окремі стадії законопроектної роботи мають плануватися і координуватися між усіма учасниками цього процесу. На законодавчому рівні необхідність планування законотворчої діяльності передбачена *лише Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»*, де встановлено обов'язок органів, що здійснюють нормопроєктування, затверджувати плани нормопроєктних робіт на наступний календарний рік з визначенням видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів. Передбачається також обов'язкове оприлюднення таких планів не пізніше ніж на 10 день з дня затвердження.

На жаль, сьогодні з плануванням законопроектної роботи у Верховній Раді України далеко не все гаразд. Раніше Постановами Верховної Ради України затверджувалися загальні плани законодавчих робіт, суб'єкти ж права законодавчої ініціативи та інші суб'єкти, які здійснювали законопроектні роботи, мали враховувати перелік законів, передбачених цим планом, при підготовці та поданні законопроектів до Верховної Ради України. І хоча відповідно до пункту «а» частини 9 статті 4.2.4 Регламенту Верховної Ради України Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп) мала би вносити пропозиції щодо річного та перспективного планів, які подаються на затвердження Верховної Ради, останній річний план законопроектних робіт був затверджений постановою Верховної Ради України від 14 травня 1999 року №658-IV — відповідно на 1999 рік.

Звісно, здійснюється планування роботи у комітетах і структурних підрозділах апарату Верховної Ради України, але це поточне планування. Планування ж на перспективу, короткотермінову (1-3 років) та довготермінову (скажімо на 5-10 років), яке б враховувало і Програму дій Уряду, що схвалюється постановою Верховної Ради України, і програму адаптації законодавства до законодавства ЄС відповідно до проголошеного країною курсу, на сьогодні практично відсутнє.

Коментар. Проблема якості законів, що ухвалюється парламентом, пов'язана з відсутністю плану законопроектної роботи, а відтак посиленням лобізму економічних груп і домінуванням політичних інтересів над юридичним змістом правового регулювання.

2. Розробка проектів законів здійснюється за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради України, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку (стаття 6.1.1 Регламенту Верховної Ради України). При цьому Верховна Рада може доручити розробку проекту закону або його структурної частини відповідному парламентському комітету або тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради, а також Уряду. Фінансування розробки проекту закону, дорученої Верховною Радою, здійснюється за рахунок державного бюджету.

В ініціативному порядку законопроекти мають право розробляти громадяни і юридичні особи. Розроблені ними законопроекти вносяться до Верховної Ради, згідно з положеннями глави 6.2 Регламенту, від імені суб'єктів права законодавчої ініціативи з обов'язковим зазначенням всіх авторів (прізвище, ім'я, по батькові, місце роботи, посада, освіта, поштова адреса, телефон), які розробили законопроект або його структурні частини.

3. Конституцією України встановлено певні вимоги щодо розгляду законопроектів Верховною Радою України, прийняття його як закону, а також набрання ним чинності. Недотримання цих вимог, як-то передбачено статтею 152 Конституції України, може мати наслідком визнання такого закону неконституційним.

По-перше, Конституція України вимагає, щоб законопроект був внесений до Парламенту належним суб'єктом права законодавчої ініціативи, якими відповідно до статті 93 Основного Закону України є Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України. (Офіційне тлумачення частини першої статті 93 Конституції України див. в Рішенні Конституційного Суду N 5-рп/2001 від 17 травня 2001 року: всі перелічені суб'єкти можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116 Конституції України).

Частина друга цієї ж статті Конституції України містить також вимогу щодо законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні. Такі законопроекти розглядаються Верховною Радою України позачергово, причому вони мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії та розглянуті у пріоритетному порядку - раніше

інших законопроектів - на всіх стадіях законодавчого процесу (див. офіційне тлумачення положення частини другої статті 93 в Рішенні Конституційного Суду N 2-рп/2001 від 28 березня 2001 року).

По-друге, законопроект має бути розглянутий і прийнятий повноважним Парламентом. Згідно з частиною другою статті 82 Конституції України Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Тобто: тільки за умови повноважності Верховна Рада України має право приймати закони та реалізувати іншу свою компетенцію. Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (частина четверта статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156). Про це зазначалося у Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року N 17-рп/2002 (справа щодо повноважності Верховної Ради України).

По-третє, за статтею 84 Конституції України рішення Верховної Ради України, зокрема й щодо прийняття законів, приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Голосування на засіданнях Верховної Ради України має здійснюватися народним депутатом України особисто. Рішенням Конституційного Суду від 7 липня 1998 року N 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) передбачається, що рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, законом про регламент Верховної Ради України кількості голосів на їх підтримку. Зазначалося також, що народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України.

По-четверте, попередній розгляд і підготовка законопроектів має відбуватися у комітетах Верховної Ради України або створених Парламентом тимчасових спеціальних комісіях (стаття 89 Конституції України). Особливості цього етапу законотворення визначаються Законом України «Про комітети Верховної Ради України» та мали би визначатися законом про тимчасові спеціальні комісії. На жаль, останній закон не набрав чинності, оскільки Президент України використав щодо нього право вето, яке не було подолане.

По-п'яте, законопроект має бути прийнято належною кількістю голосів народних депутатів України. Стаття 91 Конституції України вимагає, щоб

закони, постанови та інші акти були прийняті Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених самою Конституцією. При цьому Конституційний Суд України в своєму Рішенні N 17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року розтлумачив, що коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні. Неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України. А в Рішенні від 14 жовтня 2003 року N 16-рп/2003 Конституційний Суд України розтлумачив терміни «рішення Верховної Ради України» та «акти Верховної Ради України». Так, під терміном «рішення» Верховної Ради України, треба розуміти результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції, а під терміном «акти», необхідно розуміти рішення Верховної Ради України у формі законів, постанов тощо, які приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України.

Конституція України встановила випадки, коли рішення Парламенту приймається іншою кількістю голосів народних депутатів України. Так, зокрема, 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України вимагається для встановлення опису державних символів та порядку їх використання (частина шоста статті 20), для подолання вето Президента України (стаття 94), для звинувачення і голосування у справі про усунення Президента України в порядку імпічменту (частини п'ята, шоста статті 111), для внесення змін до Конституції України (статті 155 та 156); 1/3 від конституційного складу Верховної Ради України вимагається для створення тимчасових слідчих комісій (стаття 89).

По-шосте, Конституція України встановила вимоги щодо особливостей прийняття окремих видів законів, зокрема законопроектів про внесення змін до Конституції України. Так, стаття 154 вимагає, щоб законопроект про внесення змін до Конституції України:

- вносився до парламенту лише Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

- розглядався Верховною Радою України тільки за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 (законопроектом не передбачається скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; законопроект не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; в Україні не запроваджено воєнний або надзвичайний стан) і 158 (законопроект з такого ж самого предмету не розглядався парламентом протягом ос-

таннього року; парламент протягом строку своїх повноважень не змінював вже ці ж самі положення Конституції України) цієї Конституції.

При цьому слід мати на увазі також офіційне тлумачення статті 159 Конституції України у Рішенні Конституційного Суду N 8-рп/98 від 9 червня 1998 року (справа щодо внесення змін до Конституції України), у пункті 2 якого зазначається:

- положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України.

Далі Конституція передбачає дві різні процедури прийняття парламентом двох видів конституційних законів:

- законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», потрібно попередньо схвалити більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, далі він вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155);

- законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» має подаватися до парламенту Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. При цьому повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (стаття 156).

Як вже зазначалося, недотримання вищезазначених конституційних вимог щодо процедури розгляду і прийняття законопроектів може мати наслідком визнання їх Конституційним Судом України неконституційними.

4. В розвиток конституційних приписів Регламент Верховної Ради, Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Бюджетний кодекс

України, інші закони України, а також прийняті на їх виконання підзаконні нормативні акти, перераховані на початку, встановлюють вимоги щодо оформлення законопроектів, котрі вносяться на розгляд парламенту, а також порядок їх розгляду у першому, другому, третьому читанні та прийняття законопроекту в цілому. Недотримання цих вимог не веде до визнання прийнятого Закону неконституційним, але може значно ускладнити, а час-то й унеможливити процедуру прийняття законопроекту та підписання його Президентом України.

Коментар. На жаль, досить часто нові законопроекти, що вносяться до парламенту та розглядаються там у першочерговому порядку, не узгоджуються з уже прийнятими, базовими у цих сферах законами, Цивільним кодексом, законом «Про засади державної регуляторної політики» тощо і, не зважаючи на те, що вже на етапі попереднього розгляду видно ці неузгодженості, що фіксуються у висновках Головного науково-експертного управління і Головного юридичного управління, проекти ухвалюються і стають законами.

5. До Верховної Ради України відповідно до частини першої статті 6.2.3 парламентського Регламенту вносяться:

- законопроекти, в тому числі і про внесення змін до чинних законів або про скасування чинних законів;

- законодавчі пропозиції, зокрема питання, пропозиції, резолюції, додаткові статті чи пункти, поправки, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи для голосування (частина перша статті 6.2.4 Регламенту). Пропозиція щодо структури законопроекту чи іншого документа може містити послідовно викладені назви частин, розділів, глав, а в разі необхідності - статей законопроекту чи пунктів іншого документа. Вона може також містити відповідну структурну схему законопроекту чи його складової частини (стаття 6.2.6 Регламенту). Поправкою вважається пропозиція до іншої пропозиції, що доповнює, змінює чи виключає частину основної пропозиції. Поправка до поправки не повинна заперечувати суті самої поправки. Під поправкою розуміється і поправка до поправки (частина перша статті 6.2.5 Регламенту);

- проекти постанов Верховної Ради України з питань організації діяльності парламенту, кадрових та інших організаційно-розпорядчих питань.

6. Пункти 5-7 Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України (далі - Положення) вимагають, щоб на титульному та наступних аркушах законопроекту або законодавчої ініціативи, а також у супровідних документах були вказані:

- назва органу, до якого проект вноситься;
- назва документа;
- дата внесення і підпис ініціатора;

- прізвище та посада особи, яка представлятиме запропонований законопроект при розгляді його в першому читанні;
- перелік законодавчих актів, на які є посилання у тексті проекту;
- список авторського колективу розробників проекту;
- перелік додатків до проекту документа із зазначенням кількості аркушів кожного.

Законопроект про внесення змін до чинного закону подається у вигляді порівняльної таблиці, до якої вносяться:

- текст чинного закону, до якого пропонується внести зміни;
- текст пропонованих змін;
- проект закону про внесення змін до закону або його нової редакції (якщо закон викладається в новій редакції).

В одній законодавчій пропозиції не можуть бути викладені пропозиції з різних питань або до різних законопроектів, крім випадків внесення законодавчої пропозиції у зв'язку з прийняттям закону. Разом із законодавчою пропозицією подається також проект постанови Верховної Ради України з цього питання.

Законопроекти, які вносяться Кабінетом Міністрів України, вносяться за поданням Прем'єр-міністра України або особи, що виконує його обов'язки, з візами віце-прем'єр-міністра, керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, сфери діяльності яких вони стосуються (пункт 11 Положення).

7. Проект закону згідно з частиною першою статті 6.2.7 Регламенту вноситься до парламенту разом з супровідною запискою (на практиці це — пояснювальна записка до законопроекту), яка має містити:

1) обґрунтування необхідності його розробки або прийняття (в чому саме полягає проблема і обґрунтування її важливості, а також чому її можна вирішити тільки на законодавчому рівні);

2) характеристики цілей, завдань та основних положень майбутнього закону (яку мету ми намагаємося досягти шляхом прийняття закону, в чому полягає суть переваг, які досягаються, або яку шкоду ми намагаємося відвернути; концептуальний зміст законопроекту);

3) вказівку на його місце у системі законодавства (чи буде потреба у перегляді або скасуванні інших законів, чи відповідає законопроект Конституції України, міжнародним договорам України, чи враховано законодавство ЄС, чи передбачається законопроектом делегована нормотворчість і чи погоджено це питання з Урядом тощо);

4) очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування (якими будуть наслідки застосування закону: скільки людей або ситуацій потраплять під вплив закону, чи вигоди і витрати справедливо розподілені між різними соціальними групами тощо).

8. У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів, додаються їх фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат (частина друга статті 6.2.7 Регламенту). Пункт 9 Правил вимагає також подання разом з проектом відповідного висновку Уряду. До проектів законів, набрання чинності якими в поточному чи наступному бюджетних періодах призведе до збільшення видатків або скорочення доходів бюджету, суб'єктом законодавчої ініціативи додаються пропозиції про видатки, які належить скоротити, та/або пропозиції про джерела додаткових доходів для покриття збільшення видатків. Жодна з таких змін не повинна призвести до збільшення державного боргу і державних гарантій, розмір яких встановлений законом про Державний бюджет України (стаття 27 Бюджетного кодексу України).

9. Частиною п'ятою статті 6.2.7 Регламенту та пунктом 10 Положення вимагається, щоб конституційні законопроекти або конституційні положення, які містяться в законопроектах, були зазначені як такі, а в обґрунтуванні до законопроекту містилася вказівка на ті їх положення, рішення щодо яких повинні прийматися іншою кількістю голосів, ніж більшість від конституційного складу Верховної Ради України (статті 154-156 Конституції України).

Так само мають бути зазначені положення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо яких можливе лише за результатами референдуму (частина шоста статті 6.2.7 Регламенту).

10. Відхилені Верховною Радою законодавча пропозиція чи законопроект або такі, що повторюють їх за суттю, не можуть вноситися на тій же або наступній позачерговій сесії Верховної Ради даного скликання (стаття 6.2.12 Регламенту).

11. Проекти законодавчих актів та законодавчі пропозиції, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, приймаються і реєструються в секторі службової кореспонденції Загального відділу Секретаріату Верховної Ради України і впродовж одного дня передаються з копією в електронному вигляді (комп'ютерним файлом) до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами Апарату Верховної Ради України (пункт 1 Положення).

12. Інструкцією про порядок реєстрації, обліку та ведення справ законопроектів і законодавчих пропозицій, затвердженою розпорядженням Голови Верховної Ради України від 20 березня 1995 року N01-2/2 «Про впровадження реєстрації законопроектів і законодавчих пропозицій у Секретаріаті Верховної Ради України», встановлено таку процедуру реєстрації законопроектів і законодавчих пропозицій, що надійшли до Верховної Ради України:

- законопроекти і законодавчі пропозиції, що надійшли до Верховної Ради України від інших державних органів та посадових осіб, попередньо обліковуються в секторі службової кореспонденції в загальному порядку, в день їх надходження. Не пізніш як наступного дня після надходження вони передаються до сектору реєстрації законопроектів з обліковою картою під розписку;

- законопроекти і законодавчі пропозиції, що подані в порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України, підлягають обліку у секторі службової кореспонденції в загальному порядку, з наступною передачею їх до сектору реєстрації законопроектів;

- законопроекти і законодавчі пропозиції, які надійшли до сектору реєстрації законопроектів, перевіряються щодо правильності їх оформлення відповідно до вимог законодавства України та Регламенту Верховної Ради України;

- за результатами перевірки документа готується проект відповідної резолюції керівництва Верховної Ради України щодо нього, який разом з матеріалами законопроекту чи законодавчої пропозиції не пізніш як у дводенний термін подається на розгляд Голови Верховної Ради України або його заступників (за розподілом обов'язків);

- Голова Верховної Ради України або його заступник розглядають подані документи, вирішують питання про реєстрацію законопроекту чи законодавчої пропозиції або відмову у ній, і визначають головний комітет, відповідальний за подальшу роботу над законопроектом чи законодавчою пропозицією у Верховній Раді України у разі їх реєстрації;

- законопроект чи законодавча пропозиція з відповідним дорученням Голови Верховної Ради України або його заступника доповідається Керівнику Апарату Верховної Ради та повертається до сектору реєстрації законопроектів, котрий на підставі рішення керівництва Верховної Ради України, реєструє законодавчу пропозицію чи законопроект в журналі реєстрації законопроектів і законодавчих пропозицій під відповідним реєстраційним номером. Дані щодо реєстрації законопроекту чи законодавчої пропозиції вносяться до комп'ютерної бази даних;

- реєстраційний номер законопроекту або законодавчої пропозиції просявляється на першому аркуші документу у вигляді спеціального штамп. Всі наступні документи, що стосуються даного законопроекту чи законодавчої пропозиції, повинні мати посилання на відповідний реєстраційний номер;

- про реєстрацію законопроекту або законодавчої пропозиції сектор реєстрації законопроектів повідомляє у дводенний термін суб'єкта права законодавчої ініціативи;

- оригінал тексту зареєстрованого законопроекту чи законодавчої пропозиції сектор реєстрації законопроектів не пізніш як наступного дня після реєстрації разом з трьома екземплярами карток реєстрації, а також комп'ютер-

ним файлом, через сектор службової кореспонденції передає головному комітету, якому доручено опрацювання цього документу.

Таким чином, на цьому етапі здійснюється лише аналіз оформлення законопроектів, змістовно ж вони не оцінюються.

13. Законопроекти, які оформлені з порушенням встановлених вимог, не пізніш як у п'ятнадцятиденний термін разом із супровідним листом, підписаним Головою Верховної Ради України або його заступниками, повертаються відповідним суб'єктам права законодавчої ініціативи з зазначенням причин повернення (частина перша статті 6.2.10 Регламенту, пункт 3 Положення).

Після цього законопроекти з резолюціями Голови Верховної Ради України або його заступників повертаються до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами, який разом з Відділом технічної роботи з документами виготовляє копії законопроектів та доданих до них документів і через сектор службової кореспонденції Загального відділу розсилає їх зазначеним у резолюціях адресатам. Оригінали цих проектів зберігаються у секторі реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами до прийняття відповідних законодавчих актів, після чого передаються до протокольного сектора Загального відділу. Кабінет Міністрів України і Національний банк України самостійно тиражують законопроекти, які вони вносять на розгляд Верховної Ради України (пункт 12 Положення).

14. Згідно зі статтею 6.2.7 Регламенту копія законопроекту, який відповідає встановленим вимогам, у 7-денний строк після перевірки на відповідність встановленим вимогам поширюється серед депутатів та надсилається іншим суб'єктам законодавчої ініціативи, а також:

- комітетам, до відання яких належить це питання (до комітету, визначеного головним з цього законопроекту, до комітету з питань бюджету, та до інших парламентських комітетів, які мають відношення до теми законопроекту) - для попереднього розгляду та підготовки висновків про доцільність внесення до порядку денного сесії та визначення подальшої роботи над ними. У разі направлення проектів законодавчих актів кільком комітетам головним є комітет, вказаний у переліку першим (пункт 13 Положення);

- Комітету з питань правової політики - законопроекти з конституційних питань надсилаються для визначення їх відповідності Конституції України (термін візування - до 5 днів) (пункт 14 Положення);

- Комітету з питань бюджету - як вже зазначалося, для проведення експертизи на предмет його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді (стаття 27 Бюджетного кодексу України);

- зареєстрованим депутатським групам і фракціям (частина друга статті 6.2.10 Регламенту);

- Головному науково-експертному управлінню та Головному юридичному управлінню Апарату Верховної Ради України - для науково-правової та правової експертизи (пункт 15 Положення);

- Управлінню організаційної роботи з комітетами - для контролю за їх проходженням (пункт 13 Положення).

Такий законопроект може бути відкликаний його ініціатором за письмовою заявою, якщо питання про розгляд законопроекту ще не включено до порядку денного сесії Верховної Ради. В іншому ж випадку для відкликання законопроекту потрібна згода Верховної Ради. Про відкликання законодавчої пропозиції чи законопроекту оголошується на засіданні Верховної Ради (стаття 6.2.11 Регламенту).

15. Стаття 6.2.8 Регламенту вимагає, щоб проект документа, внесений в порядку законодавчої ініціативи та поширений серед народних депутатів України крім його назви, на титульному та наступних аркушах містив відомості про:

1) назву органу, до якого він вноситься;

2) дату та ініціатора внесення і його підпис (підпис вимагається при внесенні на перше читання);

3) реєстраційний номер справи законопроекту та редакцію проекту документа;

4) дату роздачі або розсилки депутатам;

5) дати і перелік стадій опрацювання та розгляду, які пройшов поданий проект документа, текст останнього рішення Верховної Ради щодо нього, а також текст рішення, прийнятого відповідно до положень ст.3.5.6 Регламенту, якщо таке є;

6) перелік комісій Верховної Ради, яким доручено роботу по підготовці цього документа, із зазначенням головної комісії, а також тих, які подали в письмовій формі свої висновки щодо поданої редакції документа;

7) прізвище і посаду визначеного головною комісією доповідача (спів-доповідача);

8) перелік законодавчих актів, на які є посилання в тексті проекту документа із зазначенням номерів статей чи пунктів, в яких міститься таке посилання;

9) авторів, які розробили внесений в порядку законодавчої ініціативи чи за підтримкою законопроекту або його структурні частини (вимагається при внесенні на перше читання);

10) перелік додатків до проекту документа із зазначенням кількості аркушів кожного;

11) зміст документа, що містить назви частин, розділів, глав або, у разі їх відсутності, - назви статей (вимагається при внесенні на перше і третє читання).

16. Стаття 6.2.13 Регламенту встановила, що пропозиції щодо законопроекту, який пропонується у першому читанні, чи альтернативний законопроект

проект вносяться депутатами та іншими особами і органами, які мають право законодавчої ініціативи, не пізніш як у чотирнадцятиденний термін після прийняття Верховною Радою рішення про включення його до порядку денного сесії. До повторного першого читання пропозиції вносяться у десятиденний термін після попереднього читання законопроекту. В той же термін можуть вноситися й альтернативні законопроекти, якщо розглянутий на попередньому першому читанні законопроект не було прийнято за основу.

17. Пропозиції, поправки, зауваження до законопроекту передаються до Апарату Верховної Ради або безпосередньо до комітету Верховної Ради, визначеного головним з цього законопроекту. В тому ж порядку передаються висновки інших комітетів Верховної Ради щодо відповідного законопроекту. (частина друга статті 6.2.9 Регламенту).

3. Розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

1. Після того, як законопроект було поширено серед депутатів для попереднього розгляду та підготовки висновку про доцільність його прийняття і включення до порядку денного сесії та про порядок подальшої роботи над ним він передається до відповідних комітетів Верховної Ради України з визначенням спільно з Погоджувальною радою депутатських груп (фракцій) терміну виконання і одночасно передається комітету, до компетенції якого входять питання конституційності актів.

2. Стосовно законопроектів, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат, головний комітет і Комітет з питань бюджету на спільному засіданні приймають рішення щодо повноти їх фінансового обґрунтування і забезпечення. З цього питання комітети можуть запросити висновок Уряду України, а також внести свої пропозиції та обґрунтування.

3. Крім того, за статтею 27 Бюджетного кодексу кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, вивчається Комітетом з питань бюджету на предмет його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді, після чого:

- законопроекти, які згідно з експертним висновком та рішенням Комітету з питань бюджету не впливають на доходну та/або видаткову частину бюджетів, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для їх розгляду у загальному порядку;

- законопроекти, які за висновком Комітету з питань бюджету впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, протягом трьох днів передаються Міністерству фінансів України для визначення вартісної величини впливу законопроектів на доходну чи видаткову частину бюджетів та для пропозицій щодо доцільності їх прийняття, можливості та терміну набрання ними чинності. Міністерство фінансів України у двотижневий термін готує

експертний висновок та пропозиції до законопроектів і передає Комітету з питань бюджету для підготовки висновків щодо доцільності їх прийняття Верховною Радою України і термінів набрання ними чинності.

4. Комітети в десятиденний термін з дня надходження (якщо не вказано інше) вивчають законопроект і подають головному комітету, до відання якого він належить, свої висновки та пропозиції (пункт 16 Положення).

5. Головний комітет узагальнює зауваження і пропозиції, одержані від інших комітетів, вивчає економічну і юридичну обґрунтованість законопроекту (за допомогою Науково-експертного управління, яке дає свій висновок щодо доцільності прийняття законопроекту та про узгодженість його з Конституцією та законами України, а також із залученням у разі необхідності фахівців з наукових установ, а законопроекти про внесення змін до законів - і за допомогою Юридичного управління), зокрема й щодо альтернативних законопроектів, якщо вони є, зв'язок з іншими законодавчими актами (пункт 17 Положення).

6. Висновки комітету, до компетенції якого входить розгляд бюджетних питань, а також Уряду України щодо законопроектів, які передбачають або зумовлюють нові прибутки і видатки державного або місцевих бюджетів, поширюються серед депутатів. Висновок комітету, до компетенції якого входять питання конституційності актів, щодо обговорюваного законопроекту також додається до висновку головного комітету і поширюється серед депутатів. Комітет Верховної Ради, який за дорученням або самостійно брав участь в доопрацюванні законопроекту, може прийняти рішення, за яким його висновки додаються до висновків головного комітету і поширюються серед депутатів (стаття 6.3.7 Регламенту).

7. Згідно з правилами статті 6.3.8 Регламенту головний комітет вивчає законопроект на його прийнятність і дає висновки щодо зауважень з цих питань у разі їх надходження. Він може поставити у своїх висновках преюдиціальні або невідкладні питання з викладанням щодо них своїх пропозицій.

8. Якщо у висновках комітетів Верховної Ради, які за дорученням брали участь у роботі над законодавчою пропозицією чи законопроектом, є розбіжності, вони вживають заходів до їх врегулювання. Питання, з приводу яких не досягнуто згоди, виносяться на розгляд Верховної Ради. В цьому випадку висновки всіх комітетів поширюються серед депутатів (стаття 6.3.9 Регламенту).

9. Головне Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України готує експертні висновки до законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України у першому читанні стосовно його відповідності вимогам Конституції України, узгодженості з іншими законами України, а також доцільності прийняття закону із зазначених питань. Висновок Науково-експертного управління розглядається на засіданні головного комітету і поширюється серед народних депутатів разом із законопроектом.

Коментар. Висновок Головного Науково-експертного управління має лише рекомендаційний характер, взяття його до уваги на засіданні комітету носить факультативний характер. Ще однією проблемою тут є те, що у висновку може міститись досить багато конкретних зауважень до окремих статей чи норм законопроекту. Проте загальний висновок буде приблизно таким: з урахуванням доопрацювання проекту щодо вказаних зауважень при його підготовці до другого читання, законопроект може бути рекомендованим до розгляду та ухвалення в першому читанні. Досить часто про ці зауваження Головного Науково-експертного управління після першого читання забувають і проект на друге читання в частині цих зауважень ніхто не доопрацьовує.

10. Законопроекти про внесення змін до законів перед першим читанням вивчаються також і в Головному юридичному управлінні, яке за загальним правилом готує експертні висновки лише щодо законопроектів, підготовлених до розгляду в другому та наступних читаннях, а також перед підписом прийнятого закону Головою Верховної Ради України. Цей виняток пов'язаний з тим, що за усталеною в Парламенті практикою законопроекти про внесення змін до законів, особливо невеликі за обсягом, дуже часто приймаються Верховною Радою України відразу в першому читанні та в цілому.

11. Відповідно до пункту 18 Положення, за результатами розгляду та з урахуванням отриманих висновків Головний комітет може прийняти рішення про відхилення проекту закону і внести відповідний проект постанови Верховної Ради України в разі, якщо:

- 1) буде встановлена невірогідність поданого суб'єктом права законодавчої ініціативи фінансово-економічного чи іншого обґрунтування;
- 2) основні положення законопроекту суперечать правовим принципам Конституції і законодавства України (за поданням Комітету з питань правової політики);
- 3) у законопроекті є недоліки оформлення (виявлені після його реєстрації);
- 4) прийняття законодавчого акту не належить до компетенції Верховної Ради України;
- 5) законопроект втратив актуальність і суб'єкт права законодавчої ініціативи не наполягає на його розгляді;
- 6) на поточній сесії вже було прийнято або відхилено законопроект щодо того самого предмета правового регулювання.

Коментар. Досить часто розгляд законопроекту у комітеті, особливо, якщо він є досить складним і великим за обсягом, носить більш формальний ніж практичний характер. Більшість членів комітету недостатньо знайомі зі змістом закону, а тим більше з його юридичною технікою. На засідання комітету виноситься досить багато питань, а для можливих коментарів щодо проекту практично не надається слово експертам, які можуть показати сильні та слабкі сторони проекту. Все це призводить до того,

що позиція комітету в основному залежить від одного депутата, за яким закріплено цей законопроект.

Крім цього введена практика передачі голосів членів комітету на засіданні, призводить до того, що широка колегіальність підміняється формальним голосуванням двох-трьох членів комітету, яким передані голоси решти його членів.

12. Головний комітет подає також свої висновки і пропозиції щодо альтернативних законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України в установленому порядку (пункт 19 Положення).

13. Головний комітет Верховної Ради України після розгляду проекту законодавчого акту у разі його підтримки подає у довідці до нього висновки і пропозиції щодо порядку розгляду законопроекту на засіданні Верховної Ради України в першому читанні та списки осіб, яких потрібно запросити на розгляд цього законопроекту. До подання головного комітету щодо розгляду законопроекту Верховною Радою додаються проект постанови Верховної Ради України, а також відповідні експертні висновки, довідки стосовно проходження законопроекту у Верховній Раді України (пункти 20, 21 Положення).

14. Якщо комітет, який подає законопроект на розгляд Верховної Ради, не є головним, то законопроект підлягає обов'язковому візуванню у головному комітеті (термін візування - до 5 днів).

15. Законопроект, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів, Науково-експертного управління та інші матеріали до нього тиражуються Відділом технічної роботи з документами і вручаються депутатам не пізніше як за 6, а законопроект, що стосується Конституції чи є проектом конституційного закону, - не пізніше як за 14 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради України. Якщо законопроект залишається в попередній редакції, поданий народним депутатам, їм додатково вручаються лише необхідні матеріали до нього (пункт 23 Положення).

16. Голова Верховної Ради України за підсумком обговорення проекту розкладу засідань Верховної Ради України на Погоджувальній раді депутатських фракцій (груп) вносить його на розгляд Верховної Ради України (стаття 6.3.3 Регламенту, пункт 24 Положення).

17. У необхідних випадках Верховна Рада, за своєю ініціативою або за пропозицією Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп) чи за поданням головного комітету направляють законодавчу пропозицію чи законопроект на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного пошуку чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Щодо законодавчих пропозицій чи законопроектів можуть запитуватися висновки Уряду України, Верховної Ради Республіки Крим, відповідних міністерств і відомств, інших органів, установ і організацій, а також окремих фахівців (стаття 6.3.4 Регламенту).

18. Верховна Рада України не пізніше як у п'ятнадцятиденний термін з дня внесення головним комітетом законопроекту на розгляд Верховної Ради України вирішує питання про внесення законопроекту до порядку денного сесії (якщо це не зроблено при затвердженні порядку денного чергової сесії) та про порядок подальшої роботи над ним.

Якщо ж головний комітет у визначений термін не підготує висновок щодо доцільності прийняття відповідного законопроекту і включення його до порядку денного сесії, Верховна Рада у п'ятнадцятиденний термін після письмового звернення з цього приводу суб'єкта законодавчої ініціативи розглядає це питання на пленарному засіданні та приймає відповідне рішення (частина третя статті 6.4.1 Регламенту).

19. Після включення законопроекту до порядку денного сесії головний комітет готує його до розгляду Верховною Радою України в першому читанні. Альтернативні законодавчі пропозиції і законопроекти розглядаються комітетами одночасно з основним законопроектом.

20. Верховна Рада після прийняття рішення про включення до порядку денного сесії питання про розробку або доопрацювання законопроекту може прийняти рішення про створення тимчасової спеціальної комісії як головної для виконання цієї роботи (стаття 6.4.2 Регламенту).

4. Основні правила розгляду законопроектів Верховною Радою України, встановлені Регламентом Верховної Ради України

1. Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях, які проводяться згідно з правилами, встановленими Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

2. Розгляд і прийняття законопроекту Верховною Радою на пленарних засіданнях включає: обговорення і схвалення основних положень в основному; обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд в трьох читаннях). Передбачається також, що прийняття рішення щодо законопроекту може бути відокремлено в часі від його розгляду (частина друга статті 6.4.6 Регламенту).

3. Кількість повторних читань законопроекту не обмежується (частина третя статті 6.4.6 Регламенту).

4. Неподання в установлений термін висновків щодо законопроекту Урядом України, Верховною Радою Республіки Крим, експертами, комітетами та іншими визначеними Регламентом органами, установами, організаціями, не перешкоджає розгляду цих законопроектів Верховною Радою та її органами (частина четверта статті 6.4.6 Регламенту).

5. Законопроекти приймаються у першому, другому та третьому читанні та в цілому більшістю голосів від конституційного складу парламенту, якщо інший порядок не встановлено Конституцією України (стаття 91 Конституції України).

Коментар. На жаль, має місце практика, коли законопроект, після його ухвалення у другому читанні відразу голосується в цілому. Якщо під час другого читання до проекту не було внесено жодних змін, це ще невелике зло. Коли ж під час другого читання було внесено хоча б маленьку поправку можливе розпадання котроїсь із правових норм закону. Так було наприклад, в 1993 році, коли при голосуванні у другому читанні до закону «Про вибори народних депутатів України» з голосу було внесено поправку, яка призвела до того, що парламент 1994–1998 років так і не було повністю сформовано. Не було обрано декілька десятків депутатів, оскільки поправка внесла до закону тупикову норму. Для перемоги у другому турі слід було отримати абсолютну більшість голосів при явці виборців понад 50%. На виборах 1994 року у другому турі понад 70 кандидатів перемогли у голосуванні, і набравши 48–49,8% голосів від тих, хто взяв участь у голосуванні, не стали депутатами, а вибори перетворились у перманентний процес. Цього б не сталося, якби закон після другого читання не схвалили в цілому, а розглядали в трьох читаннях.

6. Внесення змін до закону здійснюється шляхом прийняття відповідного закону за процедурою трьох читань. Зміни вносяться до закону, а не до закону про внесення змін до нього. Законопроект про внесення змін до закону подається на розгляд Верховної Ради відповідним головним комітетом Верховної Ради у вигляді таблиці (стаття 6.8.1 Регламенту).

7. Скасування закону здійснюється голосуванням щодо нього в цілому. Зміни до закону можуть вноситися шляхом вилучення або доповнення його структурних частин, прийняття поправок або викладення тексту закону в новій редакції. У разі, коли пропозиція або поправка, яка вноситься до тексту закону, відхиляється за наслідками голосування Верховної Ради, попередня редакція закону залишається без зміни (стаття 6.8.2 Регламенту).

8. Якщо закон підлягає визнанню таким, що втрачає чинність, його текст не поширюється серед депутатів.

9. Рішення приймається в такому ж порядку, як і при ухваленні актів Верховної Ради України: більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, якщо інше не вимагається Конституцією України.

10. Законодавча пропозиція чи законопроект, не прийняті Верховною Радою остаточно, з її рішенням щодо них відразу направляються Апаратом Верховної Ради Президенту України та Уряду. У разі відхилення законодавчої пропозиції чи законопроекту Апарат Верховної Ради повідомляє про це Президента України та Уряд (стаття 6.4.8 Регламенту).

5. Процедура розгляду законопроекту у першому читанні

1. Законопроект, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього надаються депутатам не пізніше як за 6, а такі, що стосуються Конституції або конститу-

ційних законів, - не пізніш як за 14 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради. Поправки і пропозиції, внесені перед першим читанням законопроекту, на розгляд Верховної Ради не подаються, за винятком тих, що стосуються структури законопроекту, його основних положень, принципів, критеріїв, питань про неприйнятність, преюдиціальних та невідкладних питань (стаття 6.5.1 Регламенту, пункт 23 Положення).

2. При підготовці законопроекту до першого читання головний комітет бере один з текстів законопроектів за основу або складає інший текст. При цьому в ньому можуть бути викладені альтернативні варіанти спірних положень, які відтворюються у законопроекті у другому читанні, якщо їх не буде відхилено. Верховна Рада розглядає у першому читанні ті альтернативні законопроекти, у поданні яких міститься таке наполягання (за винятком внесених Президентом України або Урядом). Органи, які мають право законодавчої ініціативи, визначають особу, яка представлятиме внесений ними законопроект (стаття 6.5.2 Регламенту).

3. Верховна Рада України не пізніш як у п'ятнадцятиденний термін з дня внесення головним комітетом законопроекту на розгляд Верховної Ради України вирішує питання про внесення законопроекту до порядку денного сесії (якщо це не зроблено при затвердженні порядку денного чергової сесії) та про порядок подальшої роботи над ним (пункт 25 Положення).

4. При першому читанні законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює доцільність його прийняття, основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, статті, повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення (частина перша статті 6.5.3 Регламенту).

5. Одночасно обговорюються у першому читанні альтернативні законопроекти, щодо них приймається рішення про те, який з проектів, що розглядаються, береться за основу для підготовки до другого читання, або дається доручення комітетам разом з ініціаторами об'єднати внесені проекти в один і подати його на повторне перше читання. При розгляді альтернативних законопроектів Верховна Рада може прийняти за основу їх частини або окремі положення (частина друга статті 6.5.3 Регламенту).

6. Згідно зі статтею 6.5.4 Регламенту за наслідками обговорення законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- передачу законопроекту на доопрацювання зі встановленням строку доопрацювання і повторне подання його на перше читання (частина третя статті 6.5.4, статті 6.5.6, 6.5.7 Регламенту);

- опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання (частина четверта статті 6.5.6, стаття 6.5.8 Регламенту);

- прийняття законопроекту за основу (з можливим доопрацюванням) і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання.

7. Якщо в ході першого читання Верховна Рада визнає поданий законопроект таким, що не потребує доопрацювання, вона може прийняти рішення про перехід відразу до його другого читання (стаття 6.5.5 Регламенту).

6. Розгляд законопроекту у другому читанні

1. Головний комітет за результатами розгляду законопроекту в першому читанні розглядає всі поправки до законопроекту, які надійшли від народних депутатів протягом 14 днів після прийняття законопроекту у першому читанні, і готує його на друге читання. При підготовці законопроекту до другого читання поправки і пропозиції вносяться до того тексту, що був прийнятий у першому читанні за основу (частина перша статті 6.2.14 Регламенту).

2. Законопроект, підготовлений головним комітетом до розгляду в другому читанні (у вигляді порівняльної таблиці), висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього тиражуються Відділом технічної роботи з документами і вручаються депутатам не пізніше як за 12, а законопроект, що стосується Конституції України чи є проектом конституційного закону, - не пізніше як за 16 днів до його розгляду на засіданні Верховної Ради України (частина перша статті 6.6.1 Регламенту, пункт 26 Положення).

3. Після поширення серед депутатів законопроекту, підготовленого головним комітетом до другого (повторного другого) читання, відповідно до частини другої статті 6.2.14 Регламенту, у шестиденний термін можуть вноситися:

- пропозиції і поправки до нових текстів, які виникли в ході доопрацювання законопроекту до цього читання;

- поправки до поправок;

- пропозиції і поправки, запропоновані головним комітетом з цього законопроекту;

- пропозиції і поправки, запропоновані Погоджувальною радою депутатських груп (фракцій);

- 5) пропозиції про неприйнятність, преюдиціальні та невідкладні питання.

4. Таблиця додаткових пропозицій, поправок оформлюється за правилами частини другої статті 6.6.2 Регламенту і поширюється серед депутатів не пізніше як за 2, а ті, що пов'язані з Конституцією чи проектами конституційних законів, - за 4 дні до розгляду законопроекту на засіданні Верховної Ради (частина третя статті 6.6.1 Регламенту).

5. Законопроект до другого читання за правилами статті 6.6.2 Регламенту готується у вигляді таблиці, яка містить:

- законопроект, прийнятий в першому читанні за основу;
- всі внесені та не відкликані пропозиції, поправки;
- висновки головного комітету щодо цих пропозицій, поправок, поправок до поправок, в тому числі і з вказівками на те, які з них комісія вважає альтернативними;
- законопроект, запропонований головним комітетом в остаточній редакції.

6. Законопроект, підготовлений головним комітетом для розгляду в другому та наступних читаннях, погоджується секретаріатом цього комітету, як правило, протягом 5 днів з Головним юридичним управлінням, а також з відповідним підрозділом Видавництва Верховної Ради України та візується керівниками цих підрозділів Апарату Верховної Ради України. Якщо законопроект завізований із зауваженнями, вони вручаються депутатам разом із законопроектом (частина друга статті 6.6.1 Регламенту, пункт 28 Положення). При цьому, якщо зауваження Головного юридичного управління враховуються комітетом, то законопроект знову розглядається на засіданні комітету з урахуванням висловлених Управлінням пропозицій, після чого він знову направляється на візування до Головного юридичного управління.

7. Якщо прийняття законопроекту потребує внесення змін до чинних законів, то ці зміни повинні міститися в окремому розділі законопроекту, або вноситися ініціатором як окремий законопроект (пункт 29 Положення). Як правило, це робиться в останньому розділі законопроекту, який називається «Прикінцеві положення». Однак більш поширеною є практика, коли у зазначеному розділі законопроекту дається доручення Кабінету Міністрів України внести протягом визначеного терміну до Верховної Ради України пропозиції про приведення законів у відповідність з законом, що має прийняти Верховна Рада України. Слід зазначити, що такий підхід негативно впливає на законодавче поле України, оскільки дуже часто з мотивів політичної чи іншої доцільності проекти законів готуються поспіхом, у відриві від чинних законів. Таким чином, ні часу, ні змоги не залишається для того, щоб гармонізувати новий закон з іншими нормативно-правовими актами, системно і комплексно вписати його в існуюче правове поле. Як наслідок, такий закон «працює» без змін не більше ніж рік, а колізія законів провокує звернення громадян за роз'ясненнями до відповідних державних органів або за захистом своїх прав до суду.

8. Оригінали порівняльної таблиці та довідкових матеріалів, підготовлених до розгляду законопроектів у другому і наступних читаннях, після тиражування секретаріатом головного комітету передаються протокольному сектору Загального відділу. Підготовлені до розгляду в другому та наступних читаннях проекти законів візуються головою або заступником голови комітету Верховної Ради України та завідуючим секретаріатом цього комітету (пункти 30, 31 Положення).

9. Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та здійснює постатейне голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування частини статті, її підпункти або речення, або ж Верховна Рада може прийняти рішення про читання законопроекту частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, якщо це не перешкоджає цілісному розгляду його положень. Правила постатейного обговорення та постатейного голосування викладені у статтях 6.6.4 – 6.6.8 Регламенту.

10. За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада, відповідно до статті 6.6.9 Регламенту, може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;
- опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій на першому або другому читанні, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання;
- прийняття законопроекту в другому читанні, підготовку його і подання на третє читання.

11. Приймаючи рішення про подання законопроекту на третє читання, Верховна Рада одночасно визначає комітети Верховної Ради та інші органи для розробки, попереднього розгляду і подання проекту плану організаційних, кадрових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних заходів для введення закону в дію в разі його прийняття (частина п'ята статті 6.6.9 Регламенту).

12. Верховна Рада може прийняти рішення про подання перед третім читанням Урядом України чи іншими центральними органами проектів їх актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію (частина шоста статті 6.6.9 Регламенту).

13. Повторне друге читання законопроекту здійснюється за правилами другого читання (стаття 6.6.11 Регламенту).

7. Процедура третього читання

1. Третє читання законопроектів проводиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження розглянутого законопроекту з іншими законами (стаття 6.7.3 Регламенту).

2. Законопроект, підготовлений до третього читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього тиражуються Відділом технічної ро-

боти з документами і вручаються депутатам не пізніш як за 4, а законопроект, що стосується Конституції України чи є проектом конституційного закону, - не пізніш як за 6 днів до його розгляду на засіданні Верховної Ради України (частина перша статті 6.7.1 Регламенту, пункт 27 Положення).

3. До третього (повторного третього) читання законопроекту пропозиції вносяться у 10-денний термін після попереднього читання (стаття 6.2.15 Регламенту).

4. Законопроект, підготовлений на третє чи повторне третє читання, подається головним комітетом у вигляді кінцевої його редакції з внесеними народними депутатами пропозиціями і поправками та висновками комітетів, які можуть наводитися під текстом статей, що підлягають голосуванню на третьому читанні (стаття 6.7.2 Регламенту).

5. Під час третього читання розглядаються і приймаються рішення щодо тих статей і поправок, розгляд яких за рішенням Верховної Ради виносився на третє читання. На третьому читанні законопроекту можуть уточнюватися фінансово-економічне та інші обґрунтування, а також розглядаються пропозиції і поправки Президента України до прийнятої в другому читанні редакції законопроекту. У разі наявності нових пропозицій до законопроекту і поправок до них вони можуть бути прийняті на третьому читанні (стаття 6.7.3 Регламенту).

6. Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект і після закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснено під час другого читання, приймає його в цілому.

7. За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада, відповідно до статті 6.7.5 Регламенту, може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання (в тому числі і з винесенням на народне обговорення) з наступним їх поданням на повторне третє читання;
- відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень, наприклад, у зв'язку зі схваленням невідкладного питання;
- схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;
- прийняття закону в цілому.

Коментар. Було б цілком логічним, аби усі закони, особливо ті, які є повними законами, а не короткими законами про внесення змін до чинних законів, проходили три читання. Перед третім читанням було б важливо мати обов'язкову мовну експертизу закону. Адже не секрет, що наші закони досить часто або спотворюють мову, або вживають окремі слова та словосполучення не за правилами української мови, що призводить до проблем із застосуванням закону.

8. Підготовка законопроекту на підпис Голови Верховної Ради України

1. Акти, прийняті Верховною Радою України, опрацьовуються, як правило, не пізніш як у п'ятиденний строк відповідними комітетами Верховної Ради України, візуються головами або заступниками голів цих комітетів та завідуючими їх секретаріатами, керівником Головного юридичного управління і передаються до протокольного сектора Загального відділу для оформлення на бланках у встановленому порядку. Додатки до законів візують голови або заступники голів та завідуючі секретаріатами відповідних комітетів Верховної Ради України (пункт 32 Положення).

2. Внесення до прийнятих актів чи додатків до них змін, зокрема й стилістичних, не зафіксованих у стенограмах засідань Верховної Ради України, крім техніко-юридичних, не допускається. Усунення неточностей чи помилок, за винятком орфографічних та технічних, які не впливають на зміст і розуміння тексту закону, здійснюється за процедурою внесення змін і доповнень до законів (частина шоста статті 6.7.4 Регламенту, абзац третій пункт 32 Положення).

3. Після прийняття законопроекту як закону, його на підпис Голові Верховної Ради України готує протокольний сектор Загального відділу. На зворотному боці останнього аркуша їх візують голови відповідних комітетів Верховної Ради України і завідуючі секретаріатами цих комітетів, керівник Головного юридичного управління, завідуючий протокольним сектором Загального відділу та Керівник Апарату Верховної Ради України. На підпис Голові Верховної Ради України ці документи подає Керівник апарату Верховної Ради України (пункт 33 Положення).

4. Кожному акту Верховної Ради України протокольний сектор Загального відділу присвоює порядковий номер із зазначенням дати прийняття. Нумерація актів Верховної Ради України починається з початком кожного скликання (пункт 34 Положення).

5. Підписані Головою Верховної Ради України закони протокольний сектор Загального відділу надсилає фельдзв'язком на підпис Президенту України, після чого підписані Президентом України закони України повертаються до Верховної Ради України і передаються до протокольного сектора Загального відділу, який через Відділ технічної роботи з документами забезпечує їх тиражування і розсилає копії законів згідно з покажчиками розсилань, поданими відповідними комітетами Верховної Ради України (пункт 35 Положення).

6. Якщо Президент України скористався своїм правом вето і повернув закон із пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, Загальний відділ має повідомити про це Керівника апарату Верховної Ради України і передати їх разом із законом для подальшої роботи до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами (пункт 36 Положення).

7. Закон повертається в Апарат Верховної Ради із зауваженнями і можливими пропозиціями Президента України для повторного розгляду Верховною Радою. Вето Президента України скасовує результати голосування в цілому за закон або закон чи постанову Верховної Ради про порядок введення його в дію. Повторний розгляд закону, повернутого Президентом України, є невідкладним. Зауваження Президента України до повернутого ним закону розглядаються за процедурою внесення змін і доповнень, скасування законів з новим голосуванням щодо закону в цілому. Розгляду підлягають структурні частини закону, щодо яких Президент України зробив зауваження, а також пов'язані з ними. Наслідки повторного розгляду закону визначаються Конституцією України.

8. Після розгляду пропозицій Президента України Головою Верховної Ради України, а у разі його відсутності Першим заступником Голови Верховної Ради України, копії закону і матеріали до нього сектор реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами згідно з резолюцією надсилає на опрацювання відповідним комітетам Верховної Ради України та підрозділам апарату, а оригінали передає до протокольного сектора Загального відділу (абзац другий пункту 36 Положення).

9. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Рішенням Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 передбачається, що конституційна вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому.

10. Якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту не вимагається.

11. У разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк.

12. Зауваження Президента України до повернутого ним закону розглядаються за процедурою внесення змін і доповнень, скасування законів з новим голосуванням щодо закону в цілому. Розгляду підлягають структурні частини закону, щодо яких Президент України зробив зауваження, а також пов'язані з ними.

13. Якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до частини другої статті 94 Конституції України, тобто якщо

Верховна Рада вносить сформульовані нею поправки до закону, який був повернутий, Президент України може знову повернути виправлений закон до Верховної Ради з новими зауваженнями.

14. Підписаний Президентом України закон є оригіналом і зберігається в Апараті Верховної Ради. Всі інші примірники закону є копіями (стаття 6.10.4 Регламенту).

15. Секретаріат відповідного комітету веде справу щодо кожного законопроекту. До неї в хронологічному порядку включаються всі матеріали про його внесення, подання, направлення, розгляд та прийняття. Аналогічні справи ведуться секретаріатами комітетів і щодо кожного чинного закону. Справи законопроектів і справи законів можуть надаватися для ознайомлення депутатам за їх зверненням (пункти 37 – 40 Положення).

РЕЗЮМЕ

Поліпшення якості законів, що ухвалюються парламентом можливе за умови широкого, комплексного підходу до вирішення цього завдання через застосування нормативних, методичних та організаційних заходів.

1. Важливо зменшити прихований лобізм окремих економічних груп у парламенті можливо через врегулювання правил лобістської діяльності у спеціальному законі.

2. Ввести у практику парламентських фракцій розгляд на своїх засіданнях не тільки політичної складової законопроектів, що розглядаються, а їх юридичного змісту.

3. Закінчити правове регулювання щодо встановлення правил законодавчої діяльності через ухвалення законів про Регламент Верховної Ради України, про нормативно-правові акти, про тимчасові спеціальні комісії тощо. При цьому законопроектні процедури повинні обов'язково передбачати планування законопроектних робіт, широке громадське обговорення та консультування щодо проектів законів не епізодично, як це відбувається сьогодні, а постійно, і, головне, виважені строки підготовки та опрацювання законопроектів у Парламенті.

4. Запровадити практику оперативного (на сесію) та довготривалого планування законопроектної роботи (4 роки) з урахуванням вимог щодо гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу.

5. У плані законодавчих робіт передбачити поетапний перегляд раннього законодавства України (1990-1996 років) з метою його приведення до термінології та правил новітнього законодавства, базованого на Конституції України (1996) та Цивільному кодексі України.

6. Необхідно визначатися з нормативною природою права Президента України на вето з тим, щоб воно було чітко урегульовано — в яких випадках, на яких підставах воно може накладатися, яким чином повинно оформлюватися тощо.

7. Слід системно і послідовно вирішувати питання про підвищення рівня знань та навиків у сфері нормопроєктування не лише працівників Секретаріатів комітетів, а й народних депутатів України та їх помічників. Практика свідчить, що далеко не всі з них знають регламентні та інші вимоги щодо підготовки законопроектів. Для цього слід запровадити відповідні навчальні курси із законодавчої техніки із обов'язковим періодичним проходженням, раз у три роки, школи законодавчої техніки із спеціальним сертифікуванням.

8. Варто було б переглянути роль Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь Апарату Верховної Ради України з тим, щоб їх висновки щодо законопроектів обов'язково враховувалися комітетами при підготовці законопроектів до відповідного читання.

9. Є необхідність в напрацюванні узагальнених методик нормопроєктування, курсу нормопроєктної техніки, який слід викладати як в юридичних ВУЗах, так і на курсах підвищення кваліфікації. Очевидно, до цієї роботи можливо і необхідно залучити Інститут законодавства Верховної Ради України.

10. Варто було б переглянути порядок розгляду законопроектів у комітетах парламенту, залучивши до цієї роботи наукові установи, незалежних експертів з наданням їм права виступу на засіданні комітету.

11. Слід запровадити в практику роботи комітетів розгляд юридичних казусів, що виявляються при застосуванні законів за профілем комітету з метою привертання уваги депутатів до якості викладення правових норм у законі.

Ця робота не є істиною в останній інстанції, а лише спробою привернути увагу народних депутатів України, їх помічників, працівників Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів, Міністерства юстиції до проблеми законотворення та якості українських законів.

Адже якість закону є чи не визначальною запорукою його правильного та однакового застосування в інтересах всього українського суспільства.

ЗМІСТ

ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ	3
ОПИТУВАННЯ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ ТА ЇХ ПОМІЧНИКІВ ЩОДО ПРОБЛЕМ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ ТА ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ	7
СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ	12
1. Нормативна база законотворчої діяльності	12
2. Законотворчий процес у Верховній Раді України	17
3. Розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України ...	28
4. Основні правила розгляду законопроектів Верховною Радою України, встановлені Регламентом Верховної Ради України	32
5. Процедура розгляду законопроекту у першому читанні	33
6. Розгляд законопроекту у другому читанні	35
7. Процедура третього читання	37
8. Підготовка законопроекту на підпис Голови Верховної Ради України	39
РЕЗЮМЕ	41

Інформаційно-аналітичне видання

**ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА ЯКІСТЬ ЗАКОНУ:
ЯК ДОСЯГТИ ГАРМОНІЇ?**

Автори:

Ткачук Анатолій Федорович,
Наumenко Світлана Іванівна

Редактор: Шовкошитна Світлана Володимирівна

Інститут громадянського суспільства
м. Київ, бул. Дружби народів 22, к. 21
тел./факс: 529-73-94
ел. пошта: csi@csi.org.ua
Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Виготовлено ТОВ «ІКЦ Леста»

Свідцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від 18.12.2001 р.
м. Київ, бул. Дружби народів, 22, к. 21, тел. 529-07-32

Підписано до друку з оригінал-макету 24.11.2005.

Формат 60x84/16. Гарнітура Newton. Папір офсетний.

Умовн.-друк. арк. 2,56. Обл.-вид. арк. 2,1. Наклад 500. Зам. 145-05.
