

УДК 342.536(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940>

О.І. ЗОЗУЛЯ,

доцент кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, м. Харків, Україна; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

РОЗРОБКА ТА ПОПЕРЕДНІЙ РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ У КОМІТЕТАХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

O.I. ZOZULIA,

Ass. Professor, Chair of General Law Disciplines,
Kharkiv National University of Internal Affairs, Ph.D. in Law,
Kharkiv, Ukraine; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

DRAFTING AND PRELIMINARY CONSIDERATION OF BILLS IN THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Постановка проблеми

Конституційний статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні безпосередньо визначає зміст і спрямованість діяльності її комітетів, основний зміст якої становить законопроектна робота. При тому, що парламентські комітети відграють вагомий роль на етапі підготовки законопроектів до першого, другого і третього читань, не менш важливе значення має здійснення ними розробки та попереднього розгляду законопроектів. Така діяльність парламентських комітетів забезпечує підготовку актуальних, узгоджених і науково обґрунтованих проектів актів Верховної Ради України, а також своєчасне відхилення неякісних або підготовлених/поданих з порушеннями законопроектів. Разом із тим, на сьогодні порядок і правила розробки у комітетах законопроектів та внесення їх на розгляд парламенту залишаються остаточно неврегульованими, а механізм попереднього розгляду законопроектів не позбавлений певних прогалин і недоліків, що зумовлює недостатню ефективність його використання. А відтак, в контексті удосконалення статусу парламентських комітетів і законодавчого процесу й вбачаються актуальними питання розробки та попереднього розгляду законопроектів у комітетах Верховної Ради України.

Зазначимо, що окремі питання участі й ролі парламентських комітетів у законодавчому процесі вже розглядали О.М. Анохін, О.В. Задорожній, О. Мудра, З.О. Погорелова, І.Є. Слов-

ська, А.В. Шипіка та інші вчені. У той же час їх дослідження присвячені здебільшого загальній проблематиці законодавчого процесу й підготовці комітетами Верховної Ради України законопроектів до першого, другого і третього читань, детально не характеризуючи особливості здійснення комітетами розробки та попереднього розгляду законопроекту, тим більше з урахуванням чинного конституційно-процесуального законодавства. Певний інтерес представляють й дослідження іноземних вчених, які виявляють спільні проблеми участі парламентських комітетів (комісій) у законодавчому процесі та зарубіжний досвід їх вирішення. Зокрема Девід М. Олсон (David M. Olson) та Вільям Е. Кроутер (William E. Crowther) [1] висвітлюють особливості статусу та законотворчої діяльності комітетів у постдемократичних парламентах; Реувен Ю. Хазан (Reuven Y. Hazan) [2] розкриває специфіку реформування організації парламентських комітетів у Ізраїлі; Майкл Цандер (Michael Zander) [3] наводить змістовний огляд законодавчої роботи парламентських комісій у Великобританії. Водночас сучасна парламентська система України виявляє необхідність пошуку й напрацювання власного підходу до організації розробки та попереднього розгляду законопроектів у комітетах Верховної Ради України.

Саме тому метою нашої роботи є аналіз конституційно-правових і процесуальних засад розробки та попереднього розгляду законопроектів у комітетах Верховної Ради України, визначення їх

основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення повноважень та діяльності парламентських комітетів у сфері законотворчості.

Розробка законопроектів у комітетах Верховної Ради України

Передусім, відмітимо, що п.1 ч.1 ст.12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4] як елемент законопроектної функції парламентських комітетів прямо передбачається розробка ними проектів законів й інших актів Верховної Ради України. При цьому, така нормотворча робота є досить місткою, тривалою і багатоаспектною, включаючи аналіз чинного правового регулювання і зарубіжного досвіду, напрацювання наукової концепції проекту закону (чи іншого акту), визначення його структури і змістовних положень, їх узгодження між собою та з іншими актами, підготовку фінансово-економічного обґрунтування, оформлення законопроекту відповідно до правил законодавчої техніки тощо. Як слушно наголошує Б.І. Ольховський, підготовка законопроектів включає у себе значний обсяг роботи не тільки інтелектуального, але й суто технічного характеру [5, с.14]. Тому цілком логічно, що усе вищевказане це не може здійснюватись самим парламентським комітетом на його засіданнях, потребуючи залучення науковців і фахівців, а також поєднання різних форм їх індивідуальної й колективної роботи. Тому, як на нас, більш коректно буде говорити не стільки про розробку комітетами Верховної Ради України законопроектів, скільки про організацію та координацію ними такої роботи (наприклад, шляхом ініціювання розробки законопроектів, схвалення їх концепції, утворення відповідних робочих груп, обговорення і схвалення готових проектів парламентських актів).

Із викладеним узгоджується закріплений п.1 ч.1 ст.16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4] обов'язок парламентських комітетів організувати розробку проектів законів та інших актів за дорученням Верховної Ради України, що загалом більш точно відображає реальну роль комітетів у розробці законопроектів. З огляду на це дещо неоднозначним постає формулювання права парламентських комітетів саме «розробляти з власної ініціативи проекти законів та інших актів» (п.1 ч.1 ст.15 даного Закону України), що потребує розгорнутого врегулювання змісту подібної нормопроектної діяльності.

Розробка парламентськими комітетами законопроектів не лише за дорученням Верховної

Ради України, а й ініціативно забезпечує необхідну свободу їх законопроектної діяльності й розширює можливості комітетів із удосконалення законодавчого регулювання актуальних сфер суспільних відносин. Водночас ініціативна розробка парламентськими комітетами проектів законів та інших актів може стосуватись тільки тих питань, що віднесені до предметів їх відання [4]. З одного боку, вказане правило обґрунтовано зумовлюється існуючим галузевим характером компетенції парламентських комітетів і розмежуванням їх предметів відання та у підсумку сприяє раціональному використанню потенціалу парламентських комітетів й підвищенню якості фахово підготовлених ними законопроектів. З іншого ж боку, недостатньо чіткий поділ предметів відання комітетів Верховної Ради України ускладнює однозначне визначення комітетів, які повноважні розробляти відповідні законопроекти. З огляду на це та, враховуючи відсутність будь-яких обмежень суб'єктів законодавчої ініціативи щодо підготовки та подання законопроектів залежно від їх предмету, на даний час вважаємо недоречною, але допустимою розробку непрофільними комітетами законопроектів, якщо їх подальший розгляд здійснюватиметься вже профільним комітетом Верховної Ради України.

Крім цього, може виникати й питання щодо об'єктивності розгляду законопроекту (пропозицій і зауважень до нього) головним комітетом, якщо саме він був його розробником. У такій ситуації на думку О.М. Мудрої означений комітет Верховної Ради України не повинен призначатись головним при розгляді даного законопроекту [6, с.31], але це, у свою чергу, ставить питання компетентності іншого комітету, який призначатиметься головним.

Також слід звернути увагу на те, що ініціативно розроблені парламентськими комітетами законопроекти мають вноситись на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням (п.1 ч.1 ст.15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4]). В цілому погоджувачись із правильністю такого алгоритму дій, зауважимо дещо формальний характер означеної норми, що де-факто не перешкоджає, наприклад, поданню законопроекту членами комітету без його рішення або поданню законопроекту не членами комітету. Подібні питання мають дістати чіткого врегулювання у Регламенті Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7].

У даному контексті актуалізується питання віднесення парламентських комітетів до суб'єктів права законодавчої ініціативи, що більше

відповідає їх ролі розробника законопроектів і загалом сприятиме її посиленню й активізації законопроектної діяльності комітетів Верховної Ради України. Надання їм права законодавчої ініціативи підтримують А.П. Заєць [8], З.О. Погорєлова [9] та деякі інші вчені як захід із формування в Україні сильної системи парламентських комітетів. У той же час можна погодитись із О.М. Мудрою щодо достатності наявного у членів комітетів права законодавчої ініціативи для внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України [6, с.31], втім так само як відсутність у комітетів права законодавчої ініціативи не перешкоджає розробці ними законопроектів. Відтак, більш нагальним вбачається не надання права законодавчої ініціативи парламентським комітетам, а вдосконалення існуючого порядку підготовки та внесення ними (через своїх членів) законопроектів на розгляд Верховної Ради України.

Важливе значення має здійснення законопроектної роботи комітетів не лише ситуативно, а на основі принципів системності, плановості та прогнозованості. Внесення комітетами пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи [4] (втім так само як і власне поточне планування комітетом своєї законопроектної діяльності) дозволяє не тільки раціонально розподілити потенціал і організувати законопроектну роботу конкретних комітетів над складними та пріоритетними законопроектами, поєднати її з успішним виконанням інших функцій, але й упорядкувати та узгодити законопроектну діяльність усієї системи комітетів.

Складовою діяльності із розробки законопроектів також є право парламентських комітетів визначати завдання щодо розробки проектів законів і опубліковувати їх у засобах масової інформації до внесення на розгляд Верховної Ради України (п.2, 3 ч.1 ст.15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4]). Визначення завдань із розробки законопроектів безпосередньо відповідає переважно організаційному характеру діяльності парламентських комітетів з цих питань. Щоправда вказані повноваження мають стосуватись проектів не тільки законів, але й інших актів Верховної Ради України, зокрема заяв і постанов з приводу важливих питань суспільного і державного значення. Поширення законопроектів через пресу, електронні ресурси, телебачення та радіомовлення уособлює один із шляхів забезпечення їх громадського обговорення й подальшого удосконалення. При цьому, враховуючи різну природу засобів

масової інформації, коректніше буде говорити не про «опублікування», а більш широко про «оприлюднення» в них законопроектів.

Окрім того, при оприлюдненні парламентським комітетом законопроекту потребує вирішення питання дотримання авторських прав його розробників. Зазначимо, що законопроект (тим більше до його внесення на розгляд парламенту) може розглядатись як об'єкт авторського права у контексті п.17 ч.1 ст.8 Закону України від 23.12.1993 р. № 3792–XII [10]. Саме тому необхідним постає встановлення гарантій дотримання прав інтелектуальної власності на законопроект і не тільки у разі його оприлюднення комітетом, а і при внесенні (у т.ч. повторному) на розгляд парламенту. Серед іншого як суб'єкт майнових авторських прав на законопроект, розроблений парламентським комітетом, може визначатись не комітет в цілому (оскільки він не є самостійним учасником цивільних відносин), а, наприклад, колектив його членів.

Цілком логічна необхідність залучення до розробки законопроектів науковців і фахівців зумовлює право комітетів Верховної Ради України створювати робочі групи для підготовки як проектів актів Верховної Ради України, так і «питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів» [4]. Відтак, пропри законодавче включення вказаного права до змісту саме законопроектної функції парламентських комітетів, відповідні робочі групи в окремих випадках також можуть залучатись до виконання їх організаційної та контрольної функцій.

Загалом практику утворення парламентськими комітетами робочих груп слід визнати конструктивною з огляду на можливу недостатню компетентність з вузькоспеціалізованих питань членів комітету Верховної Ради України та значний обсяг його законопроектної роботи. При цьому, до складу відповідних робочих груп парламентський комітет згідно п.6–8 ч.1 ст.15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4] може залучати не тільки своїх членів, але й інших народних депутатів України, науковців, авторів законопроектів та «інших фахівців» за їх згодою (у т.ч. на контрактній основі), а також співробітників органів публічної влади за згодою їх керівництва. Це у підсумку дозволяє максимально об'єднати зусилля державних політичних діячів, громадськості, вітчизняних та іноземних вчених і практиків, забезпечуючи комплексний та всебічний підхід до підготовки проектів актів Верховної Ради України й інших питань. Щоправда висока якість

і компромісний характер підготовленого законопроекту все одно не можуть гарантувати його схвалення парламентом, що приймає рішення з урахуванням політичної доцільності.

Тут також вважаємо правильним дещо уточнити поняття «інших фахівців», які можуть залучатись до складу робочих груп, зокрема через закріплення критеріїв їх фаховості з питань, що складають предмет діяльності певної робочої групи парламентського комітету. Так само належним постає й законодавче врегулювання правил і порядку функціонування робочих груп, що сприятиме спрощенню та підвищенню продуктивності їх діяльності. Певної уваги, як слушно відзначає К.В. Манжук [11, с.32], потребує практика переважного залучення до складу робочої групи фахівців не з нейтральними, об'єктивними поглядами, а тих, які заздалегідь підтримують визначену комітетом концепцію законопроекту.

Не можна не погодитись із З.О. Погореловою, що підготовку законопроектів повинні здійснювати особи, які мають необхідні фахові знання та практичні навички [9]. Проте, сьогодні навряд чи доцільним є створення окремих «шкіл нормопроектувальників», хоча й слід визнати корисність реального проходження народними депутатами України, їх помічниками, а також працівниками секретаріатів комітетів певних курсів підвищення кваліфікації з питань нормотворчої діяльності. Окрім того, вдосконаленню законопроектної роботи парламентських комітетів сприятиме подолання формалізму та інтенсифікація використання їх права звертатись до органів публічної влади, наукових установ і організацій (тут слід було би згадати й вищі навчальні заклади), об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо законопроектів [4] (але чомусь не проектів інших парламентських актів). Тут наголосимо, що передбачене ч.5 ст.93 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7] право головного комітету звертатися з приводу доцільності прийняття законопроекту до уряду, інших державних органів і об'єднань громадян слід поширити і на органи місцевого самоврядування.

При цьому, більш пріоритетне значення повинно мати укладення парламентськими комітетами договорів з «науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами» (можна сформулювати точніше як – «суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності») на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів (п.10 ч.1 ст.15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР

[4]). Останнє дозволяє, по-перше, конкретно вирішувати чітко визначені задачі парламентського комітету у сфері законотворчості, а, по-друге, забезпечити високий рівень одержуваних комітетом наукових висновків і пропозицій. Можливість направлення парламентськими комітетами законопроектів для одержання експертних висновків до Національної академії наук України, інших установ або окремих фахівців також передбачена ч.3 ст.103 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7]. Проте Регламент, визначаючи строки одержання експертних висновків, не передбачає оплати проведення наукової експертизи, що, зрозуміло, не сприяє ретельності та відповідальності її проведення.

Попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

Істотне значення має попередній розгляд у парламентських комітетах законопроектів (проектів інших актів) після їх реєстрації і підготовка відповідних висновків/пропозицій (п.2 ч.1 ст.12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4], ч.1 ст.93 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7]). Особливістю даного етапу законодавчого процесу є залучення до роботи над законопроектом не тільки головного комітету, але й Комітету з питань бюджету, Комітету з питань запобігання і протидії корупції та Комітету з питань європейської інтеграції, які готують відповідні експертні висновки. Загалом погоджуючись із викладеним, як на нас, не менш доцільним було би обов'язкове (а не факультативне як за ч.7 ст.93 Регламенту) проведення подібної експертизи законопроекту й деякими іншими комітетами, наприклад, Комітетом з питань Регламенту та Комітетом з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, що дозволить визначити відповідність законопроекту вимогам до його оформлення та реєстрації, а також основним правам і свободам людини і громадянина.

З огляду на зауважений К.В. Манжук і З.О. Погореловою збіг та дублювання функцій у деяких комітетів (наприклад, у Комітету з питань податкової та митної політики та Комітету з питань фінансової політики і банківської діяльності) [11, с.28; 12, с.57] слід уточнити розподіл предметів відання парламентських комітетів, на основі якого має чітко та однозначно визначатись головний комітет щодо того чи іншого законопроекту. Рациональний розподіл предметів відання між комітетами повинен передбачати рівний обсяг законопроектної роботи для кожного комітету (з

урахуванням кількості його членів) щодо певних однорідних питань. Уваги потребує й питання вдосконалення механізму взаємодії головного комітету та інших комітетів парламенту на попередніх та інших стадіях законодавчого процесу, який наразі залишається остаточно законодавчо неврегульованим.

На необхідність диференціації та посилення ролі комітетів на попередніх стадіях законодавчого процесу також вказують Ю.В. Баскакова [13, с.61], Г. Колісник [14] і А.В. Шипіка [15, с.25]. Щоправда не можемо погодитись з їх твердженням, що позиція комітетів з питань фінансової політики і банківської діяльності та з питань закордонних справ «має визначати долю будь-якого законопроекту» до його розгляду головним комітетом, оскільки не кожен законопроект охоплюється предметами відання даних комітетів, визначених Постановою Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22–VIII [16].

Зазначимо, що зміст попереднього розгляду законопроектів головним комітетом законодавчо не конкретизується, що надає йому досить широкі можливості в аналізі й оцінці законопроектів. Узагальнено ж сутність попереднього розгляду законопроектів головним та іншими комітетами полягає у первинному опрацюванні та вивченні законопроектів, визначенні наявності або відсутності в них різноманітних порушень для вирішення питання про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи або про доцільність його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Як наголошує А.В. Шипіка, сьогодні парламентські комітети в цілому не здійснюють системної співпраці з зацікавленими сторонами, у тому числі главою держави, урядом, лобістськими організаціями [15, с.26]. Тому, вважаємо, що для попереднього розгляду законопроекту на засідання головного комітету обов'язково має запрошуватись не тільки ініціатор його внесення, але й представники уряду та зацікавлених державних органів, експерти і фахівці (наразі вони запрошуються за необхідності). Схожу пропозицію висловлює Ю.М. Перерва, а саме надати ініціатору законопроекту права вимагати проведення комітетського слухання з даного приводу та запрошення на нього певних експертів і фахівців [17]. Такий підхід загалом сприятиме більш фаховому, ретельному й всебічному аналізу та обговоренню законопроекту, що забезпечить вираженість та обґрунтованість (зокрема наукову) рішень, висновків і пропозицій головного комітету щодо відповідного законопроекту.

На даному етапі корисною є передбачена ст.94 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7] можливість надання головним комітетом пропозиції про повернення законопроекту, наприклад, з підстав його невідповідності Конституції України, порушення вимог до оформлення, відсутності фінансово-економічного обґрунтування та ін. Хоча у той же час, як констатується у науковій літературі [13, с.61; 14; 15, с.25], механізм повернення законопроектів на практиці застосовується доволі не часто, внаслідок чого комітети продовжують розгляд недосконалих законопроектів.

Проте, посилення заборони реєстрації законопроектів без їх фінансово-економічного обґрунтування [13, с.61; 14; 15, с.25–26], на нашу думку, є недоречним, оскільки не кожен законопроект дійсно потребує бюджетних видатків, а в іншому разі відсутність фінансово-економічного обґрунтування за рішенням головного комітету може бути підставою повернення законопроекту. Саме фінансово-економічне обґрунтування повинно бути не формальним, а містити адекватну попередню оцінку видатків, необхідних для реалізації законопроекту, що має ключове значення на етапі концептуального визначення його долі. Запропоноване ж К.В. Манжул покладення на комітети повного фінансового обґрунтування законопроектів та оцінки їх ефективності [11, с.33] може значно ускладнити й сповільнити роботу і так завантажених комітетів, при тому, що питання фінансового обґрунтування законопроекту вже віднесені до відання його ініціатора, уряду та профільного Комітету з питань бюджету.

Так чи інакше, етап попереднього розгляду комітетами законопроектів загалом дозволяє відсіяти відверто неякісні за змістом законопроекти, підготовлені, оформлені та/або подані без дотримання усіх вимог, що у підсумку розвантажує засідання Верховної Ради України, зосереджуючи її роботу на розгляді належних за формою і змістом законопроектів.

Враховуючи неприпустимість штучного затягування законодавчого процесу, на нашу думку, тридцятиденного строку, протягом якого головний комітет має ухвалити висновок про доцільність включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України, загалом достатньо для прийняття головним комітетом обґрунтованого висновку по законопроекту на підставі одержаних висновків усіх зацікавлених комітетів та інших організацій. Тут як позитив слід вказати й збільшення Законом України від 03.09.2013 р. № 429–VII [18] строку підготовки

іншими (неголовними) комітетами своїх висновків по законопроекті з 14 до 21 дня, що є виправданим з огляду на змістовність цієї роботи та значну завантаженість парламентських комітетів. З даного приводу Г. Колісник [14] помилково вказує, що зазначений строк становив 15 днів, й одночасно наголошує на недоцільності встановлення таких строків через переважаність парламенту. Маємо із цим не погодитись, оскільки повна відсутність подібних строків у підсумку навпаки дезорганізує і сповільнить роботу парламентських комітетів, створить можливість для затягування ними законодавчого процесу.

Дещо неоднозначним вбачається право Верховної Ради України у разі відсутності у встановлений строк висновку головного комітету щодо включення законопроекту до порядку денного сесії не тільки самостійно приймати про це рішення, але й надавати головному комітету «додатковий час для підготовки висновку» (ч.3 ст.96 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7]). З одного боку, вищевказане створює передумови для повного і всебічного попереднього розгляду законопроекту головним комітетом протягом необхідного йому строку. З іншого ж боку, враховуючи загальний тридцятиденний строк попереднього розгляду законопроекту головним комітетом, з метою недопущення необґрунтованого затягування законодавчого процесу належно постає законодавча конкретизація «додаткового часу» на який попередній розгляд може бути подовжений.

Як самостійний напрямок законопроектної діяльності парламентських комітетів згідно п.4 ч.1 ст.12, п.8, 9 ч.1 ст.16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [4] виокремлюється попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проектів «загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля», а також ратифікації чи денонсації міжнародних договорів. У п.4 ч.1 ст.12 Закону України від 04.04.1995 р. допущено неточне формулювання змісту законопроектної функції комітетів, яка нібито полягає у «наданні» ними згоди на обов'язковість міжнародних договорів, хоча має визначатись як попередній розгляд та підготовка висновків щодо «надання» такої згоди. Крім цього, підготовка комітета-

ми з вказаного приводу «висновків і пропозицій» (п.4 ч.1 ст.12 Закону України від 04.04.1995 р. [4]) не відповідає п.8, 9 ч.1 ст.16 даного Закону України, що передбачає підготовку ними тільки висновків, і Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [7], за яким відповідні пропозиції комітетів мають викладатись в його висновках.

Так чи інакше, і затвердження загальнодержавних цільових програм, і ратифікація/денонсація міжнародних договорів здійснюється законами України, затвердження яких з деякими особливостями відбувається в рамках звичайного законодавчого процесу. Виходячи з цього, парламентські комітети здійснюють розгляд таких (втім як і інших) законопроектів й підготовку щодо них висновків в межах їх загальних законопроектних повноважень. До основних особливостей процедури прийняття законів про ратифікацію/денонсацію міжнародних договорів можна віднести їх попередній розгляд одразу у декількох комітетах – Комітеті у закордонних справах і профільному з питань міжнародного договору комітеті (комітетах).

Висновки

Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України є важливим етапом законодавчого процесу, що забезпечує ретельну й фахову підготовку належно обґрунтованих і оформлених законопроектів та одночасно відхилення неякісних або поданих з порушеннями проектів парламентських актів. До особливостей такої законопроектної діяльності відноситься залучення до неї одразу декількох комітетів за провідної ролі головного комітету, всеохоплюючий і забезпечувальний характер повноважень комітетів, їх поширення на проекти законів й інших парламентських актів, прийняття комітетами рішень на основі об'єктивних (професійних) і суб'єктивних (політичних) факторів. Удосконалення законопроектної діяльності парламентських комітетів має передбачати усунення прогалин регулювання порядку розробки ними законопроектів і внесення їх на розгляд парламенту, інтенсифікацію функціонування робочих груп і взаємодії між комітетами, уточнення розподілу предметів їх відання, розширення практики повернення комітетами законопроектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. David M. Olson, William E. Crowther (Eds.). Committees in post-communist democratic parliaments: comparative institutionalization. Columbus, OH: Ohio State University Press, 2002. 264 p.
2. Reuven Y. Hazan. Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective. Ohio: Ohio State University Press, 2001. 183 p.

3. Michael Zander. *The Law-Making Process*. London: Hart Publishing, 2015. 510 p.
4. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
5. Ольховський Б. І. Роль комітетів Верховної Ради України в розробці законопроектів. *Проблеми законності*. 2004. Вип. 66. С. 12–20.
6. Мудра О. Роль комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі. *Право України*. 2000. № 12. С. 29–32.
7. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861–VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
8. Заєць А. П. *Правова держава в контексті новітнього українського досвіду*. Київ: Парламентське вид-во, 1999. 248 с.
9. Погорелова З. О. *Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01*. Харків, 2004. 19 с.
10. Про авторське право і суміжні права: закон України від 23.12.1993 № 3792–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13. Ст. 64.
11. Манжук К. В. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 10. С. 23–34.
12. Погорелова З. О. Щодо організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Спецвипуск. С. 55–59.
13. Баскакова Ю. В. Організація діяльності комітетів та депутатського корпусу Верховної Ради України в умовах розвитку парламентаризму. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2017. Вип. 21. С. 58–63.
14. Колісник Г. Проблеми законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 3 (6). С. 58–63.
15. Шипіка А. В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 21–28.
16. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22–VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2866.
17. Перерва Ю. М. *Законодавчий процес в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02*. Київ, 2009. 19 с.
18. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо попереднього розгляду законопроектів, проектів інших актів у комітетах: закон України від 03.09.2013 № 429–VII. *Офіційний вісник України*. 2013. № 74. Ст. 2732.

REFERENCES

1. Olson, David M., & Crowther, William E. (Eds.). (2002). *Committees in post-communist democratic parliaments: comparative institutionalization*. Columbus, OH: Ohio State University Press (in Eng.).
2. Hazan, Reuven Y. (2001). *Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective*. Ohio: Ohio State University Press (in Eng.).
3. Zander, Michael. (2015). *The Law-Making Process*. London: Hart Publishing (in Eng.).
4. Pro komitety Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (04.04.1995 No 116/95-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (19). 134 (in Ukr.).
5. Ol'khovs'kyy, B. I. (2004). Rol' komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny v rozrobtci zakonoproektiv [The Role of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in Drafting Bills]. *Problemy zakonnosti*, (66). 12–20 (in Ukr.).
6. Mudra, O. (2000). Rol' komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny u zakonodavchomu protsesi [The Role of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in the Legislative Process]. *Pravo Ukrayiny*, (12). 29–32 (in Ukr.).
7. Pro Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (10.02.2010 No 1861–6). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (12). 565 (in Ukr.).
8. Zayets', A. P. (1999). *Pravova derzhava v konteksti novitn'oho ukrayins'koho dosvidu* [The rule of law in the context of the latest Ukrainian experience]. Kyiv: Parlament's'ke vyd-vo (in Ukr.).
9. Pohoryelova, Z. O. (2004). *Zakonodavchyy protses v Ukrayini: problemy teorii i praktyky* [Legislative process in Ukraine: problems of theory and practice]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis (12.00.01). Kharkiv (in Ukr.).
10. Pro avtors'ke pravo i sumizhni prava [About copyright and related rights]. *Zakon Ukrayiny* (23.12.1993 No 3792–12). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 1994. (13). 64 (in Ukr.).

11. Manzhul, K. V. (2004). Rol' komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy v zakonodavchii protseduri [The Role of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in the Legislative Procedure]. *Byuleten' Ministerstva yustytysiyi Ukrainy*, (10). 23–34 (in Ukr.).
12. Pohoryelova, Z. O. (2014). Shchodo orhanizatsiyi i porядku diyal'nosti komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Regarding the organization and functioning of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya Pravo*, (Spetsvypusk). 55–59 (in Ukr.).
13. Baskakova, YU. V. (2017). Orhanizatsiya diyal'nosti komitetiv ta deputats'koho korpusu Verkhovnoyi Rady Ukrainy v umovakh rozvytku parlamentaryzmu [Organization of work of committees and deputy corps of the Verkhovna Rada of Ukraine in the conditions of development of parliamentarism]. *Naukovyy chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova. Seriya 22: Politychni nauky ta metodyka vykladannya sotsial'no-politychnykh dystsyplin*, (21). 58–63 (in Ukr.).
14. Kolisnyk, H. (2010). Problemy zakonotvorchoyi roboty komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Problems of legislative work of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 3(6). 58–63 (in Ukr.).
15. Shypika, A. V. (2016). Orhanizatsiyno-pravovi aspekty diyal'nosti komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Organizational and Legal Aspects of the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Yevropeys'ki perspektyvy*, (2). 21–28 (in Ukr.).
16. Pro perelik, kil'kisnyy sklad i predmety vidannya komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy vos'moho sklykannya [On the list, quantitative composition and subjects of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation]. *Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy* (04.12.2014 No 22–8). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, (99). 2866 (in Ukr.).
17. Pererva, YU. M. (2009). *Zakonodavchyy protses v Ukraini* [Legislative process in Ukraine]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis (12.00.02). Kyiv (in Ukr.).
18. Pro vnesennya zmin do Rehlamentu Verkhovnoyi Rady Ukrainy shchodo poperedn'oho roz'hlyadu zakonoproektiv, proektiv inshykh aktiv u komitetakh [On Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine on Preliminary Consideration of Bills, Draft Acts of Other Acts in Committees]. *zakon Ukrainy* (03.09.2013 No 429–7). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, (74). 2732 (in Ukr.).

Надійшла 14.02.2018

РЕКОМЕНДОВАНЕ ЦИТУВАННЯ (RECOMMENDED CITATION), АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS)

Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 1. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_10.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940>

Виконано аналіз конституційно-правових і процесуальних засад розробки та попереднього розгляду законопроектів у комітетах Верховної Ради України, визначено їх основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки удосконалення повноважень та діяльності парламентських комітетів у сфері законотворчості.

Ключові слова: розробка; попередній розгляд; законопроект; пропозиції; висновки; комітети; Верховна Рада України; парламент

Зозуля О.И. Разработка и предварительное рассмотрение законопроектов в комитетах Верховной Рады Украины

Выполнен анализ конституционно-правовых и процессуальных основ разработки и предварительного рассмотрения законопроектов в комитетах Верховной Рады Украины, определены их основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования полномочий и деятельности парламентских комитетов в сфере законотворчества.

Ключевые слова: разработка; предварительное рассмотрение; законопроект; предложения; заключения; комитеты; Верховная Рада Украины; парламент

Zozulia O.I. Drafting and Preliminary Consideration of Bills in the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine

The analysis of the constitutional-legal and procedural basis of drafting and preliminary consideration of bills in the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its main features, essence, and significance. Also, were considered the issues of assigning the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine to the subjects of the right of legislative initiative, establishing guarantees of observance of intellectual property rights for the bill, the staff of working groups

on drafting bills, sending a bill to scientific expertise, grounds for the return of the bill, invitations of interested persons for the meeting of the main committee, etc. Drafting and preliminary consideration of bills in the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is an important stage in the legislative process, which ensures thorough and professional preparation of properly substantiated and executed bills and at the same time reject poor-quality or defective draft parliamentary acts. The peculiarities of such legislative activity include the simultaneous involvement of several committees of the Verkhovna Rada of Ukraine with the leading role of the main committee, the comprehensive and subsidiary nature of the powers of the parliamentary committees, its extension to draft laws and other parliamentary acts, decision-making by the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine on the basis of objective (professional) and subjective (political) factors. Today the procedure and rules for drafting bills in committees and submitting it to parliament are still unregulated, and the mechanism of preliminary consideration of bills has certain gaps and shortcomings, which leads to a lack efficiency in its use. The improvement of the legislative work of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine should provide the elimination of gaps in the regulation of the order of drafting bills and its submission to the parliament, intensifying the functioning of working groups and interaction between committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, clarifying the detailing distribution of its competence, expanding the practice of returning bills by the parliamentary committees.

Key words: *drafting; preliminary consideration; draft law; proposals; conclusions; committees; Verkhovna Rada of Ukraine; parliament*