

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо скасування рішень
парламентів європейських держав та Європейського Парламенту в разі
порушення встановленої процедури при розгляді та голосуванні за закони
й інші акти*

***Анотація.** В аналітичній записці досліджено закордонний досвід щодо скасування рішень, прийнятих парламентом, у зв'язку з порушенням встановленої процедури при розгляді та голосуванні за закони й інші акти. Розглянуто правила законодавчих процедур Латвії, Литви, Естонії, Польщі, Німеччини, Словаччини, а також Європейського Парламенту. Встановлено, що практика скасування прийнятих парламентом рішень про прийняття законів у цілому та/або скасування будь-яких рішень, зокрема у зв'язку з порушенням встановленої процедури при розгляді та голосуванні за закони й інші акти, не є поширеною в європейських державах.*

***Ключові слова:** законодавчий процес, легітимність законодавчого процесу, законодавча процедура, акти парламенту, скасування акта парламенту.*

I. Вступна частина

Проблема правових засад, підстав та юридичних наслідків скасування рішень парламенту у зв'язку з порушенням встановленої процедури при розгляді та голосуванні за закони й інші акти вже не один рік дискутується політиками та науковцями. У цілому це проблема забезпечення верховенства права, що стосується питання правової визначеності, передбачуваності закону та дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами.

Згідно з частиною другою статті 84 Конституції України рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Відповідно до положень частини першої статті 152 Конституції України порушення процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами є однією з підстав визнання за рішенням Конституційного Суду України таких законів та інших актів неконституційними.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018¹ наголошено на тому, що дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу. У випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#n55>

закону (пункт 5 мотивувальної частини). Тому вкрай важливо для забезпечення легітимності законодавчого процесу мати ефективні «запобіжники» його порушення та засоби припинення й усунення наслідків порушень законодавчих процедур.

Метою аналітичної записки є вивчення закордонного досвіду скасування рішень парламентів європейських держав та Європейського Парламенту у разі порушення встановленої процедури при розгляді й голосуванні за прийняття ними актів.

II. Основна частина

Згідно зі статтею 47 Регламенту Верховної Ради України² (далі – Регламент) Верховна Рада України приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом. Рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.

Безпосередньо підстави та порядок вирішення питань, пов'язаних зі скасуванням рішень Верховної Ради України у зв'язку з порушенням процедури прийняття актів Верховної Ради України, визначено статтею 48 Регламенту. Згідно з положеннями цієї статті рішення Верховної Ради України можуть бути нею скасовані до підписання відповідного акта Верховної Ради України Головою Верховної Ради України. Закони, постанови та інші акти Верховної Ради України, що набрали чинності, скасуванню Верховною Радою України не підлягають, вони можуть бути визнані нею такими, що втратили чинність.

Визначена статтею 48 Регламенту процедура передбачає, що у разі порушення порядку розгляду й голосування проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради України народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи чи його представник можуть звернутися до головуєчого на пленарному засіданні із заявою про порушення Регламенту.

Головуючий на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення порушень, які виникли при розгляді й голосуванні питання, або у разі виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, провести за рішенням Верховної Ради України повторне голосування без обговорення. Якщо в результаті вжитих головуєчим на пленарному засіданні заходів не забезпечено припинення порушення Регламенту та не усунуто наслідків цього порушення при голосуванні за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради України в цілому або якщо головуєчий на пленарному засіданні залишив заяву без розгляду, народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи протягом двох робочих днів подає Голові Верховної Ради України відповідну заяву. Одночасно народний депутат України,

² Регламент Верховної Ради України : Затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

інший суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить проект постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття закону, постанови чи іншого акта парламенту в цілому. Після розгляду відповідного проекту постанови Верховної Ради України в комітеті, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада України без голосування про включення до порядку денного розглядає його на пленарному засіданні. Обговорення питання щодо такого проекту постанови Верховної Ради України проводиться за скороченою процедурою. Рішення про скасування результатів голосування за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради України в цілому приймається більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

Аналіз закордонного досвіду правового регулювання скасування рішень, прийнятих парламентом, у зв'язку з порушенням встановленої процедури при розгляді й голосуванні за закони та інші акти, свідчить про таке.

Правилами Регламенту Сейму Латвії³ передбачено можливість подання депутатом письмової заяви або піднявши руку виступити зі свого місця в палаті щодо недотримання або порушення Регламенту Сейму (стаття 69). При цьому не визначено процедур розгляду відповідних заяв і не встановлено, що підставами скасування актів парламенту можуть бути порушення законодавчих процедур. Водночас порушення порядку прийняття закону в Латвії може бути підставою визнання відповідного закону неконституційним за наслідками конституційного контролю.

Положеннями Регламенту Сейму Латвії передбачено можливість скасування попередньо прийнятого рішення щодо застосування скороченої процедури розгляду законопроектів та рішення щодо розгляду невідкладних законопроектів. Проте, зі змісту цих норм не можна зробити висновок, що вони застосовуються у зв'язку з порушенням встановленої процедури розгляду законопроектів.

Згідно зі статтею 92 Регламенту Сейму Латвії законопроекти, які за пропозицією профільного комітету або десяти депутатів рішенням Сейму були визнані невідкладними, повинні обговорюватися лише в двох читаннях. Рішення про невідкладність приймається перед початком обговорення законопроекту в першому читанні або після прийняття рішення про продовження (очевидно, у випадках зупинення процедури першого читання). Якщо було внесено пропозицію про оголошення будь-якого з альтернативних законопроектів невідкладним, то рішення про терміновість приймається перед голосуванням за такий законопроект у першому читанні.

Якщо визнаний невідкладним законопроект був прийнятий у першому читанні, Сейм вирішує, коли він буде розглянутий у другому читанні. Якщо жодна з присутніх осіб, які мають право вносити пропозиції відповідно до статті 95 (Голова Сейму, комітет, фракція, Прем'єр-міністр, міністр, Омбудсман, Юридична служба Сейму (коли йдеться про пропозиції, пов'язані із законодавчою технікою)) не заперечує, термін подання пропозицій може бути

³ Saeimas kārtības rullis. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57517-saeimas-kartibas-rullis>

пропущений, а законопроект, визнаний терміновим, може бути розглянутий у другому читанні відразу після його прийняття в першому читанні.

Статтею 93 Регламенту Сейму передбачено можливість скасування Сеймом (абсолютною більшістю присутніх голосів) рішення, яким законопроект було визнано невідкладним. Ініціювати таке рішення може відповідний профільний комітет або десять депутатів. Скасування такого рішення тягне за собою продовження терміну подання пропозицій до другого читання, тобто продовження законодавчого процесу.

Згідно з положеннями статті 96 Регламенту Сейму Латвії жоден законопроект не може бути включений до порядку денного та розглянутий у другому читанні, якщо: у визначений строк і відповідно до встановлених процедур до нього були внесені не всі пропозиції (крім відкликаних); якщо відповідно внесені пропозиції не були доведені до відома членів парламенту за п'ять днів до їх розгляду. Останнє правило не поширюється на законопроекти, визнані невідкладними.

Пропозиції до законопроекту, наскільки це можливо, повинні бути впорядковані відповідно до положень, установлених статтею 101 Регламенту. Комітет має право включити відповідно до процедур, передбачених частиною другою статті 85 Регламенту, будь-який законопроект, поданий пізніше (альтернативний), як пропозиції до другого читання із зазначенням, які законопроекти включені до нього як пропозиції.

Аналогічні вимоги встановлено у Регламенті Сейму Латвії щодо включення до порядку денного та розгляду законопроекту в третьому читанні (стаття 108).

Слід звернути увагу на положення розділу 6 Регламенту Сейму Латвії, в якому встановлено загальні питання щодо голосувань, що передбачають певний механізм вирішення проблеми порушення встановлених процедур при розгляді і голосуванні за закони та інші акти. Статтею 143 цього Регламенту встановлено загальне правило щодо прийняття рішень абсолютною кількістю голосів присутніх, крім особливих випадків, передбачених Конституцією. Якщо кількість голосів при голосуванні рівна («за» дорівнює «проти» і «утримались»), проводиться повторне голосування. Якщо при повторному голосуванні голоси також були розділені порівну, вважається, що пропозиція, яка підлягає голосуванню, не була прийнята (стаття 141 Регламенту).

Врешті, якщо результат голосування обґрунтовано ставиться під сумнів (з урахуванням положень статті 54 Регламенту) не менше ніж п'ятьма членами, то не пізніше однієї години проводиться повторне голосування (стаття 142 Регламенту).

Прийняте Сеймом рішення може бути переглянуте у зв'язку зі зверненням Президента згідно зі статтею 71 Конституції Латвії. Президент має право призупинити дію закону на два місяці. Він також повинен призупинити публікацію закону, якщо про це просять не менше однієї третини членів Сейму. Президент або третина членів Сейму можуть скористатися цим правом протягом десяти днів із моменту прийняття закону Сеймом. Призупинений таким чином

закон виноситься на національний референдум, якщо про це просять не менше однієї десятої виборців. Якщо таке прохання не надійде протягом вищезазначених двох місяців, то після закінчення цього строку закон підлягає опублікуванню. Однак, національний референдум не проводиться, якщо Сейм знову проголосує за цей закон і якщо за його прийняття висловиться не менше трьох четвертих усіх членів парламенту (стаття 72 Конституції Латвії).

Прийняття закону Сеймом не менш ніж двома третинами голосів позбавляє Президента права вимагати повторного перегляду закону. Такий закон не може бути винесений на референдум і повинен бути оприлюднений не пізніше третього дня після отримання Президентом прийнятого закону.

Отже, Регламентом Сейму Латвії не передбачено деталізованих правил щодо скасування рішень парламенту в разі порушення встановленої процедури при розгляді і голосуванні за закони та інші акти.

Статтею 7 Конституції **Литви**⁴ визначено, що жоден закон чи інший акт, що суперечить Конституції, є недійсним. Застосовуються лише опубліковані закони. Згідно зі статтею 69 Конституції Литви закони приймаються Сеймом у встановленому законом порядку. Закони вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість присутніх на засіданні членів Сейму. Відповідно до статті 70 Конституції Литви закони, прийняті Сеймом, набувають чинності після їх підписання Президентом Литовської Республіки і офіційного опублікування, якщо не передбачено набрання законом чинності пізніше. Статтею 71 Конституції Литви передбачено, що Президент повинен не пізніше десяти днів підписати закон або передати його на повторний розгляд до Сейму.

Відповідно до статті 160 Статуту Сейму Литовської Республіки⁵ Голова Сейму, комітет або не менше однієї п'ятої членів Сейму можуть перед поданням прийнятого закону на підпис Президенту Республіки внести до Сейму вмотивовану заяву щодо порушень Статуту Сейму, допущених, на їхню думку, під час ухвалення закону. У разі отримання такого клопотання Комісія з питань етики та процедур має представити свої висновки та пропозиції Сейму протягом п'яти робочих днів. Доки Комісія з питань етики та процедур не представить таких висновків, Голова Сейму не передає закон на підпис Президенту Республіки. У випадку, якщо Комісія з питань етики та процедур стверджує, що законодавча процедура чи будь-які інші суттєві положення цього Статуту були грубо порушені, і це зумовило рішення Сейму, або Комісія з питань етики та процедур не подала свої висновки відповідно до зазначеної вище процедури, Сейм шляхом голосування вирішує, чи скасувати оскаржуваний закон, чи залишити його в силі. Якщо в цьому випадку Сейм визнає оскаржуваний закон недійсним, обговорення та/або розгляд його проекту повторюється з того етапу, на якому було допущено порушення.

Крім того, підставою для затримання передавання закону на підпис Президенту може бути прийняття Комітетом з питань права і правопорядку

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. URL: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija20220522.htm>

⁵ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5734/asr>

рішення про те, що законопроект не відповідає Конституції і в установленому порядку не внесено проект поправок до Конституції. Голова Сейму виносить це питання на розгляд Сейму. Якщо Сейм більшістю від загальної кількості голосів відхиляє висновок Комітету з питань права і правопорядку, відповідний законопроект може розглядатися і без внесення поправок до Конституції (стаття 139 Статуту Сейму).

Отже, законодавством Литовської Республіки визначено механізм запобігання порушення законодавчих процедур, при цьому не обов'язковим є скасування закону, натомість передбачається розгляд законопроекту з того етапу, на якому було допущено порушення.

Також у Статуті Сейму Литви передбачається право учасників законодавчого процесу (головуючого на засіданні, головного комітету, фракції) ініціювати короткострокові перерви (до 1 години) або перенесення розгляду питання для узгодження основних позицій. Якщо при розгляді питання було допущено явне порушення Статуту, комітет, відповідальний за підготовку закону, фракція або Комісія з питань етики та процедур вправі вимагати перенесення розгляду питання на строк, не більший, ніж тиждень (стаття 109). Статутом Сейму Литви для легітимації законодавчого процесу передбачається можливість проведення повторних голосувань (статті 119, 121), перенесення голосувань, відтермінування голосувань (стаття 121), перерви в ході прийняття закону (стаття 158).

На відміну від положень законодавства Литви, у законодавстві **Естонії** процедури розгляду питань про порушення при розгляді й голосуванні за закони та інші акти є менш деталізованими. Згідно зі статтею 73 Конституції Естонської Республіки⁶ акти Рійгікогу приймаються більшістю голосів «за», якщо Конституція не передбачає іншого.

Статтею 107 Конституції визначено, що Закони оприлюднюються Президентом Республіки. Президент може утриматися від оприлюднення акта, прийнятого Рійгікогу, і направити його разом із вмотивованим рішенням в Рійгікогу для нового обговорення і прийняття рішення протягом чотирнадцяти днів з дня його отримання. Якщо Рійгікогу повторно приймає акт, надісланий Президентом Республіки в незмінній формі, Президент Республіки оприлюднює його або звертається до Верховного суду з пропозицією визнати акт неконституційним. Якщо Верховний суд визнає акт таким, що відповідає Конституції, Президент оприлюднює його.

Статтею 73 Закону «Про Регламент і роботу Рійгікогу»⁷ встановлено загальні положення щодо законодавчої процедури. Так, неможливим є обговорення порядку денного Рійгкогу, якщо документи, що є основою для обговорення питання порядку денного, не були своєчасно надані членам Рійгікогу або якщо доповідач не присутній при обговоренні питання порядку денного. У такому випадку обговорення має бути перенесено на наступний тиждень.

⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus (lühend - PS). URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>

⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/263880?leiaKehtiv>

Реагувати на порушення порядку проведення засідань парламенту Естонії його члени мають право шляхом заявлення протестів або запитань. Відповідно до статті 74 Регламенту Рійгікогу протест на порушення правил засідання подається головному. Якщо член Рійгікогу бажає отримати пояснення правил проведення засідання, він може задати питання головному. Член Рійгікогу повинен висловити своє бажання подати протест або питання, піднявши руку. Дозвіл на подання протесту або питання надається головним сесії поза порядком денним. Головний на сесії вирішує питання протесту або відповідає на нього негайно.

Польща. Відповідно до частини першої статті 95 Конституції Республіки Польща⁸ законодавчу владу в Польщі здійснюють Сейм і Сенат. Згідно зі статтею 121 Конституції Маршалок Сейму подає прийнятий Сеймом акт до Сенату і протягом 30 днів з дня подання законопроекту Сенат може прийняти його без поправок, постановити про прийняття поправки або постановити відхилити законопроект у цілому. Якщо протягом 30 днів від дня подання законопроекту Сенат не прийме відповідної ухвали, законопроект вважається прийнятим у редакції, прийнятій Сеймом. Після завершення розгляду, передбаченого статтею 121 Конституції, Маршалок Сейму подає прийнятий акт на підпис Президентові Республіки Польща. Після цього Президент підписує акт протягом 21 дня після його подання та розпоряджається про його публікацію у Віснику законів Республіки Польща. При цьому перед підписанням Президент може звернутися до Конституційного трибуналу щодо відповідності акта Конституції. Президент не може відмовитися підписати законопроект, який Конституційний трибунал визнав таким, що відповідає Конституції.

Однак, якщо невідповідність Конституції стосується окремих положень законопроекту, а Конституційний трибунал не визнає, що вони нерозривно пов'язані з усім законопроектом, Президент Республіки, запитавши висновок Маршалка Сейму, підписує законопроект без тих положень, які вважаються такими, що не відповідають Конституції, або повертає законопроект до Сейму для усунення невідповідності.

У разі, якщо Президент не звертався до Конституційного трибуналу, він має право повернути законопроект із вмотивованим висновком на повторний розгляд до Сейму. Після того, як Сейм повторно ухвалить акт більшістю у 3/5 голосів у присутності щонайменше половини встановленої законом кількості депутатів, Президент Республіки підписує акт протягом 7 днів і розпоряджається про його публікацію у Віснику законів Республіки Польща. У разі повторного прийняття Закону Сеймом Президент не має права на звернення до Конституційного трибуналу. Подання Президента до Конституційного трибуналу про відповідність акта Конституції або до Сейму про його перегляд призупиняє перебіг строку для підписання цього акта.

⁸ Konstytucja RP (ustawa zasadnicza) Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k10/kancelaria/wydawnictwa/pdf/konstytucja_rp_miniatyra_w_polska.pdf

Відповідно до статті 188 Конституції Конституційний трибунал розглядає питання про: відповідність законів і міжнародних угод Конституції; відповідність законів ратифікованим міжнародним угодам, для ратифікації яких потрібна попередня згода, що надається актом держави; відповідність правових положень, виданих центральними органами державної влади, Конституції, ратифікованим міжнародним угодам і статутам; відповідність цілей або діяльності політичних партій Конституції.

Регламентом Сейму⁹ детально унормовано зазначену процедуру. Як визначено статтею 121 Регламенту, у провадженні перед Конституційним трибуналом щодо визначення відповідності акта Конституції Сейм представляє офіційний представник, що призначається Маршалком Сейму із числа депутатів. Законодавчий комітет Сейму перед розглядом має надати висновок щодо обґрунтувань, які містяться в поданні до Конституційного трибуналу щодо невідповідності акта Конституції Польщі. Голова Конституційного трибуналу передає Президії Сейму рішення Конституційного трибуналу, яким встановлено невідповідність законодавчого акта нормам Конституції, а також інформацію про суттєві проблеми, пов'язані з дією акта та судовою практикою (стаття 122 Регламенту Сейму).

Відповідно до положень Регламенту Сейму Польщі Сейм своїм рішенням може скасовувати рішення робочих сеймових органів – комітетів чи комісій, а також рішення Президії Сейму (частина третя статті 21, пункт перший частини третьої статті 22 Регламенту Сейму). Відповідними положеннями Регламенту Сенату також встановлено випадки скасування рішень внутрішніх органів Сенату рішенням Сенату, наприклад, стосовно застосування стягнень чи обмежень щодо дій окремого сенатора (частина перша статті 24 Регламенту Сенату).

Німеччина. Право законодавчої ініціативи в Німеччині належить Бундестагу, Бундесрату та Федеральному Уряду. Основна роль у законодавчому процесі відведена Бундестагу. Законодавча ініціатива «подається зсередини» Бундестагу (тобто виключно депутатами) – необхідними п'ятьма відсотками депутатів Бундестагу. Бундестаг має розглянути законопроекти та остаточно проголосувати за них. Бундестаг має схвалити законодавчу ініціативу більшістю своїх голосів. Відповідно до статті 76 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина¹⁰ законопроекти, ініційовані Федеральним Урядом, спочатку подаються до Бундесрату. Бундесрат має обговорити ці законодавчі пропозиції протягом шести тижнів. Якщо Бундесрат просить продовження цього строку з важливих причин, цей період становить дев'ять тижнів. Федеральний Уряд може, як виняток, направити відразу до Бундестагу законопроект, який він визначив як особливо терміновий, пересилаючи його до Бундесрату через три тижні або через шість тижнів, навіть якщо висновок Бундесрату ще не отримано ним; Уряд має подати висновок Бундесрату до Бундестагу негайно після його

⁹ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. URL:

<https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/regulamin-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-16823605>

¹⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

отримання (частина друга статті 76 Основного Закону). Законопроекти, що розглядаються Бундесратом, направляються Федеральним Урядом до Бундестагу протягом шести тижнів. Бундесрат має надати свій висновок. Якщо він вимагає продовження з важливих причин, то період для подання становить дев'ять тижнів. Якщо Бундесрат у винятковому порядку визначив законопроект терміновим, кінцевий строк становить три тижні (або в особливих випадках шість тижнів). Бундестаг має обговорити пропозиції та прийняти рішення протягом розумного строку (частина третя статті 76 Основного Закону).

Згідно з частиною першою статті 77 Основного Закону Федеральні закони приймаються Бундестагом і після їх підписання Головою Бундестагу негайно передаються до Бундесрату. Згідно з частиною другою статті 77 Бундесрат може протягом трьох тижнів після отримання законодавчого рішення вимагати скликання Комітету (Спільного комітету), що складається із членів Бундестагу та Бундесрату, для спільного розгляду законопроектів. Склад і порядок роботи цього комітету регулюються Спільним регламентом¹¹, який приймається Бундестагом і потребує також затвердження Бундесратом. Бундестаг і Федеральний Уряд можуть вимагати скликання Бундесрату у випадку необхідності схвалення закону Бундесратом. Якщо Комітет ініціює поправку до законодавчого акта, Бундестаг приймає новий акт (відповідно акт без поправки втрачає чинність). Якщо закон не потребує затвердження Бундесрату, у Бундесрату є право на подання заперечення (протесту) проти прийнятого Бундестагом закону протягом двох тижнів. Строк для подання заперечень вираховується з моменту отримання оновленого акта, прийнятого Бундестагом, а в усіх інших випадках – після отримання повідомлення від голови Комітету про завершення процедури розгляду в Комітеті.

Якщо заперечення прийнято більшістю голосів Бундесрату, воно може бути відхилене рішенням більшості членів Бундестагу. Якщо Бундесрат прийняв рішення щодо заперечення більшістю не менше у дві третини своїх голосів, для відхилення Бундестагом потрібна більшість у дві третини, принаймні більшість членів Бундестагу (частина четверта статті 77 Основного Закону). Відповідно до статті 78 Основного Закону закон набуває чинності, якщо він ухвалений Бундестагом, якщо Бундесрат погоджується, не ініціює розгляд такого законопроекту Спільним комітетом, якщо Бундесрат не подає заперечення, не відкликає його, або якщо заперечення були відхилені Бундестагом.

Варто зазначити, що Спільний регламент, про який ідеться вище, був прийнятий постановою Бундестагу і не має статусу закону, він визначає процедуру спільного комітету Бундестагу та Бундесрату. Відповідно до § 10 Спільного регламенту пропозиція про угоду про зміну або скасування закону, ухваленого Бундестагом, повинна бути включена до порядку денного Бундестагу якнайшвидше. Член, призначений комітетом, доповідає Бундестагу і Бундесрату. Бундестаг голосує лише щодо надання згоди. Заяви щодо пропозиції можуть

¹¹ Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss). URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/vermittlungsausschuss-249302>

бути зроблені до голосування. Жодне інше клопотання з цього питання не є прийнятним. Якщо пропозиція передбачає кілька поправок до законодавчого акта, вона визначає, чи повинні поправки бути проголосовані спільно в Бундестазі і в якому обсязі.

Разом із тим, положення Розділу Ха Основного Закону, що стосуються питань захисту федеральної території Німеччини, містять винятки, якими передбачено скасування федеральних законів. Так, відповідно до частини першої статті 115L Основного Закону Бундестаг може в будь-який час за згодою Бундесрату скасувати закони, прийняті Спільним комітетом (погоджені за процедурою розгляду Спільним комітетом обох палат). Бундесрат може вимагати, щоб Бундестаг ухвалив рішення з цього питання. Застосування інших заходів, узгоджених Спільним комітетом або Федеральним Урядом для запобігання небезпеці, скасовуються, якщо Бундестаг і Бундесрат ухвалюють таке рішення.

Словаччина. Відповідно до статті 72 Конституції Словацької Республіки¹² Національна рада Словацької Республіки є єдиним конституційним і законодавчим органом Словацької Республіки. Правила процедури і діяльності Національної ради Словаччини встановлені Законом «Про Регламент Національної ради Словацької Республіки»¹³ і визначають норми щодо організації діяльності законодавчого органу Словацької Республіки.

Відповідно до пункту «о» статті 102 Конституції Президент Словацької Республіки може повернути закон до Національної ради Словацької Республіки з коментарями протягом 15 днів після отримання ухваленого закону. Для прийняття закону, повернутого Президентом, необхідна згода абсолютної більшості членів Парламенту, а також у разі ратифікації або приєднання Словаччини до міжнародних договорів (частина третя статті 84 Регламенту).

Водночас відповідно до частини першої статті 67 Регламенту законопроекти до Національної ради можуть подавати комітети, депутати та уряд. Національна рада створює комітети з числа своїх депутатів як свої ініціативні та контрольні органи. Комітети стежать за дотриманням і виконанням законів, а також за тим, чи відповідають їм нормативні акти, видані для їх виконання. У разі, якщо комітет виявить порушення закону або невідповідність підзаконного акта (у тому числі акта Парламенту) закону, або його не видано взагалі чи видано несвоєчасно, він повідомляє про це відповідного члена Уряду чи відповідного керівника центрального органу державної адміністрації з вимогою негайно внести виправлення; якщо він не вносить виправлення, комітет повідомляє про це Національну раду (пункт «б» частини третьої статті 45 Регламенту). Варто відзначити, що Регламентом Парламенту Словаччини передбачений спеціальний інститут процедурної пропозиції, яким визначається внесення депутатом процедурного подання щодо умов і порядку обговорення визначеного питання, часу та порядку розгляду проекту акта по суті на засіданні

¹² ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY z 1. septembra 1992. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/>

¹³ ZÁKON NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY z 24. októbra 1996 o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/350/20210101>

Національної ради (стаття 34 Регламенту). Однак, при цьому скасування рішення або закону Парламентом через недотримання процедурних норм не передбачено.

Європейський Парламент. Статтею 200 Правил і процедур Європейського Парламенту (Регламенту Європейського Парламенту)¹⁴ передбачено, що виступи в межах порядку денного щодо дійсності голосування можуть бути зроблені після того, як Голова Парламенту оголосив голосування закритим. Після оголошення результатів голосування підняттям руки депутат може вимагати перевірити цей результат за допомогою електронної системи голосування. Голова вирішує, чи є оголошений результат дійсним. Його рішення є остаточним.

Згідно зі статтею 225 Правил і процедур Європейського Парламенту (Регламенту Європейського Парламенту) положення статті 200 застосовується також щодо голосування в комітетах.

III. Висновки

У більшості парламентів європейських держав детально не визначається питання скасування прийнятих парламентських рішень через порушення правил регламенту. В європейських державах основи законодавчої процедури закладені конституційними нормами та нормами регламенту парламенту (або регламентом кожної палати парламенту окремо).

Проведене дослідження дає підстави зробити висновок про те, що практика скасування парламентом прийнятих рішень про прийняття законів у цілому та/або скасування будь-яких рішень парламенту, зокрема у зв'язку з порушенням встановленої процедури при розгляді та голосуванні за закони й інші акти, не є поширеною в європейських державах.

Правилами Регламенту Сейму Латвійської Республіки передбачено можливість подання депутатом письмової заяви або піднявши руку виступити зі свого місця в палаті щодо недотримання або порушення регламенту Сейму. Водночас процедур розгляду відповідних заяв не визначено та не встановлено, що підставами скасування актів парламенту можуть бути порушення законодавчих процедур. Порушення порядку прийняття закону в Латвійській Республіці може бути підставою визнання відповідного закону неконституційним за наслідками конституційного контролю. Правилами Регламенту передбачено можливість скасування Сеймом (абсолютною більшістю голосів присутніх) рішення, яким законопроект було визнано невідкладним. Ініціювати таке рішення може відповідний профільний комітет або десять депутатів. Проте правилами не визначено, що таке скасування рішення Сейму має підставою недотримання або порушення Регламенту.

У законодавстві Литви та Естонії передбачений дещо схожий зі встановленим у статті 48 Регламенту Верховної Ради України механізм реагування на порушення законодавчих процедур.

¹⁴ Rules of Procedure of the European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2025-01-20-TOC_EN.html

Правилами Статуту Сейму Литовської Республіки передбачено, що до передавання прийнятого закону на підпис Президенту Голова Сейму, комітет або не менше однієї п'ятої членів Сейму можуть внести до Сейму вмотивовану заяву щодо порушень Статуту Сейму, допущених, на їхню думку, під час ухвалення закону. У разі отримання такого клопотання Комісія з питань етики та процедур має представити свої висновки та пропозиції Сейму протягом п'яти робочих днів. Доки Комісія з питань етики та процедур не представить таких висновків, Голова Сейму не передає закон на підпис Президенту Республіки. У випадку, якщо Комісія з питань етики та процедур стверджує, що законодавча процедура чи будь-які інші суттєві положення цього Статуту були грубо порушені, і це зумовило рішення Сейму, або Комісія з питань етики та процедур не подала свої висновки відповідно до зазначеної вище процедури, Сейм шляхом голосування вирішує, чи скасувати оскаржуваний закон, чи залишити його в силі. Якщо в цьому випадку Сейм визнає оскаржуваний закон недійсним, обговорення та/або розгляд його проекту повторюється з того етапу, на якому було допущено порушення.

Правилами Регламенту парламенту Естонії передбачено, що реагувати на порушення порядку проведення засідань парламенту Естонії його члени мають право шляхом заявлення протестів або запитань. Протест на порушення правил засідання подається головному. Якщо член Рійгікогу бажає отримати пояснення правил проведення засідання, він може задати запитання головному. Член Рійгікогу повинен висловити своє бажання подати протест або запитання, піднявши руку. Дозвіл на подання протесту або запитання надається головному сесії поза порядком денним. Головуючий на сесії вирішує питання протесту або відповідає на нього негайно.

У контексті скасування (зупинення дії) законів або актів парламентів європейських держав має місце застосування права вето главами держав. Абсолютне (резолютивне) вето в сучасній конституційно-правовій практиці не застосовується. Натомість у більшості європейських держав главами держав застосовується відкладальне вето, що передбачає повторний розгляд парламентом вже прийнятого закону, а також механізм подолання ним вето глави держави (Польща, Словаччина). Через порушення законодавчої процедури в низці європейських держав (Естонія, Польща) втрата чинності законів може мати місце за результатами попереднього або наступного конституційного контролю, здійснюваного органами конституційного контролю.

У регламентах парламентів низки європейських держав (Латвії, Литви, Естонії, Німеччини) хоча й містяться окремі норми, пов'язані з порушенням законодавчої процедури, проте передбачаються численні засоби досягнення консенсусу між різними політичними силами (повторні голосування, перенесення голосувань, відтермінування голосувань, перерви в ході прийняття закону тощо).

Законодавчі процедури в державах із двопалатними парламентами (Польща, Німеччина), як правило, включають різні погоджувальні процедури для конструктивної взаємодії між палатами парламенту.

Правила та процедури Європейського Парламенту (Регламент Європейського Парламенту) передбачають можливість перевірки результатів голосування на вимогу парламентаря. Перевірка цього результату здійснюється за допомогою електронної системи голосування. Рішення щодо дійсності результату голосування приймається Головою Європейського Парламенту та є остаточним.

Загалом сучасна європейська парламентська демократія є демократією консенсусною, тому скасування рішень парламенту в разі порушення встановленої процедури при розгляді та голосуванні за закони й інші акти як екстраординарний захід не є затребуваним конституційно-правовою практикою.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*