

Інформація
на запит народного депутата України Г. М. Третьякової від
27.04.2021 р. щодо регламентів Парламенту Великобританії та
Конгресу США

1. Порядок обговорення законопроектів.

Парламент Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії складається з Корони, Палати лордів та Палати громад. Порядок роботи Палати лордів регулюється неписаними звичаями та традиціями. Робота нижньої палати врегульована, окрім звичаєвих норм, Регламентом Палати громад (*Standing Orders of the House of Commons*)¹.

У Палаті громад обговоренням законопроектів керує Спікер. На відміну від законодавчого процесу у країнах Західної Європи, де законопроект спочатку розглядається комітетами парламентів, а потім – на пленарному засіданні, у Великобританії законопроект спочатку обговорюється Палатою у повному складі і лише після цього може бути направлений у відповідний парламентський комітет на повний постатейний розгляд. Тільки після розгляду та схвалення парламентським профільним комітетом проект повторно вноситься на розгляд парламенту.

На засідання Палати, окрім депутатів, запрошуються та мають право виступити на обговоренні представники уряду, адже більшість законодавчих ініціатив є саме урядовими. За необхідності слово для виступу можуть надати представникам профспілок, бізнесу, громадських організацій тощо.

Обговорення законопроекту відновлюється після проголошення профільним парламентським комітетом доповіді про можливість та необхідність прийняття проекту як закону. Під час розгляду законопроекту діє "правило щодо належності" можливих поправок до законопроекту, яке не допускає внесення несуттєвих змін і доповнень. При цьому, по кожній поправці проводиться окреме обговорення та голосування.

Регламент Палати громад також містить низку правил та обмежень у порядку обговорення проектів, зокрема щодо термінів та окремо визначених днів для внесення пропозицій і заяв від парламентарів, присутності на засіданнях представників уряду, прокуратури, інших державних органів. Наприклад, п. 87 Регламенту передбачає, що Генеральний прокурор може брати участь в

¹ Standing Orders of the House of Commons. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/toc.html>

обговореннях, але не має права голосувати або вносити будь-які пропозиції та поправки, крім внесення пропозицій до обговорення у Великому комітеті Шотландії відповідно до Постійного указу № 93 або внесення пропозицій до обговорення у Великому комітеті Уельсу відповідно до Постійного указу № 102 або внесення клопотання до Великого комітету Північної Ірландії відповідно до Постанови № 109.

Палата лордів є саморегулюючим органом у якому існує більша гнучкість при обговоренні проектів, ніж для Палати громад.

Палата представників (верхня палата) і Сенат (нижня палата) Конгресу Сполучених Штатів Америки мають однаковий порядок обговорення та розгляду законопроектів (проектів білля) і є абсолютно рівними. Єдиним винятком є порядок ініціювання та обговорення всіх законопроектів, що стосуються податків і бюджету (фінансові білли), які завжди мають виходити від Палати представників, де вони спочатку розглядаються по більш ускладненій процедурі, а потім направляються у Сенат для схвалення².

В обох палатах Конгресу є як постійні комітети (Standing committee), так і спеціальні (Select committee). У свою чергу всередині них створюються постійні підкомітети або підкомітети ad hoc. Палатою представників і Сенатом можуть створюватися спільні комітети (Joint committee). У комітетах і підкомітетах відбувається основна робота, пов'язана з детальним обговоренням законопроекту, проведенням його експертизою, виявленням основних недоліків і внесенням істотних коректив до тексту білля. Із найбільш важливих питань проводяться парламентські слухання. На слухання для обговорення проекту білля запрошуються громадськість, наукові діячі, експерти та представники бізнес-структур тощо. Під час обговорення кожен із учасників може виступити.

Основне обговорення відбувається під час другого читання проекту. Саме після постатейного читання біллю проходять загальні дебати з пропозицією поправок, виступи доповідачів обмежуються шістдесятьма хвилинами³. Діє правило про доречність поправок стосовно біллю⁴, тобто не повинні

² Rules Of The Senate. <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

³ Законодательный процесс в зарубежных странах / Под ред. Ю.И. Лейбо, 2012, с. 138.

⁴ *John V. Sullivan*. How Our Laws Are Made: XI. Consideration and Debate (англ.). *Committee of the Whole House*. The Library of Congress. [thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/consideration.htm](https://www.thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/consideration.htm)

пропонуватися поправки, які не мають прямого відношення до змісту білля. Кожна запропонована поправка проходить окреме голосування.

Сенатори Конгресу Сполучених Штатів Америки мають право висловлюватися щодо законопроекту протягом необмеженого часу. Тому, якщо складається ситуація, коли сенатор зловживає своїм правом і навмисне затягує хід дискусії з метою провалити прийняття закону (Filibustering), Сенат може 3/5 голосів від повного складу обмежити загальну тривалість дебатів 30 годинами, а висловлювання одного сенатора - годинаю. Після закінчення відведеного часу Сенат переходить до третього читання і голосування по біллю в цілому⁵.

Під час третього читання внесення поправок заборонене, якщо члени Палати не приймуть одностороннього рішення про зворотне.

З метою спрощення парламентської процедури при обговоренні білля у другому читанні, під час постатейного вичитування, Палата представників може працювати у форматі Комітету всієї палати (Committee of the Whole House on the state of the Union). У такому режимі в обов'язковому порядку мають проходити всі обговорення з питань державних доходів (податків).

2. Порядок проведення дебатів.

Регламентом Палати громад Парламенту Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії (*Standing Orders of the House of Commons*)⁶ передбачено наступні види дебатів: надзвичайні; актуальні; тематичні; "дебати порядку денного" або звичайні дебати, дебати щодо обговорення виступу Королеви тощо. В обох палатах парламенту проводяться дебати, на яких члени парламенту обговорюють урядову політику, пропонують нові закони та актуальні проблеми дня. Це дозволяє парламентарям висловити занепокоєння та інтереси своїх виборців, а члени Палати лордів можуть обговорювати проблеми, на які звертає увагу громадськість.

Актуальні дебати мають предметом вирішення та обговорення регіональних, національних та міжнародних проблем результатом таких дебатів не є прийняття окремих законодавчих рішень. Дебати щодо кожного питання тривають не більше півтори години (згідно пункту 24 А Регламенту).

⁵ Rules Of The Senate. <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

⁶ Standing Orders of the House of Commons. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/toc.html>

Дебати проходять у дискусійному стилі, а Спікер Палати громад їх контролює. Дозволяються переривання виступаючого на зауваження опонентами, проте якщо дебати перетворюються на хаос Спікер має право зробити зауваження та навіть закрити дебати з огляду на порушення традицій та звичаїв парламентської дискусії.

Дебати у парламенті Великобританії покликані допомогти депутатам та лордам у прийнятті обґрунтованого рішення щодо проектів та майбутніх законодавчих ініціатив.

Глава 19 Регламенту визначає правила проведення дебатів в Сенаті Конгресу Сполучених Штатів Америки.

Пункт А глави 19 Регламенту передбачає, що коли сенатор бажає виступити на дебатах, він встає, звертається до головуючого і не продовжує доти поки його не представлять. Жоден сенатор не може переривати іншого в дебатах без його згоди, і для отримання такої згоди він має спочатку звернутися до головуючого. Сенатор не виступає більш ніж двічі під час будь-якого питання, яке обговорюється у той же день.

Всі обговорення під час дебатів мають бути доречними і торкатися лише конкретних питань, що знаходяться на розгляді Сенату.

Регламент має обмеження щодо висловлювань сенаторів в ході дебатів. Так, під час виступу сенатор не може прямо або побічно, в будь-якій формі приписувати іншому або іншим сенаторам поведінку або мотиви, не гідні сенатора. Виступаючі не мають права ображати будь-який штат та його громадян. Якщо сенатор під час виступу або іншим чином, на думку головуючого, порушує правила Сенату, головуючий повинен, за своєю власною ініціативою або на вимогу будь-якого сенатора, закликати його до порядку. Сенатор має право подати апеляцію на постанову головуючого, і ця апеляція буде відкрита для обговорення.

Регламент Сенату закріплює право колишніх президентів Сполучених Штатів звернутися до Сенату, зокрема під час дебатів, направивши відповідне повідомлення Головуючому.

***Інститут законодавства
Верховної Ради України***