



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



EAST EUROPE FOUNDATION

USAID Program RADA: RESPONSIBLE ACCOUNTABLE DEMOCRATIC ASSEMBLY

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**  
**до круглого столу**  
**«Проблема процедури голосування: кворум та статус законів»**  
*(3 листопада 2017 року)*

Одним з головних правових засобів забезпечення демократичного поступу суспільства є конституційно визначений демократичний порядок ухвалення суспільно значущих рішень, адже «процедури не визначають демократії, проте необхідні для її збереження» (Ф.К. Шміттер, Т.Л. Карл). У цьому контексті система ухвалення рішень більшістю в демократичних умовах – це «не просто технічний прийом, без застосування якого практично не може з'явитися жодне рішення, а скоріше її принципова особливість. Підстави та межі такого підходу до прийняття рішень визначаються основоположними принципами демократичного ладу ... Внутрішня потреба демократії ухвалювати рішення більшістю голосів впливає з принципів свободи самовизначення індивідів та більшості в умовах демократії» (Є.В. Бьокенфьорде).

Разом з тим, дотримання процедур не повинне перетворюватися у надмірний тягар шляхом запровадження штучних бюрократичних перешкод та призводити до спотворення демократичної сутності окремих інституцій і процесів, а має бути підпорядковане, перш за все, головній меті – створенню передумов для ухвалення найбільш оптимальних, виважених, обґрунтованих, виправданих та розсудливих рішень (В.П. Колісник).

Значені мірування мають особиве значення для вітчизняного парламенту, практика діяльності якого створює умови для численних нарікань на його низьку дієздатність, що пов'язується, зокрема, з недоліками у правовому регулюванні процедур голосування та деяких суміжних правових інститутів.

Як було зазначено в *Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2017 році»*, перехід України «до нової, більш конкурентної форми правління й оновлення складу парламенту в 2014 р. не призвели до більш прозорого та результативного процесу ухвалення державних рішень. Натомість зростає кількість політичних конфліктів та

приводів для парламентських криз, які вилилися у низьку дієздатність Верховної Ради та повільне втілення Урядом важливих для країни реформ».

Останнім часом, у пошуках шляхів вирішення проблеми оптимізації законотворчого процесу, дедалі більше фахівців схиляються до думки щодо необхідності спрощення існуючого порядку прийняття рішень Верховною Радою України. Зокрема, до Конституції України експерти пропонують внести зміни, що передбачатимуть: 1) встановлення кворуму для проведення засідань Верховної Ради України; 2) відмову від вимоги щодо прийняття законів абсолютною більшістю народних депутатів (226) та перехід до голосування відносною більшістю від присутніх у сесійній залі депутатів; 3) визначення чіткого переліку законопроектів, схвалення яких вимагатиме підтримки абсолютною більшістю голосів; 4) впровадження категорії законопроектів, які мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів (вибори, референдуми, статус національних меншин, статус окремих вищих органів державної влади тощо) (мова йде, фактично, про введення т. зв. органічних законів). У своїх пропозиціях вітчизняні експерти спираються на конституційний і парламентський досвід, у першу чергу, країн розвинутої демократії.

Осучаснення дискурсу довкола проблематики процедури голосування у Верховній Раді України, у розрізі кворуму та статусу законів, зумовлене вимогами парламентської реформи, відправні аспекти якої конкретизовані в *Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовленій місією Європейського парламенту під керівництвом П. Кокса* (далі – місія П. Кокса). Її проведення, зокрема, передбачає врахування пункту 13 Рекомендацій Місії П. Кокса, які були затверджені *Постановою Верховної Ради України 17 березня 2016 року* і є обов'язком для виконання парламентом України.

Нагадаємо, що пункт 13 цих Рекомендацій зводиться до такого: *«Процедуру ухвалення актів у Верховній Раді України слід переглянути з метою запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю голосів народних депутатів України за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений з урахуванням міжнародної практики. Вимога щодо абсолютної більшості голосів повинна бути збережена для ухвалення особливих законів виняткової важливості, перелік яких слід визначити з урахуванням міжнародної практики».*

Складнощі реалізації цих настанов зумовлені тим, що ані в юридичній літературі, ані в законодавчих актах України не існує однозначного підходу до тлумачень понять «проста більшість», «абсолютна більшість», «звичайні

закони», «особливі закони». Це суттєво уповільнює відповідне втілення таких Рекомендацій в оптимальній юридичній формі.

З огляду на зазначене, варто проаналізувати такі питання, як:

**1) інституціалізація кворуму при голосуванні для прийняття рішень парламентом;**

**2) запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю та абсолютною більшістю – за особливі закони;**

**3) ризики і переваги запровадження голосування простою більшістю.**

Спершу аналізуватимемо правову природу та існуючий масив правового регулювання відповідних питань, основні тенденції зарубіжного досвіду при врегулювання відповідного питання, нарешті, потім – імовірність і доцільність його імплементації до українського законодавства та формат пропонуваніх змін.

***1. Інституціалізація кворуму при голосуванні для прийняття рішень парламентом.***

Для роботи парламенту та прийняття ним рішень необхідний кворум. Це поняття вживається здебільшого у двох значеннях: як (1) кворум для засідань (обговорення) і як (2) кворум для голосування.

Для відкриття пленарного засідання парламенту в більшості країн необхідна певна кількість присутніх депутатів; тільки за цієї умови таке засідання вважається правомочним обговорювати питання у межах парламентської компетенції та приймати щодо них рішення. Зазвичай, потрібна присутність більше половини депутатів (50% плюс один депутат), але іноді кворум для засідання набагато менше.

Отже, вимога кворуму (1) означає, що засідання парламенту можуть бути відкриті і проведені, а його рішення прийняті за наявності на цих засіданнях певної, чітко встановленої кількості депутатів.

Взагалі, визначення кворуму на початку засідання та його перевірка у ході роботи – є досить поширеною парламентською практикою. Зокрема, у Канаді кворум нижньої палати парламенту становить лише 20 депутатів (від загальної чисельності – 308); у Великій Британії кворум Палати громад – 40 (з 650); кворум Палати депутатів Італії – половина від депутатського складу

(630); у Португалії для проведення пленарних засідань Асамблеї Республіки встановлений кворум в 1/5 від загальної чисельності. В Австралії кворум для Палати представників складає одну п'яту частину від загальної кількості депутатів, а для Сенату – одну чверть. Дещо вищі вимоги до кворуму присутності зафіксовані для переважної більшості європейських держав – зокрема, у Німеччині, Польщі, Угорщині, Румунії, Словенії, Словаччині, Македонії, Хорватії, Литві, Латвії та Естонії парламент має кворум, коли більше половини його членів присутні в залі засідань, в Австрії та Чехії для кворуму достатньо присутності однієї третини від загального складу парламенту.

Водночас, кворум (2) для прийняття парламентських рішень (актів), зазвичай, становить більше половини від конституційного складу парламенту або ж від присутніх у залі, якщо дотримані вимоги щодо кворуму присутності (1).

Іноді в конституціях встановлено різні кворуми для різних видів діяльності парламенту. Загальний виняток становлять конституції, прийняті в багатьох так званих пострадянських країнах, які, зокрема, містять положення, які визначають кількість голосів (здебільшого більшість від конституційного складу парламенту), необхідну для прийняття тих або інших парламентських рішень.

Отже, кворуми повноважності засідань парламенту та прийняття рішень визначаються у переважній більшості сучасних конституцій. Отже, вони: 1) є об'єктом конституційного регулювання, оскільки належать до числа найважливіших питань організації діяльності органу законодавчої влади; 2) мають взаємопов'язаний та взаємозумовлюючий, проте нетотожний у правовому сенсі характер.

Зокрема, за будь-яких умов вимога кворуму засідань не є аналогом вимоги більшості, що має забезпечити прийняття того чи іншого парламентського рішення.

Характерно також, що за сучасними конституціями багатьох європейських держав закони, зазвичай, приймаються у парламентах на основі більшості від кворуму, тобто так званої простої більшості.

Порівнюючи таку ситуацію з національною специфікою правового регулювання, варто відзначити, що Конституція України прямо не встановлює необхідного кворуму для відкриття пленарного засідання Верховною Радою України. Натомість безпосередньо встановлено кворум для голосування в парламенті. Ключовою тут є стаття 91 Конституції України, яка передбачає, за певними винятками, прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів на основі більшості від її конституційного складу.

Проте, на наш погляд, у непрямий спосіб парламентський кворум засідань в Україні все ж установлюється. Для з'ясування цього, поряд з Конституцією України, слід враховувати і правові позиції Конституційного Суду України, висловлені ним з приводу офіційного тлумачення відповідних конституційних норм.

По-перше, прийняття рішень, які і реалізація інших конституційно визначених функцій Верховної Ради України, можлива лише за умови функціонування повноважного складу парламенту України. У *Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002* було вказано, що «зазначена в Конституції України кількість – 450 народних депутатів України – є верхньою межею кількісного складу Верховної Ради України. Це не виключає, що реальна кількість обраних і повноважних народних депутатів України через різні обставини за результатами виборів може виявитися меншою або скоротитися у процесі функціонування парламенту внаслідок дострокового припинення повноважень народних депутатів України у передбачених Конституцією України випадках. Таке зменшення складу Верховної Ради України, якщо при цьому не порушується межа кількісного складу (триста повноважних народних депутатів України), не може вважатися підставою для припинення її роботи, оскільки вона як представницький орган працює за демократичним принципом прийняття рішень не одноголосно, а конституційно визначеною більшістю (стаття 91 Конституції України).

Отже, Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності (стає дієздатною) приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (частина друга статті 82 Конституції України). Це конституційне положення уповноважує певну кількість громадян, обраних народними депутатами України (300 і більше), які після складення присяги перед відкриттям першої сесії новообраного парламенту набули повноважень, спільно діяти як Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. У разі обрання менше трьох четвертих від її конституційного складу Верховна Рада України буде неповноважною приймати лише рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (частина шоста статті 111 Конституції України)».

Відтак, вимога обрання щонайменше 300 народних депутатів України для забезпечення повноважності Верховної Ради України тягне, по суті, визнання факту існування складу парламенту, який може реалізовувати



основні повноваження останнього. Без виконання зазначеної вимоги Верховної Ради України у складі новообраних народних депутатів України не існує. Після виконання цієї вимоги починається легальна діяльність парламенту в усіх її видах (В.М. Шаповал).

Проте вимога щодо обрання певної кількості народних депутатів України не є прямою вимогою для відкриття пленарного засідання Верховної Ради України. Більше того, такої вимоги Конституція та закони України не встановлюють.

Разом з тим, по-друге, у згаданому вище Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 було сформульовано правову позицію, відповідно до якої *Верховна Рада України правомочна реалізовувати свої повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з частиною четвертою статті 89, статтею 91, частиною четвертою статті 94, частинами другою, п'ятою, шостою статті 111, частиною першою статті 135, статтею 155, частиною першою статті 156 Конституції України необхідна для прийняття відповідного рішення* (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення). У цьому ж Рішенні було зазначено, що неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України (пункт 4 резолютивної частини Рішення).

Інтерпретуючи ці правові позиції буквально, можна зробити висновок, що за умови відсутності на пленарних засіданнях Верховної Ради України на момент голосування тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України визначається необхідною для прийняття відповідних рішень (актів), Верховна Рада України не є правомочною реалізовувати свої повноваження.

Відтак, правова позиція Конституційного Суду України зводиться до необхідності перевірки і встановлення фізичної присутності на пленарному засіданні саме на момент голосування визначеної Конституцією України для прийняття рішень Верховної Ради України необхідної кількості народних депутатів України. На сьогодні це здебільшого 226 народних депутатів, окрім винятків, установлених статтями 20, 89, 94, 111, 135, 155 та 156 Конституції України.

Таким чином, на підставі зазначеної правової позиції Конституційного Суду України, можна зробити висновок, що у непрямий спосіб, поза власне

конституційним регулюванням, все ж установлені правові вимоги щодо кворуму присутності, які випливають з офіційного тлумачення Конституційного Суду України відповідних норм Конституції України. Такі вимоги, зокрема, збігаються в чисельному вимірі з вимогами щодо кількості голосів, необхідних для прийняття рішень Верховної Ради України.

Проте, зазначена правова позиція Конституційного Суду України досі не знайшла імплементації в законодавстві України. Тобто вимога перевірки і встановлення присутності на пленарних засіданнях Верховної Ради України на момент голосування щонайменше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з частиною четвертою статті 89, статтею 91, частиною четвертою статті 94, частинами другою, п'ятою, шостою статті 111, частиною першою статті 135, статтею 155, частиною першою статті 156 Конституції України необхідна для прийняття відповідного рішення, не реалізована.

Між тим, на рівні Регламенту Верховної Ради України відсутня процедура, яка б зобов'язувала головуючого перевіряти наявність відповідної кількості народних депутатів під час пленарного засідання перед переходом до голосування з обговореного питання. На нашу думку, це є істотним законодавчим (регламентним) упущенням.

Цілком очевидно, що лише за умови підтвердження наявності на пленарному засіданні відповідної кількості зареєстрованих народних депутатів України парламент може переходити до прийняття рішення шляхом голосування.

За відсутності необхідної кількості голосів перехід до голосування не є можливим, а прийняття рішення з обговореного питання може бути перенесено за процедурним рішенням Верховної Ради України (тобто щонайменше 150 голосами), що дозволить уникнути витрачання парламентського часу на неефективні голосування та зберегти можливість прийняття рішення з обговореного питання за дотримання всіх умов щодо парламентського кворуму.

Як додаткову, слід розглянути також і пропозицію щодо запровадження на рівні Регламенту Верховної Ради України інституту неможливості відкриття пленарного засідання за умови відсутності на ньому щонайменше 226 народних депутатів України, яка була підтверджена даними реєстрації депутатів. Імплементация такої

*пропозиції, на нашу думку, не суперечитиме Конституції України та згаданому Рішенню Конституційного Суду України, оскільки відповідно до останнього вимагається присутність народних депутатів України у відповідній кількості для визнання Верховної Ради України правомочною реалізовувати будь-які свої повноваження, які не зводяться лише до прийняття Верховною Радою України рішень (актів).*

У разі реалізації пропозиції щодо визначення правових підстав унеможливлення відкриття пленарного засідання (за умови відсутності на ньому щонайменше 226 народних депутатів України) нового наповнення набуде конституційний припис про можливість дострокового припинення повноважень Верховної Ради України якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (частина друга статті 90 Конституції України). Початок пленарних засідань безпосередньо зумовлюється наявністю кворуму в парламенті, а відсутність такого кворуму дасть можливість чітко кваліфікувати настання обставин, за яких у Президента України виникає право достроково припинити повноваження Верховної Ради України. За будь-якого іншого тлумачення, поняття «неможливості розпочати пленарні засідання» не матиме чіткої кваліфікації підстав такої «неможливості». За нинішнього стану правового регулювання, така «неможливість розпочати пленарні засідання» жодним чином не визначається ані Конституцією України, ані Регламентом Верховної Ради України, ані будь-яким іншим нормативно-правовим актом, що перетворює вищезгадану конституційну норму (частину другу статті 90 Конституції України) на «мертву».

**Наголосимо, що прийняття вищенаведених пропозицій не зумовлює необхідності внесення змін до Конституції України, а може бути забезпечене саме змінами до Регламенту Верховної Ради України шляхом прийняття відповідного закону, який буде покликаний оптимізувати законодавчу процедуру.** Більше того, з урахуванням необхідності забезпечення врахування Рекомендацій Місії П. Кокса та впровадження правової позиції Конституційного Суду України, висловленої в його Рішенні, відповідна імплементація зазначеної пропозиції сприятиме як формальному, так і змістовному вирішенню проблеми правового врегулювання питання встановлення кворуму для прийняття рішень парламентом України. З огляду на Рішення Конституційного Суду України, її впровадження на рівні закону в запропонованому вигляді не суперечитиме вимогам Конституції України, а слугуватиме цілям конкретизації її положень, наповненню їх оновленим



правовим змістом, сприятиме системному ув'язуванню різних норм Конституції України у несуперечливу єдність, а також повніше відобразимо потреби оптимізації законодавчого процесу в цілому.

## ***II. Запровадження системи голосування простою більшістю за звичайні закони та абсолютною більшістю за особливі закони.***

Реалізація цієї пропозиції, очевидно, вимагатиме, зокрема:

- 1) з'ясування питання змісту простої та абсолютної більшості при прийнятті законів;
- 2) відповідної класифікації законів (щонайменше, на звичайні та особливі – залежно від кількості необхідних для їх ухвалення голосів);
- 3) правового закріплення такої класифікації з визначенням різних кворумів для голосування за ординарні та за особливі закони;
- 4) визначення переліку особливих законів з урахуванням відповідної міжнародної практики;
- 5) закріплення вимоги щодо абсолютної більшості голосів для ухвалення саме особливих законів виняткової важливості та простої більшості – для звичайних законів.

У розрізі уточнення змісту простої та абсолютної більшості при прийнятті законів слід вказати на те, що в конституційно праві вживаються категорії простої, відносної, абсолютної та кваліфікованої більшості.

***Просту більшість*** становить кількість членів парламенту, яка менша, ніж більшість від його загального складу, але достатня для ухвалення багатьох рішень. Така більшість пов'язана з кількістю членів парламенту, що беруть участь і (або) голосують у пленарному засіданні, на якому ухвалюється рішення, і зумовлена наявністю кворуму. У мінімальному вимірі просту більшість становить половина плюс один від того числа членів парламенту, яке є кворумом – мінімальним числом його членів, участь яких у пленарному засіданні й у голосуванні фактично робить парламент дієздатним. На сьогодні в багатьох країнах правило простої більшості використовується під час прийняття в парламенті звичайних законів. У континентальній та англосаксонській системах закони переважно ухвалюються простою більшістю голосів від присутніх на засіданні парламенту (палати) депутатів.

Натомість **абсолютну більшість** визначає число членів парламенту, яке становить половину плюс один від загального складу парламенту. За правилом абсолютної більшості в багатьох країнах приймають у парламенті окремі закони (у багатьох пострадянських країнах – усі звичайні закони). В ряді країн така більшість необхідна для повторного прийняття закону, який повернув до парламенту на повторний розгляд глава держави. У частині парламентських республік правило абсолютної більшості застосовується при обранні президента парламентом або спеціальною колегією, сформованою фактично на основі складу парламенту. До парламентських рішень, які ухвалюються на основі правила абсолютної більшості, належать і ті, що стосуються затвердження кандидатури прем'єр-міністра й новосформованого складу уряду, висловлення довіри або недовіри уряду або його окремим членам, про подолання вето президента, вотум недовіри уряду, окремі рішення з кадрових питань, конституційні закони, регламенти палат та деякі інші.

**Кваліфіковану, або спеціальну, більшість** становить визначене число депутатів, необхідне для ухвалення найважливіших парламентських рішень. Кваліфікованою більшістю голосів у три п'ятих або дві третини від складу парламенту приймаються лише окремі, найбільш важливі рішення – про передачу повноважень органів влади міжнародним організаціям, про обрання глави держави (якщо він обирається парламентом), про усунення глави держави з поста в порядку імпичменту, деякі категорії законів (наприклад, закони про вибори та про внесення змін до Конституції). Вимога кваліфікованої більшості була закріплена ще в перших конституціях щодо внесення змін до основного закону й розглядалася як гарантія стабільності конституційного ладу. Нині така вимога трактується і як засіб урахування позиції парламентської меншості. На основі різної за числом кваліфікованої більшості в сучасних державах здійснюється ревізія конституції, про що йшлося, і ухвалюються деякі інші важливі парламентські рішення. Для багатьох випадків кваліфікована більшість встановлена у дві третини. У президентських і в деяких інших республіках на основі правила такої більшості долається вето щодо прийнятого парламентом закону. У Греції, Естонії, Італії та Угорщині більшість у дві третини необхідна для ухвалення рішення про обрання президента парламентом або спеціальною колегією. Іноді кваліфіковану більшість визначено у три п'ятих. Наприклад, у Греції така більшість потрібна для ухвалення рішення про проведення законодавчого референдуму, а в Албанії – для прийняття деяких законів. В Азербайджані, Казахстані й Туреччині рішення парламенту про дострокове припинення

повноважень президента ухвалюється парламентом за підтримки більшості у три чверті. А в Данії закон про делегування так званих суверенних прав наднаціональним організаціям має бути прийнятий на основі більшості у п'ять шостих. У Данії та Швеції питання, які стосуються монарха та його прав, вирішуються 5/6 від складу парламенту.

У розрізі визначення юридичної сили законів доволі поширеною в конституційному праві є **концепція конституційних та органічних законів**. Як правило, виокремлення таких законів ґрунтується на положеннях відповідної конституції, і ці види законів мають більш високу юридичну силу, аніж інші (звичайні) закони.

Уперше категорія «органічний закон» була введена в систему конституційного права у 1958 році у Франції. Пізніше ця практика поширилася на ряд інших країн. Найбільш усталена система видання органічних законів склалася, крім Франції, в Іспанії, Італії, Португалії, Австрії. Відносно новим є це явище для країн Східної Європи: Угорщини, Румунії, Словаччини, Хорватії, Словенії, Албанії та деяких пострадянських країн (Литві, Естонії, Росії, Казахстані, Азербайджані, Молдові, Грузії і Таджикистані). Органічне законодавство існує також у Чилі, Марокко, Алжирі, Сенегалі та низці інших країн. Ці «особливі» закони в різних країнах отримали різні назви: органічні закони - у Франції, Іспанії; додаткові - у Бразилії; конституційні - в Австрії, Італії, Таджикистані, Литві, Казахстані; федеральні конституційні закони - у Росії; чи взагалі без назви (ідентифікуються за іншою процедурою прийняття) – в Угорщині, Естонії та Азербайджані.

Під органічними (конституційними) законами розуміються закони, які мають особливий статус – нижчий за статус самої Конституції, проте вищий за статус звичайних законів. Ці закони приймаються за прямим приписом Конституції на основі її бланкетних норм в її доповнення та розвиток і мають спеціальну процедуру прийняття та, іноді, промульгації. Предметом правового регулювання органічних законів є основоположні суспільні відносини, що визначають характер політичного режиму та життя країни. Тобто ці закони є системотвірними. Функцією органічного (конституційного) закону називають законодавче оформлення суспільних відносин у вигляді провідних державно-правових принципів та інститутів. Через це особливе значення законів багатьма фахівцями наголошується на доцільності встановлення особливої процедури їх прийняття, внесення змін та припинення їх чинності. Ознаками органічного закону є такі: 1) особлива процедура прийняття та, іноді, промульгації, відмінна від процедури

прийняття звичайного закону, що забезпечує цим законам підвищену стабільність; 2) існування цього закону передбачається Конституцією країни; 3) особливе місце в правовій системі країни; 4) особливий, чітко окреслений предмет регулювання та його значення для суспільства; 5) комплексність.

Перелік питань, які регулюються саме органічними законами, у різних країнах є відмінним. Конституція Франції визначає предметом регулювання органічних законів порядок призначення до Ради міністрів, порядок заміщення членів уряду, які мають парламентський мандат, повноваження палат парламенту, тривалість повноважень кожної палати, кількість її членів, їхню винагороду, умови обрання, порядок голосування членами парламенту. У Румунії органічні закони приймаються з 25 питань (виборчої системи; організації та діяльності політичних партій; проведення референдумів; діяльності уряду та Верховної ради оборони; оголошення режимів надзвичайного стану та стану облоги; правопорушень, покарань та режиму їх виконання; амністії чи помилування; організації та роботи Вищої ради магістратури, судових інстанцій, прокуратури та Рахункової палати; питання щодо статусу деяких посадових осіб; загального правового режиму власності та наслідування; загальних норм трудових відносин у країні; соціального захисту, діяльності профспілок; системи освіти, релігії; організації місцевої адміністрації, територій; режим місцевих автономій; порядку встановлення спеціальної економічної зони).

Органічні закони приймаються за особливо ускладненою процедурою, специфіка якої відрізняється в різних країнах. Проте, зазвичай, вона передбачає вимоги щодо ухвалення таких законів кваліфікованою більшістю депутатів. Іноді для промудрації такий закон обов'язково відсилається на розгляд органу конституційного контролю (Франція, Алжир, Сенегал). Органічний закон може бути змінений лише аналогічним порядком. Такі закони, як правило, не можуть бути відхилені президентським вето, оскільки вони приймаються кваліфікованою більшістю.

Конституція України формально не виокремлює категорії конституційних чи органічних законів, як і не оперує поняттям «особливі закони» або якісь інші закони, яким би надавався особливий статус.

Натомість Основний Закон визначає різні аспекти ухвалення рішень Верховною Радою України, зокрема встановлює, що рішення мають прийматися парламентом виключно на його пленарних засіданнях і лише шляхом голосування (частина друга статті 84 Конституції України). При цьому, за загальним правилом, закони, постанови та інші правові акти повинні ухвалюватися парламентом більшістю від його конституційного складу (стаття

91 Конституції України). Йдеться про прийняття законів та інших рішень простою більшістю.

Однак в окремих випадках, прямо передбачених Конституцією України, закони та інші правові акти мають прийматися встановленою кваліфікованою більшістю, тобто не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (частина шоста статті 20, частина четверта статті 94, частина п'ята статті 111, стаття 155, частина перша статті 156 Конституції України) або не менш як трьома четвертими від її конституційного складу (частина шоста статті 111 Конституції України). Разом з тим, у Конституції України передбачено деякі винятки з встановленого порядку прийняття законів та інших правових актів саме більшістю. Йдеться про процедуру затвердження Конституції Автономної Республіки Крим законом України, для прийняття якого достатньо підтримки не менш як половини від конституційного складу Верховної Ради України, тобто навіть 225 народних депутатів України (частина перша статті 135 Конституції України). Крім того, постанова парламенту про утворення тимчасової слідчої комісії вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала щонайменше одна третина від конституційного складу Верховної Ради України, тобто хоча б 150 парламентарів (частина третя статті 89 Конституції України).

В українській юридичній літературі трапляються позиції щодо існування у праві України конституційних законів, до яких пропонується відносити, наприклад, закони, щодо яких в Конституції є вказівка видати той чи інший закон, який має розвинути ту чи іншу статтю, а також закони про органи державної влади, про політичні партії, територіальний устрій України, місцеве самоврядування, власність, міжнародні договори, зовнішньоекономічну діяльність тощо. У Законі України «Про закони та законодавчу діяльність» було зроблено спробу зафіксувати в якості конституційних законів закони, якими вносяться зміни до Конституції України або припиняється чинність окремих її положень, проте цей Закон не набрав чинності внаслідок застосування щодо нього вето Президентом України.

З формальної точки зору, не може бути сумніву у тому, що закони про внесення змін до Конституції України мають більш високий статус, аніж інші закони. Однак можливості самостійної (поза межами Конституції України) дії таких законів надзвичайно обмежені: окремо від конституційного тексту можуть діяти хіба що поодинокі прикінцеві чи перехідні положення таких законів, але і їх дія буде обмеженою в часі. Що ж стосується основного змісту таких законів, тобто відповідних змін до Конституції України, то після



набрання чинності вони стають частиною Конституції і окремо від неї діяти не можуть.

За загальним правилом, усі закони України мають однакову юридичну силу. Проте аналіз конституційних положень та положень деяких законів свідчить, що це загальне правило має певні винятки. Так, виходячи з особливостей процедури прийняття певних законодавчих актів та можливостей щодо їх наступного коригування є підстави вважати, що за рівнем юридичної сили можна поділити усі закони України на «звичайні» закони та «особливі» закони, які мають дещо вищу юридичну силу порівняно із «звичайними» законами. Відтак, до числа «особливих» законів мають бути віднесені: 1) закони про державні символи (державний прапор, державний герб, державний гімн); 2) Конституція Автономної Республіки Крим; 3) закони, ухвалені рішенням всеукраїнського референдуму (референдарні закони); 4) міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких для України надано Верховною Радою України у формі закону.

Підставою для віднесення законів про державні символи до категорії «особливих» законів є положення статті 20 Конституції України, якою передбачено прийняття закону (або ж кількох законів) про державні символи України, які мають бути прийняті не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Нині в Україні сьогодні діє один закон, який стосується державних символів – Закон України «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 року.

Конституція Автономної Республіки Крим також має бути визнана у системі українського законодавства законом, що має певні особливості з точки зору її юридичної сили. Статтею 135 Конституції України передбачено, що Конституція Автономної Республіки Крим має бути затверджена Верховною Радою України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Отже, для прийняття закону, який затверджує Конституцію Автономної Республіки Крим (такий Закон був прийнятий Верховною Радою України 23 грудня 1998 року), достатньо набрати на 1 депутатський голос менше, ніж для прийняття інших законів. Однак стаття 135 Конституції України встановлює ще одну умову для ухвалення Конституції Автономної Республіки Крим – на затвердження цей документ подається лише Верховною Радою Автономної Республіки Крим. Верховна Рада України, затверджуючи Конституцію Автономної Республіки Крим, не може на свій розсуд вносити зміни до її тексту ні під час затвердження, ні згодом. Відтак Конституція АРК є актом, що має статус та юридичну силу закону

України, ухвалюється чи змінюється лише як прояв узгодженої волі представницького органу АРК (який приймає текст цієї Конституції, ініціює внесення до неї змін) та українського парламенту (який затверджує цю Конституцію та зміни до неї шляхом прийняття відповідних законів України).

В особливу категорію з точки зору юридичної сили слід виділити і референдарні (прийняті референдумом) закони. Поки що в Україні такі закони відсутні, хоча зміст статей 5 та 69-74 Конституції України дає підстави вважати, що їх прийняття можливе, окрім питань податків, бюджету, амністії. Законом України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року передбачена можливість проведення в Україні законодавчого референдуму, предметом якого є прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України.

Нарешті, як впливає зі змісту Закону України «Про міжнародні договори України», юридична сила міжнародного договору є вищою за юридичну силу звичайного закону України, який може бути скасований чи змінений парламентом, тоді як можливості перегляду Україною міжнародних договорів істотно обмежені їх дво- чи багатостороннім характером і необхідністю дотримуватись зобов'язань, взятих на себе Україною шляхом надання згоди на їх обов'язковість.

*Таким чином, в законодавстві України існують декілька категорій законів, які можуть бути віднесені до особливих принаймні з однієї з таких підстав: 1) підвищені вимоги щодо кількості голосів народних депутатів, необхідних для їх прийняття; 2) особливі суб'єкти їх ініціювання, внесення та змін до них; 3) їх прийняття відбувається у позапарламентський спосіб (шляхом проведення всеукраїнського референдуму). Такими особливими законами є: 1) закони про державні символи (державний прапор, державний герб, державний гімн); 2) Конституція Автономної Республіки Крим; 3) закони, ухвалені рішенням всеукраїнського референдуму (референдарні закони); 4) міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких для України надано Верховною Радою України у формі закону.*

Водночас, їх особливе місце та більш висока юридична сила порівняно із звичайними законами зумовлює необхідність вирішення питання про співвідношення юридичної сили особливих та звичайних законів, а так само встановлення співвідношення різних різновидів особливих законів між собою. На сьогодні це питання в законодавстві України залишається невирішеним. Проте його розв'язання може бути здійснене як шляхом

внесення змін до Конституції України, так і шляхом прийняття Закону України «Про закони та законодавчу діяльність», який досі не ухвалений.

### ***III. Ризики і переваги запровадження голосування простою більшістю.***

Запровадження голосування в парламенті простою більшістю депутатів, або ж більшістю від присутніх, за ординарні закони та підзаконні парламентські акти матиме всі ознаки політичної доцільності. Воно, зокрема, залежить від політичного рішення суб'єкта ініціювання відповідних конституційних змін. Відтак, воно уможлиблюється лише за рахунок перегляду саме конституційного регулювання відповідних питань.

Ймовірні зміни до Конституції України, при цьому, мають торкнутися не лише корегування статті 91 Основного Закону, але й багатьох інших положень, якими передбачено вимоги щодо ухвалення окремих видів парламентських актів (зокрема, найімовірніше, до статей 94, 111, 135 Конституції України).

Тому доцільність і обґрунтованість відповідних змін мають спиратися на чітке врахування всіх переваг та ризиків цих змін.

При визначенні співвідношення таких ризиків і переваг варто враховувати і наслідки запровадження нової моделі голосування, зокрема в розрізі забезпечення якості і стабільності законів, упорядкованості законодавчого процесу в цілому, підтримання авторитету парламенту і його політичної структурованості тощо.

*Основні переваги запровадження голосування в парламенті простою більшістю депутатів (більшістю від присутніх) можна окреслити так:*

- 1) відповідні зміни дадуть можливість врахувати пункт 13 Рекомендацій Місії П. Кокса, що буде формальним підтвердженням з боку Верховної Ради України курсу на парламентську реформу;
- 2) таке запровадження більшою мірою враховуватиме європейський досвід парламентаризму, який спирається саме на таку модель прийняття рішень у парламенті, яка передбачає запровадження голосування

за звичайні закони більшістю від присутніх парламентарів за умови встановлення кворуму їх присутності на пленарному засіданні;

3) законодавчий процес внаслідок таких змін буде оптимізований у бік прискорення прийняття багатьох потрібних законів;

4) можна спрогнозувати також подальше спрощення парламентських процедур, зафіксованих у Регламенті Верховної Ради України, після конституційної імплементації пункту 13 Рекомендацій Місії П. Кокса.

Водночас, все ж більш вагомими, на наш погляд, виглядають *ризики запровадження голосування в парламенті простою більшістю. Їх стисло можна узагальнити так:*

- оскільки запровадження такого голосування вимагатиме внесення змін до Конституції України, то важко спрогнозувати імовірність результативного голосування за таку ініціативу в умовах суспільно-політичної невизначеності щодо доцільності такої новації;

- реалізація ініціативи зумовить надзвичайно широкий формат (обсяг) перегляду конституційних норм, який не зумовлений жодною суспільною потребою або ж народними ініціативами;

- у разі реалізації зазначеної ідеї, основним ризиком запровадження відповідної системи голосування стане уможливлення прийняття законів меншістю від конституційного складу парламенту, що матимуть суттєво нижчий ступінь легітимності порівняно із законами та іншими актами парламенту, що приймалися досі;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, містить у собі загрози надмірного вивищення опозиції, що за умови низького рівня політичної і правової культури може спричинити часті парламентські кризи, зумовлювати поширення в парламенті різноманітних маніпулятивних технологій задля прийняття «потрібних» законів;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, матиме наслідком підрив представницького характеру парламенту: якщо ухвалювати закони зможе меншість, то чи адекватно репрезентуватиме парламент загальнонародні інтереси? Відтак, у непрямий спосіб, зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, міститиме загрози

порушення прав і свобод людини і громадянина, зокрема, на репрезентацію їх інтересів у вищому представницькому органі держави;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, автоматично збільшить обсяги законодавчої «продукції»: за полегшених умов прийняття, законів стане більше, отже, неважко спрогнозувати, що вони матимуть значно нижчу юридичну якість, ніж ті, що приймаються навіть нині. У цілому, це суттєво розбалансиє законодавчий процес та залишить невирішеним питання належного інституційно-правового забезпечення підвищення якості ухвалюваних законів парламентом України;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, провокуватиме надмірно частий перегляд положень одних і тих самих законів під ситуативно створену більшість у парламенті. Це порушуватиме засади стабільності законів як одну з ключових вимог правової визначеності і верховенства права, що так само опосередковано негативно впливатиме на стан забезпеченості, гарантованості і захищеності багатьох конституційних прав і свобод людини і громадянина;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, навелюватиме необхідність збереження парламенту в його нинішньому конституційному складі: надмірно чисельний парламент виглядатиме занадто «затратним» для суспільства на тлі порівняно незначної кількості депутатів, сукупне волевиявлення яких матиме наслідком прийняття парламентських актів. Така ситуація, вочевидь, сприятиме подальшій девальвації авторитету парламентаризму в суспільстві;

- зміна процедури прийняття законів шляхом упровадження голосування за ординарні закони відносно більшістю народних депутатів видавалися за альтернативу існуючій тривалий час негативної практики неособистого голосування у Верховній Раді України, яка ставила весь законотворчий процес у дежаві на межі легітимності. Проте доречність такої зміни нині виглядає сумнівною, з огляду на те, що особисте голосування є конституційним принципом організації законодавчого процесу, а тому будь-які його порушення не повинні призводити до юридично значимих наслідків, зокрема і до врахування наслідків таких «голосувань»;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, послаблюватиме парламентську дисципліну, оскільки для прийняття законів не вимагатиметься обов'язкової присутності більшості депутатів від



конституційного складу Верховної Ради України, та нівелюватиме конституційні вимоги професійності парламенту як державного органу;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, несе ризику порушення політичної структурованості парламенту, оскільки щоразу для прийняття закону достатньо буде зібрати для проштовхування «потрібного» питання достатньо невелику кількість голосів, що складатимуть ситуативну більшість (за умови кворуму у 226 достатньо буде більшості у 114 голосів);

- за умови зменшення кількості голосів, якими прийматимуться акти Верховної Ради України, неадекватним виглядатиме подальше збереження конституційного інституту коаліції депутатських фракцій, оскільки натепер він ґрунтується на існуванні більшості саме від конституційного складу парламенту. За цих умов слід буде ревізувати й ті конституційні положення, що стосуються коаліції, або й остаточно відмовитися від його конституційного закріплення взагалі. Доцільність же таких масштабних конституційних змін викликає, принаймні, сумніви;

- зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття законів, містить у собі загрози корупційного характеру, оскільки відкривається можливість для кулуарних домовленостей як підстави прийняття «непрозорих» парламентських рішень.

*Певним компромісним варіантом перегляду правила абсолютної більшості (або більшості від конституційного складу) виглядають деякі новітні законодавчі ініціативи щодо встановлення для прийняття рішень Верховної Ради України, які не є актами Верховної Ради України, меншої кількості голосів, аніж для прийняття актів Верховної Ради України. Зокрема, такі рішення пропонується іменувати внутрішніми (законопроект № 6299) або проміжними (законопроект № 6299-1).*

Зокрема, авторами цих законопроектів пропонується встановити, що такими є рішення про: включення питань до порядку денного; розгляд проектів актів в першому читанні; розгляд поправок до актів; розгляд проектів актів в другому читанні; інші рішення, крім прийняття акту в цілому. Усі ці «внутрішні» чи «проміжні» рішення мають прийматись більшістю народних депутатів, які взяли участь у голосуванні. У той же час акти Верховної Ради України і надалі прийматимуться (як це вимагається

відповідно до статті 91 Конституції України) більшістю голосів від конституційного складу парламенту.

Не заперечуючи проти формального розмежування рішень і актів ВРУ, підставою для чого є *Рішення Конституційного Суду України у справі про направлення запиту до Президента України від 14 жовтня 2003 року N 16-рп/2003*, слід вказати, що Регламент Верховної Ради України встановлює нижчий кворум для ухвалення так званих процедурних рішень однією третиною від конституційного складу парламенту.

У своїх висновках на ці проекти Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України слушно зауважило, що в частині зменшення кворуму для прийняття проектів актів у першому читанні, розгляду поправок до актів та розгляду проектів актів у другому читанні, «доцільність такого підходу можна було б обговорювати у тому разі, якби Конституція України не зобов'язувала парламент приймати його акти (зокрема, і закони) більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України. Але оскільки положення статті 91 Конституції України вимагають приймати закони саме більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради, то ухвалення проміжних рішень щодо долі законопроектів відносною більшістю голосів (зокрема, й більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні) може призвести до нераціонального витрачання пленарного часу парламенту. Адже можна з впевненістю стверджувати, що проміжні рішення, прийняті відносною більшістю за результатами розгляду законопроектів у першому чи другому читаннях, у переважній більшості випадків не приведуть до позитивного результату при остаточному голосуванні за закон, який має бути прийнятий не менш ніж 226 голосами депутатів. Відтак весь час, який витратиметься на розгляд відповідних законопроектів з прийняттям начебто результативних «внутрішніх» рішень, в підсумку буде витрачений непродуктивно. Слід зазначити, що в умовах дії чинних положень Регламенту відповідні законопроекти знімаються з розгляду парламенту уже після першого читання (внаслідок їх непідтримання належною кількістю голосів) і парламент принаймні не витрачає час на їх підготовку і розгляд у другому та наступних читаннях».

## ***Загальні висновки та рекомендації.***

1. Реалізація Рекомендацій Місії П. Кокса вимагає ретельного перегляду й аналізу всіх можливих варіантів їх врахування у правовому полі України.

2. Така реалізація може відбуватися у двох напрямках:

1) широкомасштабної конституційної реформи, що матиме наслідком фундаментальний перегляд усього масиву конституційного регулювання питань законодавчої процедури;

2) суто парламентської реформи, що вимагатиме змін до Конституції України і може мати наслідком внесення необхідних змін до Регламенту Верховної Ради України та прийняття довгоочікуваного Закону України «Про закони та законодавчу діяльність».

3. Більш раціональним той є шлях, який задовольнятиме низці критеріїв, зокрема узгоджуватиметься з іншими завданнями раціоналізації парламентаризму (забезпечення якості і стабільності законів, оптимізації законодавчої процедури); ґрунтуватиметься на осмисленні і прогнозуванні наслідків пропонованих змін; буде науково обґрунтованим та суспільно і політично прийнятним (матиме консенсуальний характер).

4. Законодавче запровадження кворуму присутності народних депутатів ґрунтується на системному тлумаченні відповідних конституційних норм і правових позиціях Конституційного Суду України та, відповідно, вимагає своєї правової імплементації до Регламенту Верховної Ради України.

5. Законодавство України, яке передає ієрархізацію законів залежно від їх юридичної сили, не має систематичного й завершеного характеру внаслідок відсутності систематичного Закону України «Про закони та законодавчу діяльність», який, зокрема, має знайти оптимальну форму закріплення «особливих» та «звичайних» законів. Перенесення цієї проблеми на конституційний рівень призведе до збільшення обсягу конституційного тексту, що не гарантуватиме оптимальності вирішення проблеми. Конституція України може стати громіздким і малоефективним політико-правовим документом.

6. Запровадження голосування в парламенті простою більшістю депутатів (більшістю від присутніх) за ординарні закони та підзаконні парламентські акти уможлиблюється лише за рахунок перегляду конституційного регулювання, що містить численні інституційні, юридичні та політичні ризики.