

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України

ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ



Лабораторія
законодавчих ініціатив
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
м. Київ, 04071,
вул. Нижній Вал 15,
оф. 303

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР
Роман КОБЕЦЬ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:
Світлана МАТВІЄНКО
Олександр ПЛАЧИНТА
Уляна ПОЛТАВЕЦЬ
Тетяна ЧЕРНУХА
Світлана БОЙКО

Наклад 1000 прим.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ
Роман МАРКОВЕЦЬ, Марк КАНАРСЬКИЙ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА
ФОП Врабель М.

ВЕРСТКА
ФОП Врабель М.

ДРУК
ФОП Жорін Р. В.

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 4/2015



З М І С Т

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 4/2015

**Концепція комплексних змін
до Регламенту Верховної Ради України (проект) 2**

**Сучасні соціально-ідеологічні виклики
розвитку представницької демократії 32**

Автори: Синьоокий О., Лінецький С., Полтораков О.

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю Лабораторії законодавчих ініціатив та не обов'язково відображають точку зору Програми USAID «РАДА», уряду США та Фонду Східна Європа.



USAID | УКРАЇНА
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа

КОНЦЕПЦІЯ КОМПЛЕКСНИХ ЗМІН ДО РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (ПРОЕКТ)

I. Вступні зауваги щодо юридичної природи Регламенту Верховної Ради України

**Сергій
ЛІНЕЦЬКИЙ,**
Радник Першого
заступника Голови
Верховної Ради
України

**Олександр
СИНЬООКИЙ,**
Заступник Голови
Ради Лабораторії
законодавчих
ініціатив

1. Регламент Верховної Ради України – це похідне від Конституції України джерело парламентського права України, яке виступає у формі єдиного кодифікованого нормативно-правового акта та затверджується у формі закону; регулює та охороняє, на підставі реалізації відповідних процесуально-процедурних норм, порядок роботи (діяльності) Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, а також порядок здійснення нею парламентських функцій та окремих парламентських процедур¹.

Водночас, як слушно зауважується в літературі, «Регламент парламенту – один з найбільш недооцінених суспільною думкою і, водночас, один з найважливіших елементів політичної і правової культури, культури дискусій і спорів, і зрештою – досягнення домовленостей»².

Саме парламентський Регламент є чи не найбільш чіткою формою вияву «самовизначення парламенту» (А. Шайо)³. Він істотно алгоритмізує весь парламентський процес, упорядковує й уніфікує його, визначаючи для кожної процедури розгляду питань, віднесених до відання парламенту, той чи інший нормативно закріплений спосіб такого розгляду. Тому наявність цього Регламенту запобігає зведенню щоденної парламентської роботи до непотрібних дискусій навколо рутинних організаційних питань, забезпечує ефективність і продуктивність парламентського процесу в цілому. Водночас без Регламенту парламент може потонути у лавині пропозицій щодо способу розгляду кожного окремого питання, що може призвести до марного витрачання часу та інших ресурсів⁴.

Отже, «наявність регламентів є одним із засобів упорядкування і стабілізації демократичного порядку діяльності парламентів, що забезпечує активну участь депутатів у здійсненні функцій законотворчості та контролю»⁵; є необхідною умовою якісного й ефективного здійснення парламентом держави своїх повноважень⁶. Разом з тим, функції, які виконує парламентський Регламент у законодавчому органі, а також роль, яку він відіграє, встановлюють надзвичайно важливі рамки, від яких залежить ефективність реалізації парламентських процедур⁷.

Регламент Верховної Ради України має чітко окреслену конституційно-правову природу та походження.

Насамперед, відповідно до пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України він приймається у формі закону і визначає організацію і порядок діяльності Верховної

1 Ганжа Н.В. Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – С. 7; Ганжа Н.В. Регламенти органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні: поняття та класифікація // Влада. Людина. Закон. – 2012. – № 4 (111). – С. 22; Ганжа Н.В. Механізм реалізації Регламенту Верховної Ради України // Життя і право. – 2005. – N 5 (17). – С. 42-44; Ганжа Н.В. Функції регламентів органів державної влади в Україні // Держава та регіони. – 2007. – N 4. – С. 23; Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії та практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 7; Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежная модели. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 22-25; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. Учебник / Под общ. ред. О.Н. Булакова. – М.: ЭКСМО, 2005. – С. 203.

2 Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії та практики. Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 187.

3 Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / Пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – С. 139.

4 Регламент парламенту: призначення, функції і тлумачення його положень // Вісник сприяння парламенту України. – К.: б. р. – С. 5-6 (автори підрозділу – Сергій Кришук і Едуард Рахімкулов).

5 Кутафин О.Е. Источники конституционного права РФ. – М.: Юристъ, 2002. – С. 109.

6 Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії та практики. Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 189.

7 Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії та практики. Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 193.

Ради України⁸. Відповідний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» був прийнятий Верховною Радою України 10 лютого 2010 року⁹ і з того часу діє в системі парламентського законодавства України.

Зазначений Закон відповідно до Конституції України і законів, які визначають її статус, закріплює механізми реалізації конституційних повноважень парламенту, характеризується високим ступенем деталізації з упорядкування його внутрішньої структури, визначає положення про внутрішню організацію і порядок роботи, встановлює процедурні правила процесу реалізації Верховною Радою України своїх повноважень. Маючи допоміжне, похідне значення стосовно Конституції України, Регламент Верховної Ради України конкретизує її положення щодо процесуальних форм їх практичного втілення та містить норми, які детально визначають внутрішній порядок функціонування Верховної Ради України у процесі здійснення нею повноважень, віднесених до її відання¹⁰.

Регламент парламенту України регулює процесуально-правові відносини, що складаються у зв'язку з виконанням Верховною Радою України покладених на неї конституційних функцій і повноважень.

По суті, цей акт є своєрідним «компенсаторним» актом у тому сенсі, що, оскільки Конституція України не містить великої кількості присвячених урегулюванню парламентської діяльності процесуально-правових норм, то саме Регламент Верховної Ради України перебирає на себе відповідну регулятивну роль. Тому український парламентський Регламент здійснює відповідне правове регулювання не «після» Конституції, а «разом» з Конституцією України (В.М. Шаповал)¹¹, що, втім, не означає наявності у Регламенту Верховної Ради України вищої юридичної сили стосовно інших законів України.

«Компенсаторна» роль Регламенту Верховної Ради України виявляється також і в тому, що за умов відсутності в системі парламентського законодавства України, зокрема, законів «Про закони та законодавчу діяльність» (що має стати «уніфікуючим законом у сфері регулювання законодавчої діяльності»¹²) та «Про тимчасові спеціальні, тимчасові слідчі та тимчасову спеціальну слідчу комісію Верховної Ради України», питання організації законодавчої діяльності, а також формування та діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України так само стали предметом регулювання у змісті саме Регламенту Верховної Ради України, що, своєю чергою, істотно збільшило його обсяг і ускладнило його структуру¹³. Цілком очевидно, що в ході парламентської реформи, з прийняттям зазначених законів, відповідні положення з тексту Регламенту Верховної Ради України підлягають вилученню і розміщенню у змісті таких законів.

2. Юридична сила парламентського Регламенту об'єктивно зумовлена юридичною силою акта, яким він був затверджений – законом. Зазначений Закон також набув юридичної сили і був введений у дію в один і той самий день, що і Регламент, – у день їх офіційного опублікування. Відтак, між Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та власне Регламентом існує органічний зв'язок: один без іншого не може існувати; будь-які зміни до Регламенту, з огляду на форму його затвердження (закон), мають вноситися у формі закону, що підтверджує, зокрема, і вітчизняна практика законотворчості. Закон про Регламент зміст останнього не викладає, а лише затверджує, а також забезпечує силу закону всім без винятку його нормам. Відтак, такий

8 Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

9 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

10 Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) // <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/nc15d710-12>.

11 Шаповал В. Джерела конституційного права України: питання теорії і практики // Право України. – 2014. – №9. – С. 164. Див. також: Королева І.Н. Парламентський регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежная модели. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 25.

12 Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 329.

13 Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві. Монографія. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. – С. 99.

Регламент можна характеризувати як акт нормативно-допоміжного значення стосовно Закону про Регламент¹⁴.

Водночас, специфіка змістовного наповнення Регламенту Верховної Ради України узалежнюється розширенням власне конституційного регулювання (після введення в дію Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV) політичної складової в діяльності українського парламенту, зокрема за рахунок правової інституціалізації явищ коаліції та опозиції в парламенті України. Відтак, Регламент Верховної Ради України поєднує в сфері свого регулятивного впливу власне організаційні та суто політичні складники парламентської процедури та регулювання деяких суміжних питань, які безпосередньо не охоплюються сферою парламентської процедури (статус коаліції та опозиції, а також депутатських фракцій і груп).

Зазначене істотно модифікує призначення парламентського Регламенту як акта, покликаного регулювати винятково організацію та здійснення парламентських процедур. До того ж, нині таке, дещо звужене, значення вже не відповідає і формальним ознакам Регламенту Верховної Ради України, який має силу закону і в через це є обов'язковим не лише для парламенту, його органів та посадових осіб, але також поширює свою дію одночасно й на досить широке коло позапарламентських суб'єктів конституційно-правових відносин (зокрема, у певних випадках – і на Президента України, Кабінет Міністрів України, органи судової влади тощо).

II. Основні правові підходи до концептуалізації змін Регламенту Верховної Ради України

1. Концепція змін до Регламенту Верховної Ради України ґрунтується на аналізі змісту означеного правового акта, практики реалізації парламентських процедур після введення в дію Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI¹⁵ з наступними змінами та доповненнями, законопроектних напрацювань у сфері вдосконалення правового забезпечення парламентських процедур, а також на синтезі напрацьованого вітчизняного та зарубіжного досвіду правового регулювання парламентських процедур і суміжних суспільних відносин.

При цьому зауважимо, що від самого початку застосування Регламенту Верховної Ради України відзначалися постійні нарікання парламентарів на його надмірну заплутаність, складність сприйняття та застосування багатьох уміщених у ньому положень. Нерідко це пов'язується з надто великим обсягом документа і включенням до нього досить різних за своїм змістом питань. Сама ж практика застосування Регламенту у діяльності Верховної Ради України призвела до поступового зміщення концептуальних наголосів, що мають значення для правильного застосування парламентського Регламенту, від питань, пов'язаних із змістом тих чи інших положень, до проблеми визначення загального обсягу питань, які мають вирішуватися в Регламенті, та щодо рівня деталізації його положень¹⁶.

Водночас, як показує досвід здійснення конституційних повноважень Верховної Ради України, реалізація чинного Регламенту Верховної Ради України виявила протягом останніх п'яти років чимало недоліків, зокрема факти «його систематичного порушення та ігнорування вимог про недопустимість прийняття рішень, ухвалених з порушенням передбачених процедур. Порушення вимог Регламенту відбуваються під час реєстрації проектів законів, наприклад існує декілька законопроектів про внесення змін до статті 41 Закону України «Про акціонерні товариства» (щодо кворуму загальних зборів акціонерних товариств з мажоритарними корпоративними правами

14 Шаповал В. Феномен конституції як основного закону // Право України. – 2014. – №7. – С. 80.

15 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

16 Журавський В. Щодо концептуальних засад майбутнього Закону України «Про регламент Верховної Ради України» // Право України. – 2002. – № 7. – С. 56-57.

держави) та інші. Також під час голосування за законопроекти, наприклад проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами» ставився на сигнальне голосування шість разів»¹⁷.

Дотепер не знайшла свого однозначного правового вирішення проблема забезпечення особистого голосування народних депутатів України у Верховній Раді України, попри всі намагання розв'язати цю проблему упродовж принаймні останніх 10 років¹⁸.

Не вдалося також забезпечити належного додержання передбачених Регламентом парламентських процедур розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України; затвердження Державного бюджету України та контролю за його виконанням; заслуховування Верховною Радою України щорічних та позачергових послань Президента України тощо. Так само системним є порушення встановленої Регламентом Верховної Ради України логіки бюджетного процесу: жодного разу з моменту прийняття нового Бюджетного кодексу України та внесення синхронних змін до Регламенту Верховної Ради України відповідні процедури не були додержані в парламенті України.

Протягом останніх років багато в чому законсервовано незадовільний стан здійснення парламентських процедур, пов'язаних з реалізацією контрольної функції Верховної Ради України. Значною мірою декоративними стали інститути депутатських звернень та запитів, ритуалізувалося проведення парламентських слухань, які значно втратили свій суспільний резонанс і парламентську «вагу». Водночас багато в чому декларативного і вкрай формального характеру набуло звітування перед Верховною Радою України високопосадовців органів державної влади тощо¹⁹.

Невипадково суто регламентні порушення часто тісно переплітаються із порушеннями навіть конституційно визначеної процедури ухвалення законів. Зокрема, саме з підстав порушення конституційної процедури внесення змін до Конституції України Конституційний Суд України 30 вересня 2010 року ухвалив відоме Рішення у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)» про визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV через порушення конституційної процедури його прийняття²⁰.

Надмірно часте (порівняно з іншими суб'єктами правотворчої діяльності) визнання Конституційним Судом України законів України та інших правових актів, ухвалюваних Верховною Радою України, такими, що повністю або частково суперечать Конституції України, є прямим свідченням невисокого рівня законодавчої роботи Верховної Ради України та побічним – системних порушень регламентних вимог щодо організації відповідних парламентських процедур, зокрема законодавчої.

2. Яскравим проявом такої тенденції є те, що досить часто реалізація парламентських процедур «підпорядковується ситуативним корпоративним інтересам боротьби окремих впливових груп депутатів за владу в законодавчому органі» (О.І. Ющик)²¹. Зазвичай переможці в такій боротьбі реалізують такий «регламент» роботи парламенту, який дає їм змогу приймати потрібні організаційні та законодавчі рішення, часто не рахуючись з парламентською опозицією²². Відтак закономірно, що досить часто і в ре-

17 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про втрату чинності Регламенту Верховної Ради України» (реєстр. №2277а від 03.07.2015 р.) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55884.

18 Шамайда Т. Регламент прежде всего. Как и после Майдана парламент ломают через колено // <http://argumentua.com/stati/reglament-prezhde-vsego-kak-i-posle-maidana-parlament-lomayut-cherez-koleno>.

19 Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма РАДА, 2015. – С. 9.

20 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)» від 30 вересня 2010 року N 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010 р., № 5, стор. 36.

21 Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 311.

22 Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 311.

зультатах законодавчої діяльності парламенту України втілюються не лише загальнонародні, загальнодержавні інтереси, що можна вважати ідеальною моделлю, а й корпоративні, класові, особисті, тобто такі, які нерідко далекі від волі й інтересів більшості населення країни²³.

Надто часто у практиці діяльності Верховної Ради України навіть цілком обґрунтовані й «раціональні процедурні вимоги залишаються на папері»²⁴.

Зазначене вказує на очевидні й вельми істотні проблеми у правозастосовчому процесі з реалізації норм і приписів Регламенту Верховної Ради України²⁵.

3. Системне порушення регламентних вимог та процедур супроводжуються відсутністю задовільного розуміння самим парламентом України шляхів виходу з наявної ситуації, оптимальних способів вирішення відповідних проблем.

Зокрема, зазначені процеси часом провокують надмірно радикальні висновки окремих фахівців щодо того, що фактично «Регламент припинив бути джерелом права, а його норми перестали діяти, оскільки втратили свою обов'язкову силу» (В.В. Чумак²⁶). При цьому пропонується Регламент Верховної Ради України визнати таким, що втратив чинність, а натомість нового Регламенту взагалі не приймати.

Водночас, як українськими конституціоналістами-теоретиками, так і юристами-практиками, безпосередньо задіяними у парламентському процесі, наголошується, що «постійні порушення тими чи іншими особами окремих положень Регламенту можуть дати привід для перегляду саме цих положень» (О.В. Мельник²⁷), що зумовлює необхідність удосконалення Регламенту Верховної Ради України. У контексті таких змін потрібно «забезпечити більш суворе дотримання Регламенту Верховної Ради України усіма учасниками законодавчого процесу. Особливо це стосується ведення пленарних засідань, під час яких мають місце порушення регламентних норм» (М.О. Теплюк)²⁸.

Фактично, відповідно до даного напрямку вітчизняної конституційно-правової думки, основна проблема Регламенту Верховної Ради України полягає не в недосконалості власне його положень, а в необхідності забезпечити їх безумовну реалізацію в усіх необхідних їй формах. Таким чином, відповідно до цієї логіки, згадана проблема має, так би мовити, «зовнішній» стосовно змістовного наповнення Регламенту Верховної Ради України характер.

Проте, як показує неупереджений аналіз, проблема неналежного (незадовільного) стану додержання Регламенту Верховної Ради України є значно системнішою і глибшою, і аж ніяк не вичерпується лише проблемами суто суб'єктивного порядку (свідомим небажанням окремих суб'єктів парламентських процедур виконувати правові вимоги Регламенту). Швидше, навпаки, її коріння сягає взаємопов'язаності недосконалості як окремих регламентних положень, так і загалом слабкого рівня гарантій їх реалізації, що уможливають і прямо зумовлюють неналежну реалізацію регламентних положень суб'єктами парламентського процесу. Це порушує питання щодо необхідності осмислення причин низької дієздатності Регламенту Верховної Ради України та окреслення оптимальних організаційно-правових шляхів вирішення порушеної проблеми.

4. Між тим, на сьогодні провідна тенденція щодо оновлення Регламенту Верховної Ради України полягає у внесенні хаотичних і, як правило, безсистемних законопроектних пропозицій, які присвячені здебільшого вдосконаленню окремих елементів парламентської процедури²⁹.

23 Тодика Ю.М. Порівняльно-правовий метод дослідження в науці конституційного права // Методологічні проблеми правової науки: Матер. міжнар. наук. конф. Харків, 13-14 грудня 2002 р. / Упор. М.І. Панов, Ю.М. Грошевий. – Х.: Право, 2003. – С. 51.

24 Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 318.

25 Ганжа Н.В. Форми реалізації Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» // <http://pravoznavec.com.ua/period/article/11417/%CD>.

26 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про втрату чинності Регламенту Верховної Ради України» (реєстр. №2277а від 03.07.2015 р.) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55884.

27 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про втрату чинності Регламенту Верховної Ради України» (до реєстр. №2277а від 03.07.2015 р.) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55884.

28 Теплюк М. Конституційні основи ефективності державної влади в Україні в умовах здійснення реформ // Право України. – 2015. – № 5. – С. 51.

29 Їх аналізові присвячено окремий підрозділ пропонованого проекту Концепції.

Такі законопроекти, як правило, викликають численні експертні застереження і загалом не слугують досягненню цілей комплексного упорядкування парламентських процедур, приведенню їх у відповідність до вимог оптимізації та посилення інституційної спроможності українського парламентаризму, його демократизму, відкритості тощо. Так само вони не враховують необхідності планування законодавчої діяльності парламенту України в цьому напрямі, порушуючи тим самим вимоги щодо послідовності та передбачуваності пропонованих законодавчих змін, їх суміщення з вимогами стабільності відповідного блоку законодавства.

При цьому поодинокі розробки напрямів та змісту вдосконалення Регламенту Верховної Ради України, напрацьовані вітчизняними науковцями та практиками, як правило, «губляться» на рівні поточної законодавчої діяльності самого парламенту, тобто мають обмежений вплив на реальні регламентні зміни.

5. Окремий варіант розв'язання окреслених проблем і суперечностей деякими фахівцями вбачається в «полегшеному» способі застосування норм Регламенту Верховної Ради України, що передбачає, зокрема, відмову від використання Регламенту Верховної Ради України як закону і в переході до тлумачення парламентського Регламенту суто як внутрішнього правового акта парламенту (відповідно до концепції «парламентської автономії»), який він буде в змозі змінити у будь-який час, не чекаючи підпису Президента України.

Такий спрощений підхід до реалізації Регламенту Верховної Ради України, втім, не гарантує підвищення якості такої реалізації, оскільки провокуватиме хаотичні зміни в самому правовому регулюванні парламентських процедур, що навряд чи відповідатиме вимогам правової визначеності та стабільності регулювання як ключовим ознакам принципу верховенства права, який повинен застосовуватися зокрема і в діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі. До того ж, такий перехід від Регламенту-закону до Регламенту як різновиду підзаконного нормативно-правового акта неможливий без попереднього внесення змін до Конституції України, з огляду на ряд рішень Конституційного Суду України, прийнятих упродовж 2008-2009 років з цього приводу.

З другого боку, навряд чи доцільним, за нинішніх умов, є прийняття якісно нового Регламенту Верховної Ради України з огляду на те, що чинний Регламент парламенту України, на нашу думку, все ще не вичерпав свого позитивного потенціалу і є цілком придатним для ґрунтовної модернізації.

З огляду на наведені міркування, запропонована Концепція змін до Регламенту Верховної Ради України відбиває (покликана втілювати) такий техніко-юридичний підхід до його оновлення, який урівноважує статичність та динамізм правового регулювання парламентських процедур, покликано оптимізувати ті складові елементи парламентського процесу, які нагально вимагають свого вдосконалення.

III. Ідейно-правові засади реформування Регламенту Верховної Ради України

1. З метою забезпечення єдності та компактності структурування й розміщення нормативного матеріалу, Концепція змін до Регламенту Верховної Ради України ґрунтується на такій ідеології реформування цього правового акта, що втілює сучасні вимоги правового забезпечення поступального розвитку вітчизняного парламентаризму, надання йому європейського правового виміру.

Тому саме ідейно-правові засади реформування Регламенту Верховної Ради України мають пріоритетний та визначальний характер для розуміння логіки та алгоритму пропонованих змін.

Насамперед, модернізований Регламент Верховної Ради України покликаний стати основним (хоч і не єдиним) джерелом правового закріплення парламентських процедур та засобом суттєвої оптимізації парламентського процесу.

Регламент Верховної Ради України має якнайповніше сприяти втіленню тієї принципової вимоги, що в першу чергу сам «Парламент має демонструвати нову якість прийняття рішень. Парламент має демонструвати публічність і відкритість, а це означає повертати довіру до українського парламенту і до парламентаризму в цілому» (Голова

Верховної Ради України восьмого скликання В.Б. Гройсман, виступ на відкритті ранкового пленарного засідання Верховної Ради України 15 вересня 2015 року)³⁰.

Як зазначено в Позачерговому посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» 2014 року, «питання довіри громадян до Верховної Ради є одним з ключових в утвердженні конституційного ладу та демократії в нашій державі. Водночас «передумовою зростання суспільної довіри до Верховної Ради України є підвищення її ефективності як представницького органу Українського народу»³¹.

Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» 2014 року передбачено виконання завдання «забезпечити прозорий і ефективний процес творення якісних законів»³².

Нарешті, реформування Регламенту Верховної Ради України органічно вписується у зовнішньополітичний контекст обраного курсу нового етапу парламентської реформи в Україні. Так, зокрема, Розділом III Меморандуму про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом, підписаного 3 липня 2015 року, передбачено підготовку Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Доповідь та Дорожня карта мають бути підготовлені у рамках роботи у Парламенті спеціальної Місії Європейського парламенту з оцінки потреб, яка оцінюватиме обсяг програми парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності на виконання Меморандуму³³.

Видається очевидним, що забезпечити виконання накреслених завдань неможливо поза якісним удосконаленням саме правового регулювання парламентських процедур, передусім на рівні Регламенту Верховної Ради України.

Проте у чинних нормативних актах України програмно-стратегічного характеру, зокрема в Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженого Постановою Верховної Ради України 509-VIII від 4 червня 2015 року³⁴, цілісне бачення комплексного оновлення Регламенту Верховної Ради України відсутнє. Це вказує на очевидну недооцінку ключовими суб'єктами законодавчого процесу необхідності та важливості такого оновлення Регламенту Верховної Ради України у контексті парламентської реформи як важливої складової системної державно-правової реформи в Україні.

Відтак, Концепцією комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України пропонується здійснити системне та цілісне оновлення правового регулювання парламентських процедур шляхом внесення комплексних та взаємоузгоджених змін до Регламенту Верховної Ради України, а також – окреслити основні якісні параметри відповідних правових змін.

2. Передусім оновлений Регламент Верховної Ради України, безумовно, має ґрунтуватися на положеннях чинної Конституції України, розвивати і конкретизувати їх.

Водночас Концепція змін до Регламенту Верховної Ради України ґрунтується на досвіді реалізації чинного Регламенту Верховної Ради України, досвіді функціонування «реального парламентаризму», а також має впроваджувати кращі сучасні досягнення вітчизняного та зарубіжного парламентського досвіду.

Зокрема, оновлений Регламент Верховної Ради України має відповідати загально-визнаним міжнародним стандартам, принципам та вимогам міжнародно-правових документів у сфері парламентаризму, а також максимально враховувати рекомендації і висновки Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), Парламентської Асамблеї Ради Європи, досягнення і тенденції сучасного конституціоналізму і парламентської демократії.

30 Стенограма пленарного засідання 15 вересня 2015 року // <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5977.html>.

31 Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К.: НІСД, 2014. – С. 63.

32 Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» 2014 року // http://dndims.com/upload/files/Koal_ugoda.pdf

33 Місія П. Кокса приїде до України у вересні – В. Гройсман // <http://www.unn.com.ua/uk/news/1485159-misiya-p-koksa-priyide-do-ukrayini-u-veresni-v-groysman>.

34 План законодавчого забезпечення реформ в Україні, затверджений Постановою Верховної Ради України 509-VIII від 04.06.2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 31, ст. 297.

В оновленому Регламенті Верховної Ради України має бути забезпечено реалізацію цінностей та алгоритмів розвитку засад представницької демократії, базованих на універсальних цінностях парламентаризму, прав людини, принципі верховенства права у співвідношенні із засадами законності, пропорційності, юридичної визначеності, відповідальності та субсидіарності в юридичному забезпеченні власне парламентських процедур (які нині доктринально розглядаються як складові принципу верховенства права).

3. З формально-правового боку, Концепція змін до Регламенту Верховної Ради України також покликана оформити такі комплексні зміни до Регламенту Верховної Ради України, які б чітко та однозначно відповідали таким ключовим вимогам:

- ґрунтувалися б на засадах правової визначеності, економії нормативного матеріалу та стабільності як визначальних для утвердження і реальної дії конституційного принципу верховенства права у парламентській діяльності елементів;
- збалансовано й вичерпно (безпрогально та несуперечливо) регулювали парламентські процедури;
- сприяли б підвищенню якості законопроектного матеріалу та результатів законодавчої діяльності – ухвалюваних законів та інших правових актів Верховної Ради України;
- мінімізували або й унеможливили існування «мертвих» (нефункціональних або вибірково застосовуваних) та «дефектних»³⁵ парламентських процедур;
- унеможливили довільне тлумачення правових норм щодо компетенції та відповідальності учасників парламентських процедур (головуючого, виступаючих тощо);
- визначали особливості організації і діяльності депутатських фракцій (груп), парламентської коаліції та опозиції як визначальних політичних складників парламенту України;
- істотно б дисциплінували поведінку суб'єктів парламентського процесу, а також доповнювали чинні та пропонувані регламентні заборони дієвими та ефективними правовими санкціями за їх порушення.

При підготовці змін до Регламенту Верховної Ради України слід також виходити з того, що зазначений правовий акт має стати актом, який закріплюватиме засади інноваційної моделі парламентаризму в Україні, програмуватиме його розвиток на перспективу, а також буде покликаний сприяти належній реалізації всіх загалом і кожної зокрема конституційної функції Верховної Ради України.

4. Цілком очевидною є необхідність посилення механізмів реалізації положень Регламенту Верховної Ради України як одного з провідних системотворчих актів парламентського законодавства України.

Неприпустимою є відмова від застосування норм Регламенту Верховної Ради України, а так само вибіркоче їх застосування внаслідок домінування політичних пріоритетів та міркувань, аргументування необхідності прискорення законодавчого процесу навіть ціною відмови від утримування парламентських процедур у «правовому полі», інших позаправових чинників та підстав.

Норми Регламенту Верховної Ради України повинні отримати посилений захист від їх порушень з боку як самого парламенту, так і позапарламентських інститутів (у першу чергу – від незалежних судів) з тим, щоб максимально запобігти прийняттю Верховною Радою України нелегітимних або навіть сумнівних, з точки зору їх легітимності, парламентських рішень.

5. Структура модернізованого Регламенту Верховної Ради України має бути зумовлена загальною логікою формування нормативно-правового матеріалу.

Виклад його положень має забезпечувати континуїтет (наступництво) у правовому регулюванні парламентських процедур та належну послідовність викладу відповідного нормативного матеріалу.

Використання категоріально-понятійного апарату у змісті Регламенту Верховної Ради України має бути гранично уніфікованим та лаконічним.

Водночас видається вкрай необхідним максимально уникати паралелізму у терміновживанні в Регламенті Верховної Ради України та в інших чинних нормативно-правових актах України.

35 Див.: Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві. Монографія. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. – С. 53-62.

IV. Аналіз законопроектних новацій щодо змін до Регламенту Верховної Ради України протягом діяльності Верховної Ради України восьмого скликання

Істотною науково-правовою та практичною передумовою формулювання та втілення вихідних засад концепції комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України є аналіз наявних законопроектних напрацювань у цій сфері з виокремленням таких їхніх елементів, які видаються слушними та доцільними у процесі комплексного оновлення основного парламентського закону в Україні.

Варто зауважити, що попри нетривалий період роботи Верховної Ради України восьмого скликання, питанням змін до Регламенту Верховної Ради України присвячена увага значної частини депутатського корпусу, побічним свідченням чого є відносна численність законопроектних ініціатив у цьому напрямі.

Так, станом на 15 жовтня 2015 року загалом на розгляді Верховної Ради України восьмого скликання перебуває 24 законопроекти, присвячених внесенню різноманітних (як за глибиною, широтою охоплення нормативного матеріалу, так і за ідейною спрямованістю) змін до Регламенту Верховної Ради України³⁶.

Цими законопроектами пропонується, зокрема, врегулювати такі питання:

1) надати представникам позафракційних народних депутатів України право на виступ під час повного обговорення питань на пленарному засіданні (зміни до пункту 5 частини першої статті 30 Регламенту Верховної Ради України) та при застосуванні процедури скороченого обговорення (зміни до пункту 5 частини другої статті 31 Регламенту Верховної Ради України); надати для позафракційних народних депутатів право на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради та запис на виступ з трибуни з будь-якого питання порядку денного (зміни до частини першої статті 33 та частини третьої статті 34 Регламенту Верховної Ради України); надати представникові позафракційних народних депутатів право на входження до складу Погоджувальної ради (частина друга нової статті 60-2; зміни до частини другої статті 73 Регламенту Верховної Ради України); передбачити (нова стаття 60-2 Регламенту Верховної Ради України) правило, згідно з яким позафракційні народні депутати матимуть право на кадрове, матеріально-технічне, інформаційно-організаційне забезпечення, яке передбачено для тимчасової слідчої комісії, братимуть участь у роботі Погоджувальної ради з правом дорадчого голосу та обиратимуться до складу комітетів, комісій, в тому числі до складу тимчасових комісій, але не більше ніж по одному позафракційному народному депутату до складу кожного комітету чи комісії (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо прав позафракційних народних депутатів)» (реєстр. № 1049 від 27 листопада 2014 року)**);

2) включення до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування питань, запропонованих Радою парламентської опозиції або депутатськими фракціями (депутатськими групами), які увійшли до складу парламентської опозиції у визначеному цим Регламентом порядку (зміни до статті 20 Регламенту Верховної Ради України); (**проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»**; визначення обов'язковими для включення при формуванні тижневого порядку денного питань, поданих Радою парламентської опозиції (зміни до статті 25 Регламенту Верховної Ради України); доповнення Регламенту новою Главою 12 «Парламентська опозиція», в якій запропоновано врегулювати питання порядку формування і припинення парламентської опозиції, організаційно-правові засади її функціонування, порядку утворення та діяльності опозиційного уряду; закріпити право парламентської опозиції на представництво у керівництві Верховної Ради України та її органах, інші права парламентської опозиції (статті 61-68 Регламенту Верховної Ради України); надання права внесення кандидатури Першого заступни-

36 У цьому разі не враховані відхилені, повернуті на доопрацювання суб'єктам права законодавчої ініціативи та відкликані законопроекти.

ка Голови Верховної Ради України депутатській фракції, що утворила парламентську опозицію (зміни до статті 79 Регламенту Верховної Ради України); надання права пропонувати кандидатури на посади Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів Конституційного Суду України та призначення членів Вищої ради юстиції Раді парламентської опозиції (зміни до статті 208 Регламенту Верховної Ради України); надання права на виступ представникові парламентської опозиції при розгляді питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (зміни до статті 227 Регламенту Верховної Ради України); надання права на запитання представникові парламентської опозиції до членів Кабінету Міністрів України під час проведення «години запитань до Уряду» (зміни до статті 229 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо забезпечення прав парламентської опозиції)**) (реєстр. № 1066 від 14 квітня 2015 року);

3) доповнити статтю 207 Регламенту Верховної Ради України новою частиною, відповідно до якої при призначенні на посаду чи при звільненні з посади Голови Національного банку України він на пленарному засіданні парламенту доповідає Верховній Раді України відповідно про основні напрями майбутньої діяльності Національного банку України або про результати діяльності на посаді Голови Національного банку України та відповідає на питання представників депутатських фракцій, народних депутатів України; обговорення відповідного питання здійснюється за процедурою повного обговорення відповідно до вимог статті 30 Регламенту Верховної Ради України (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо порядку призначення та звільнення з посади Голови Національного банку України)**) (реєстр. № 1399 від 11 грудня 2014 року);

4) вирішити проблему забезпечення особистого голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України шляхом внесення змін до статей 26, 37, 47, 55 та 78 Регламенту Верховної Ради України та доповнити його положення новими статтями 51-1 та 56-1 (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України)**) (реєстр. № 1744 від 14 січня 2015 року);

5) замінити основну (паперову) форму надання законопроектів, проектів інших актів, супровідних документів та інших матеріалів, що використовуються в законотворчому процесі, на електронну, тобто пропонується замінити надання роздрукованих на паперових носіях документів обов'язковим їх надсиланням народним депутатам України шляхом розсилки на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради України або шляхом введення відповідної інформації до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо оптимізації витрат Апарату Верховної Ради України шляхом запровадження електронної розсилки деяких друкованих матеріалів, що надаються народним депутатам України)**) (реєстр. № 1795 від 19 січня 2015 року);

6) надати Голові Верховної Ради України повноваження схвалювати за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання європейської інтеграції, Методичні рекомендації з наближення законодавства України до права ЄС (зміни до статті 78 Регламенту Верховної Ради України); додати до числа супровідних документів до законопроекту висновок щодо відповідності проекту акта міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС; такий висновок готується суб'єктом права законодавчої ініціативи з урахуванням Методичних рекомендацій з наближення законодавства України до права ЄС, затверджених Головою Верховної Ради України (зміни до статті 91 Регламенту Верховної Ради України); встановити, що законопроект, що належить до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС або стосується міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, не пізніше ніж у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання європейської інтеграції, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його відповідності праву ЄС та зазначеним зобов'язанням (зміни до статті 93 Регламенту Верховної Ради України); включити до числа підстав повернення законопроекту суб'єктові права законодавчої ініціативи наявність висновку комітету, до

предмету відання якого належать питання європейської інтеграції про те, що законопроект не відповідає, суперечить або не враховує належним чином міжнародно-правові зобов'язання України у сфері європейської інтеграції (зміни до статті 94 Регламенту Верховної Ради України); встановити, що законопроект підготовлений до другого читання (у вигляді порівняльної таблиці), направляється в комітет, до предмету відання якого належать питання європейської інтеграції, для отримання висновку щодо відповідності остаточної редакції статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні та, у разі необхідності, внесених пропозицій, поправок, міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (зміни до статті 118 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо удосконалення механізму наближення законодавства України до права ЄС)**) (реєстр. № 2046а від 9 червня 2015 року);

7) надати право помічнику-консультанту народного депутата України на підставі письмового звернення до комітету від народного депутата України – ініціатора внесення законопроекту права представляти законопроект під час його розгляду у комітеті Верховної Ради України (**проект Закону України «Про внесення зміни до статті 93 Регламенту Верховної Ради України» (щодо надання права уповноваженим народними депутатами України особам представляти законопроекти під час їх розгляду у комітетах Верховної Ради України)**) (реєстр. № 2057а від 10 червня 2015 року);

8) заборонити народним депутатам України розмовляти по мобільному телефону під час проведення пленарних засідань; встановити, що у випадку, якщо народний депутат України розмовляє по мобільному телефону під час пленарного засідання, головуєчий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата України про неприпустимість таких дій; якщо до народного депутата протягом поточного пленарного засідання Верховної Ради України вже застосовувалось попередження, передбачене цією частиною, Верховна Рада України може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до трьох пленарних засідань); таке рішення доводиться до відома виборців через газету «Голос України» (**проект Закону України «Про внесення змін до статті 51 Регламенту Верховної Ради України» (щодо заборони народним депутатам України розмовляти по мобільному телефону під час пленарних засідань)**) (реєстр. № 2091а від 15 вересня 2015 року);

9) відмовитися від заборони розгляду пропозицій народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України до проекту закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання (зміни до статті 158 Регламенту) (**проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо процедури ухвалення Державного бюджету України)**) (реєстр. № 2169 від 18 лютого 2015 року);

- визнати таким, що втратив чинність, Регламент Верховної Ради України; одночасно пропонується встановити, що головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради України відкриває, веде та закриває пленарні засідання, оголошує перерви в пленарних засіданнях; організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради України; керівник Апарату Верховної Ради України визначає порядок реєстрації законопроектів, проектів інших актів (**проект Закону України «Про втрату чинності Регламенту Верховної Ради України» (реєстр. № 2277а від 3 липня 2015 року)**);
- уточнити, що член комітету Верховної Ради України відкликається за пропозицією депутатської фракції, за квотою якої народний депутат України був обраний на посаду (зміни до пункту 2 частини першої статті 7 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), а пропозиція про обрання чи відкликання голови комітету, першого заступника, заступника голови, секретаря комітету може бути внесена депутатською фракцією, за квотою якої народний депутат України був обраний на посаду (зміни до частини четвертої статті 7 цього ж Закону); встановити заборону на входження до складу депутатських груп та фракцій для позафракційних народних депутатів України, які обрані від політичних партій (виборчих блоків політичних

партій), що за результатами виборів взяли участь у розподілі депутатських мандатів, і яких виключено зі складу відповідних депутатських фракцій (нова редакція частини 5 статті 59 Регламенту Верховної Ради України); у частині четвертій нової редакції статті 59 Регламенту Верховної Ради України віднести всіх депутатів, які не зобов'язані входити до складу депутатських фракцій (зокрема й тих, які входять до складу депутатських груп), до категорії «позафракційних» (**проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації роботи Верховної Ради України»** (реєстр. № 2300 від 11 березня 2015 року);

10) встановити, що народні депутати, обрані за виборчими списками політичних партій, та народні депутати, висунуті політичною партією в одномандатних округах, які були виключені зі складу депутатської фракції партії, залишаються позафракційними та не можуть увійти до іншої депутатської фракції, групи чи утворити депутатську групу. Депутатська фракція, що виключила зі свого складу народного депутата, може повторно прийняти цього народного депутата до свого складу» (зміни до частини 3 статті 59 Регламенту Верховної Ради України); пропонується передбачити, що вищевказані депутати виключаються із членів комітету та припиняють перебування на посадах голови, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету в порядку, визначеному Законом України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом Верховної Ради України (нова редакція частини п'ятої статті 84 Регламенту) (**проект Закону України «Про внесення змін до Законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України»** (про політичну відповідальність народних депутатів України) (реєстр. № 2331 від 5 березня 2015 року);

11) викласти пункти 2 та 3 частини сьомої статті 221 Регламенту Верховної Ради України в новій редакції, передбачивши, зокрема, що після окремого розгляду кожного подання щодо затримання чи арешту судді суду загальної чи конституційної юрисдикції парламент може поставити на голосування питання про надання згоди на затримання чи арешт судді, щодо якого були внесені такі подання; у цьому випадку результати розгляду питання про затримання чи арешт суддів будуть оформлюватися єдиною загальною Постановою Верховної Ради України (**проект Закону України «Про внесення змін до статті 221 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»** (щодо удосконалення процедури розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України питань про затримання чи арешт суддів)) (реєстр. № 2333а від 10 липня 2015 року);

12) уточнити різновиди законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та передбачити, що Президент України або Кабінет Міністрів України вносять на розгляд Верховної Ради України в разі ратифікації міжнародного договору – законопроект про ратифікацію міжнародного договору, в разі приєднання до міжнародного договору – законопроект про приєднання до міжнародного договору, та в разі прийняття міжнародного договору – законопроект про прийняття міжнародного договору (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо приведення у відповідність окремих положень Регламенту Верховної Ради України до Віденської конвенції про право міжнародних договорів та Законом України «Про міжнародні договори України»**)) (реєстр. № 2340 від 6 березня 2015 року);

13) внести зміни до статей 90 та 97 Регламенту Верховної Ради України, метою яких є уточнення норм Регламенту, відповідно до яких закони, постанови та інші акти Верховної Ради України передбачається, що до законопроекту, окрім переліку законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття, має додаватися також перелік законів, які втрачають чинність в разі прийняття законопроекту (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України»** (щодо уточнення норм, відповідно до яких закони, постанови та інші акти Верховної Ради України визнаються такими, що втратили чинність)) (реєстр. № 2359 від 11 березня 2015 року);

14) право законодавчої ініціативи, яке нині має кожен окремо взятий народний депутат України, змінами до статті 89 Регламенту Верховної Ради України пропонується надати лише групам депутатів, чия кількість складає не менше половини від чисельності найменш чисельної фракції Верховної Ради України; при цьому право на внесення пропозицій і поправок до законопроектів пропонується надати народним депутатам у

кількості не менше 5 осіб (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України))** (реєстр. №2431а від 23 липня 2015 року);

15) запровадити процедуру оголошення депутатських запитів після розгляду законопроектів та залишення виключно усних запитань народних депутатів України до членів Кабінету Міністрів України під час «години запитань до Уряду» (зміни до статей 25, 229 та 230 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо оптимізації діяльності Верховної Ради України))** (реєстр. № 2536 від 3 квітня 2015 року);

16) виключити з частини третьої статті 19 Регламенту Верховної Ради України положення щодо 30-хвилинної перерви (з 12 години до 12 години 30 хвилин) під час ранкових пленарних засідань Верховної Ради України (зміни до статей 19 та 120 Регламенту Верховної Ради України); внести до частини третьої статті 120 Регламенту Верховної Ради України зміни, за якими під час обговорення законопроектів при розгляді у другому читанні народний депутат може запропонувати відхилити враховану головним комітетом пропозицію, поправку, а голосування проводитиметься щодо її відхилення в цілому чи її частини; у разі підтримки пропозиції про відхилення більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України поправка вважатиметься відхиленою; передбачити, що обговорення пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції, може бути проведено з наступним голосуванням щодо її прийняття, виключення в цілому чи її частини (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо організації роботи Верховної Ради України))** (реєстр. № 2915 від 20 травня 2015 року);

17) вилучити з частини шостої статті 90 Регламенту Верховної Ради України норму про те, що «законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта»; частину восьму статті 90 Регламенту Верховної Ради України викласти в такій редакції: «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в його перехідних положеннях, які оформлюються як окрема структурна частина проекту, або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До перехідних положень проекту у разі необхідності також можуть бути включені положення, які регулюють особливості правового регулювання відповідних суспільних відносин, які виникли до прийняття вказаного законопроекту, після його прийняття»; доповнити статтю 90 Регламенту Верховної Ради України новою частиною десятою такого змісту: «10. Законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта, крім випадків внесення змін до такого акту до набрання ним чинності, а після цього – внесення змін до тих його перехідних положень, які не стосуються внесення змін до первинних законів»; встановити, що «пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, вносяться до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), що прийнятий Верховною Радою за основу. До тексту законопроекту також можуть бути внесені інші пропозиції та поправки, які необхідні для усунення суперечностей та неузгодженостей між положеннями законопроекту, а також між положеннями законопроекту та положеннями чинних законодавчих актів. Такі пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу» (нова редакція частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону України «Про внесення змін до статей 90 та 116 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо підготовки законопроектів))** (реєстр. № 3067 від 11 вересня 2015 року);

18) доповнити Регламент Верховної Ради України новою статтею 218-1, якою передбачити, що народний депутат може самостійно ініціювати питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання за умови вручення повідомлення про підозру та арешт шляхом подання відповідної заяви; положення статей 218, 219, 220, 221 Регламенту Верховної Ради України не поширюються під час розгляду

заяви народного депутата про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання за умови вручення повідомлення про підозру та арешт (**проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо добровільного зняття депутатської недоторканності)»** (реєстр. № 3205 від 1 жовтня 2015 року);

19) доповнити статтю 7 Регламенту Верховної Ради України новою частиною п'ятою такого змісту: «Апарат Верховної Ради забезпечує ведення офіційної електронної бази даних прийнятих Верховною Радою України актів (складова частина автоматизованої системи «Законодавство»), що містить еталонні електронні тексти відповідних актів. Доступ до офіційної електронної бази даних прийнятих Верховною Радою України актів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України є вільним та безоплатним»; частину третю статті 21 Регламенту Верховної Ради України викласти в такій редакції: «3. Проект порядку денного сесії Верховної Ради розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради та надається народним депутатам не пізніше як за день до початку чергової сесії, у порядку, передбаченому частиною першою статті 25¹ цього Регламенту. Проект рішення про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради та надається народним депутатам не пізніше як за день до його розгляду, у порядку, передбаченому частиною першою статті 25¹ цього Регламенту»; встановити, що схвалений Погоджувальною радою розклад пленарних засідань сесії Верховної Ради України розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради України і надається народним депутатам, комітетам, тимчасовим спеціальними комісіями, тимчасовим слідчим комісіями, депутатським фракціям (депутатським групам) не пізніше 18 години дня, що передує пленарному засіданню, у порядку, передбаченому частиною першою статті 25¹ цього Регламенту (нова редакція частини другої статті 24 Регламенту Верховної Ради України); доповнити Регламент Верховної Ради України новою статтею 25-1 такого змісту: «1. Інформаційні листи про проект порядку денного сесії Верховної Ради, проект рішення про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради, розклад пленарних засідань сесії Верховної Ради, порядок денний на наступний день пленарних засідань надсилаються народним депутатам, комітетам, тимчасовим спеціальними комісіями, тимчасовим слідчим комісіями, депутатським фракціям (депутатським групам) у день розміщення таких документів на офіційному веб-сайті Верховної Ради. 2. Інформаційний лист має містити посилання на відповідні сторінки офіційного веб-сайту Верховної Ради»; уточнити у частині першій статті 98 Регламенту Верховної Ради України, що «зареєстровані законопроекти, законопроекти, підготовлені до будь-якої стадії розгляду Верховною Радою, висновки, підготовлені головним комітетом до першого, повторного першого, другого, повторного другого, третього читання законопроектів, висновки інших комітетів та інші супровідні документи до законопроектів, пропозиції щодо усунення неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі, пропозиції Президента України до поверненого ним закону разом з висновком головного комітету, порівняльною таблицею та іншими супровідними документами надаються народному депутату в електронному вигляді шляхом розсилки на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради відповідних інформаційних листів. Інформаційні листи мають містити посилання на відповідні сторінки законопроектів бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради»; доповнити статтю 98 Регламенту Верховної Ради України частинами третьою – п'ятою такого змісту: «3. Інформаційний лист про відповідно законопроекти, підготовлені до будь-якої стадії розгляду Верховною Радою, висновки, підготовлені головним комітетом до першого, повторного першого, другого, повторного другого, третього читання законопроектів, висновки інших комітетів та інші супровідні документи до законопроектів, пропозиції щодо усунення неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі, пропозиції Президента України до поверненого ним закону разом з висновком головного комітету, порівняльною таблицею та іншими супровідними документами надсилається народному депутату на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради на початку робочого дня, наступного за днем розміщення таких документів у базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради. 4. Законопроекти, що розглядаються Верховною Радою за спеціальними процедурами, та супровідні документи до них, на

всіх стадіях опрацювання і розгляду надаються народним депутатам в паперовому вигляді, а також в електронному – шляхом введення відповідної інформації до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради. 5. З дня надання народним депутатам документів, визначених частиною першою цієї статті, в електронному вигляді, але не пізніше 15 години п'ятниці, що передує тижню, відведеному для пленарних засідань, народний депутат може подати письмову заяву до Апарату Верховної Ради України про надання йому цих документів у паперовому вигляді» (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо оптимізації законодавчого процесу)**) (реєстр. № 3207 від 1 жовтня 2015 року);

- виключити з процесу розгляду питання щодо надання згоди на затримання та арешт суддів судів загальної юрисдикції та суддів Конституційного Суду України Голови Верховного Суду України із залишенням виключно Генерального прокурора України чи виконувача обов'язків Генерального прокурора України (зміни до статей 218, 220-221 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону України про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо удосконалення порядку надання згоди на затримання та арешт суддів)**) (реєстр. № 3208 від 2 жовтня 2015 року);
- додатково передбачити включення до порядку денного сесії без голосування проекту закону про внесення змін до Конституції України із наявним висновком Конституційного Суду України, передбаченого статтею 159 Конституції України; питання про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану; законодавчі ініціативи та інші питання, внесені на розгляд не менше як однією третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; питання організації роботи Верховної Ради України та її органів, у тому числі питання обрання та відкликання Голови Верховної Ради України та його заступників, голів комітетів та їх заступників, секретарів комітетів; ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві України (зміни до статей 20, 172, 173, 213 Регламенту Верховної Ради України); уможливити прийняття постанови про включення розгляду питань до затвердженого в цілому порядку денного сесії Верховної Ради України за наполяганням суб'єкта права законодавчої ініціативи однією третиною голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (зміни до статті 23 Регламенту Верховної Ради України); встановити, що до тижневого порядку денного засідань Верховної Ради не може бути включено проект закону без висновку комітету, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту; до тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради включаються позачергово без голосування Погоджувальної ради: 1) питання, які позачергово без голосування включаються до порядку денного сесії Верховної Ради; 2) по одному проекту закону, який має висновок головного комітету, від кожного учасника Погоджувальної ради з правом ухвального голосу; 3) по одному проекту закону від кожного комітету Верховної Ради, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту (зміни до статті 25 Регламенту Верховної Ради України); встановити, що розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади включається до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України не пізніш як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії (зміни до статті 77 Регламенту Верховної Ради України); встановити, що пропозиції про відкликання голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови та секретаря комітету зі своїх посад включаються до порядку денного наступного пленарного засідання Верховної Ради України після дня внесення такої пропозиції (зміни до статті 83 Регламенту Верховної Ради України); визначити, що якщо головний комітет у визначений Регламентом строк (частина третя статті 93 цього Регламенту Верховної Ради України) не ухвалить висновку щодо включення відповідного законопроекту до порядку денного сесії, Голова Верховної Ради України в 15-денний строк після письмового звернення з цього приводу суб'єкта права законодавчої ініціативи виносить на розгляд Верховної Ради України питання щодо

законопроекту на пленарне засідання, а вона приймає рішення про включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України або про надання головному комітету додаткового часу для підготовки висновку щодо нього (зміни до статті 96 Регламенту Верховної Ради України); надання комітету права прийняти рішення про підготовку законопроекту до першого читання без його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України (зміни до статті 108 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону України «Про внесення змін до законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про Конституційний Суд України» (щодо боротьби із затягуванням та популізмом у процесі законодавчої діяльності)**) (реєстр. № 3234 від 6 жовтня 2015 року);

- встановити, що за звичайних обставин перший, другий і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради України, четвертий – для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах) та для роботи народних депутатів України з виборцями (зміни до статті 19 Регламенту Верховної Ради України) (**проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо календарного плану роботи сесії Верховної Ради)**) (реєстр. № 3311 від 9 жовтня 2015 року).

Аналіз зазначених законопроектних підходів до змін до Регламенту Верховної Ради України дає змогу узагальнено окреслити такі пріоритетні напрями і завдання його реформування³⁷:

- врегулювати правові особливості організації та діяльності парламентської коаліції та опозиції;
- визначити особливі елементи (умови) участі позафракційних народних депутатів у парламентських процедурах шляхом закріплення за ними додаткових процесуальних прав;
- вирішити проблему міжфракційних «міграцій» народних депутатів України;
- забезпечити реалізацію конституційних вимог щодо особистого голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України;
- зміцнити засади проведення фахової експертизи законопроектів, зокрема в частині забезпечення їх євроінтеграційного виміру та спрямування;
- посилити парламентську дисципліну;
- спростити процедури надання дозволу на затримання чи арешт суддів та народних депутатів України;
- посилити вимоги щодо реалізації права законодавчої ініціативи народними депутатами України, відмовившись від особистого принципу подання депутатами законопроектів (натомість закріпивши груповий принцип);
- спростити процедуру включення законопроектів до порядку денного сесії.

V. Особливості структурування та змісту змін до Регламенту Верховної Ради України

Насамперед, ми виходимо з незмінності форми правового акта, яким є Регламент Верховної Ради України. Це, безумовно, має бути закон. Інший підхід вимагатиме внесення змін до Конституції України і навряд чи буде позитивно сприйнятий парламентською більшістю, принаймні у найближчій перспективі. До того ж сама лише зміна форми правового акта, яким є Регламент Верховної Ради України, не вплине на поліпшення його змісту. Між тим, саме поліпшення змісту Регламенту Верховної Ради України має, очевидно, стати пріоритетним питанням комплексного реформування цього документа.

При цьому, комплексна новелізація Регламенту Верховної Ради України, на наш погляд, не вимагатиме суттєвих змін його загальної структури – по розділах. Проте

³⁷ Ці висновки спираються на авторський аналіз змісту вищенаведених законопроектних новацій у розрізі їх конституційності та придатності для врахування при внесенні змін до Регламенту Верховної Ради України.

все ж вона має ґрунтуватися на послідовному предметному розмежуванні питань, які врегульовані в Регламенті Верховної Ради України, виходячи з його призначення та правової природи.

З цього погляду, не зовсім вдалим, на нашу думку, є дещо еkleктичне «змішування» в Розділі III Регламенту Верховної Ради України питань як створення робочих органів парламенту (організаційний бік), так і політичних парламентських структур – зокрема формування депутатських фракцій (груп), а також – у перспективі – унормування діяльності коаліції та опозиції в парламенті України (політичний бік). З огляду на це, пропонуємо «розвести» по різних розділах Регламенту Верховної Ради України формування органів Верховної Ради України, обрання, призначення та відкликання її посадових осіб (як це і передбачає Розділ III Регламенту в існуючому вигляді) та, відповідно, – особливості формування та діяльності депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді України, коаліції депутатських фракцій та парламентської опозиції.

Окрім зазначеного та з урахуванням світового досвіду парламентського нормативного врегулювання, пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України окремим розділом, присвяченим достроковому припиненню повноважень Верховної Ради України з огляду на те, що, по-перше, зазначена процедура прямо вказана в Конституції України, по-друге, вона передбачає взаємодію Президента України та керівників парламенту і парламентських фракцій, по-третє, її унормування на конституційному рівні відзначається недостатньою конкретизованістю (стаття 90 Конституції України), що потенційно спроможне викликати неоднозначне тлумачення відповідних конституційних положень (зокрема щодо обов'язковості чи довільності консультацій глави держави при достроковому припиненні ним повноважень парламенту України, строків проведення таких консультацій тощо).

Крім того, на правову невизначеність страждає питання щодо уможливлення припинення дії указу глави держави щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, а також правових наслідків введення в дію указу про припинення повноважень Верховної Ради України.

Вважаємо, що зазначені питання мають знайти чітке та недвозначне вирішення саме на рівні Регламенту Верховної Ради України, який виступає у формі закону.

Тому пропонуємо відтворити структуру Регламенту Верховної Ради України у такому вигляді:

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Організація роботи Верховної Ради України.

Розділ III. Формування органів Верховної Ради України, обрання, призначення та відкликання її посадових осіб.

Розділ IV. Формування та діяльність депутатських фракцій (груп), коаліції депутатських фракцій та парламентської опозиції у Верховній Раді України.

Розділ V. Законодавча процедура.

Розділ VI. Розгляд Верховної Ради України питань за спеціальними процедурами.

Розділ VII. Розгляд питань, пов'язаних із здійсненням Верховною Радою України контрольних функцій.

Розділ VIII. Процедура дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

З урахуванням цього, вважаємо, що концепція змін до Регламенту Верховної Ради України повинна, зокрема, включати такі загальні особливості та вимоги (перелік неповний і підлягає конкретизації в ході законопроектної роботи):

1. Узгодити норми Регламенту Верховної Ради України з нормами чинної Конституції України.

2. Імплементувати правові позиції Конституційного Суду України, вміщені в його рішеннях, висновках та ухвалах, до тексту Регламенту Верховної Ради України.

3. Врегулювати особливості участі позафракційних депутатів у парламентських процедурах;

4. З Регламенту Верховної Ради України вилучити положення, які за предметом не охоплюються поняттям парламентських процедур. Зокрема, після прийняття Закону України «Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України» мають

бути суттєво скорочені статті 85-88 Регламенту Верховної Ради України, а також переглянуто зміст Глави 30, присвяченої імпідменту Президента України.

5. З огляду на системні взаємозв'язки Регламенту Верховної Ради України із законами «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», «Про Центральну виборчу комісію», «Про прокуратуру», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Рахункову палату», «Про Конституційний Суд України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про центральні органи виконавчої влади України», «Про вибори народних депутатів України», «Про міжнародні договори», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «Про доступ до публічної інформації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», Бюджетним кодексом України та іншими законодавчими актами, продумати можливість синхронізації регламентних змін із відповідними (кореспондуючими) змінами до згаданих законодавчих актів з метою надання таким змінам комплексності та взаємоузгодженості.

Інші зміни до Регламенту концептуально доцільно згрупувати за відповідними його розділами таким чином.

До Розділу I. Загальні положення.

1. Термінологічний «блок», розпорошений по різних статтях Регламенту Верховної Ради України (зокрема найбільше у розділі V «Законодавча процедура»), концентровано перенести до загальних положень Регламенту Верховної Ради України, приділивши визначенню вжитих у ньому понять окрему статтю.

2. Частина 3 статті 2 не містить імперативного припису щодо проведення засідань парламенту України виключно державною мовою, а містить відсилання до ст. 9 Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року, що є неправильним з точки зору меншої юридичної сили закону порівняно з Конституцією України та ймовірністю вміщення в ньому неконституційних положень.

3. У статті 3 виникає питання закріплення вичерпного переліку випадків, в яких можливе незастосування принципу відкритості і гласності парламенту. Відповідно до ч. 1 ст. 84 Конституції України, закриті засідання парламенту проводяться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Водночас системний аналіз Конституції України не дає відповіді на питання, в яких ще випадках дозволено відступати від принципів відкритості роботи парламенту. З огляду на це, можна зробити висновок, що проведення закритого засідання Верховної Ради України (ст. 4 Регламенту) є винятковим випадком відступу від принципів відкритості і гласності роботи Верховної Ради України.

4. У статті 3 бажано було б запровадити періодичну звітність комітетів за свою роботу, у тому числі взаємодію з громадськістю, на пленарних засіданнях Верховної Ради України, а також транслявання таких звітів.

5. У ч. 3 статті 4 міститься категорична та універсальна за колом адресатів правова заборона використання особами, які беруть участь у закритому пленарному засіданні Верховної Ради, фото-, кіно-, відеотехніки, засобів зв'язку, звукозапису та обробки інформації. Вона поширюється також на Президента і Прем'єр-міністра України, а також на народних депутатів України. Зрозуміло, що участь журналістів у такому засіданні не передбачається взагалі. Водночас правових санкцій за порушення цієї заборони Регламентом не передбачено.

6. Оскільки на сьогодні робота щодо розробки проекту кошторису Верховної Ради України докладно не врегульована внутрішньопарламентськими актами, у ході коригування норм Регламенту Верховної Ради України саме в ньому, на наш погляд, мають бути встановлені спеціальні правові норми щодо строків підготовки та особливостей розгляду кошторису Верховної Ради України (стаття 7).

7. У статті 8 дещо сумнівним з правового боку є формулювання про те, що виключно Голова Верховної Ради України одноосібно визначає і пропонує Верховній Раді кандидатуру на посаду керівника апарату Верховної Ради України (ч. 2 цієї статті). З огля-

ду на фракційну структуру парламенту і колегіальний характер призначення керівника Апарату парламенту, варто було б надати право пропонувати кандидатуру не лише спікеру Верховної Ради України, але і депутатським фракціям і групам. Це створило б додаткові гарантії політичної нейтральності обранця на цю високу адміністративну посаду.

8. Регламент не встановлює строків, які мають спливати від ініціювання питання звільнення керівника Апарату Верховної Ради України до голосування щодо його або її кандидатури. Водночас немає заборони повторного розгляду цього питання у разі нерезультативного голосування парламенту за таке звільнення.

До Розділу II. Організація роботи Верховної Ради України.

1. У статті 13 не встановлено правил щодо зміни персонального складу Підготовчої групи та переобрання її керівництва. Очевидно, що перше питання може бути вирішене з урахуванням вимог ч. 2 цієї статті уповноваженими суб'єктами, а друге – власне Підготовчою депутатською групою з міркувань доцільності.

2. Регламент безпосередньо не регулює питання кворуму Підготовчої депутатської групи та кворуму, необхідного для ухвалення її рішень. Тому в цьому випадку у ході організації роботи групи законодавці виходять з цензу простої більшості для початку роботи Підготовчої групи та ухвалення нею рішень простою більшістю голосів від присутніх членів групи. Проте на майбутнє ці норми все ж доцільно прямо визначити в Регламенті.

3. Регламент не обумовлює строків звітування Підготовчої депутатської групи про свою діяльність, проте очевидно, що такий звіт має відбутися на першій сесії парламенту, до створення комітетів Верховної Ради України. Не встановлено також форми проведення такого звіту. Як правило, він робиться головою Підготовчої групи на пленарному засіданні парламенту. У змісті такого звіту мають знайти відображення особливості діяльності Підготовчої депутатської групи, основні напрями її роботи, а також стан виконання покладених на неї завдань.

4. Регламент також прямо не встановлює вимоги щодо прийняття спеціального правового акту новообраного парламенту про припинення діяльності Підготовчої депутатської групи. Очевидно, таке припинення має відбутися автоматично після заслуховування в парламенті звіту цієї групи про свою діяльність та створення комітетів.

5. У статті 14 Регламент прямо не вказує, яка саме кількість народних депутатів України мають скласти присягу одномоментно, для того, щоб розпочалася перша сесія новообраної Верховної Ради України. Проте із конституційних приписів про повноважність парламенту (ч. 2 ст. 82 Основного Закону України) слід зробити висновок, що для відкриття такої сесії необхідно складення такої присяги не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу парламенту. На наш погляд, відповідний припис варто закріпити в Регламенті.

6. Регламентом прямо не передбачено, коли депутати не можуть прибути на складення урочистої присяги перед відкриттям першої сесії новообраного парламенту з тих чи інших причин (хвороба, відсутність у межах України тощо). На ці випадки не можна поширювати правила, встановлені для визнання поважних причин, з яких на пленарних засіданнях парламенту відсутні депутати (ч. 3 ст. 26 Регламенту), оскільки урочисте засідання є самостійним видом засідань. Зрозуміло, що за таких умов виникає питання, що слід вважати **відмовою** депутата скласти присягу, в яких саме діях вона має виявлятися. З цим тісно пов'язане і питання про те, в яких саме випадках народний депутат України вправі окремо складати присягу (ч. 5 статті 14): лише у разі визнання його обраним після відкриття першої сесії новообраного парламенту, чи в інших випадках? Очевидно, такі питання (колективного та індивідуального складення присяги депутатами) потребують правового унормування на рівні Регламенту з метою унеможливлення неоднозначного тлумачення відповідних правових норм у ході їх правозастосування.

7. Частиною 1 статті 15 встановлюється дві умови зібрання парламенту на першу сесію: умова строковості та умова повноважності. Це такі умови: 1) проведення відкриття першої сесії не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів; 2) визнання повноважень не менш як двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Щодо останньої умови, то вона спира-

ється на конституційний припис про умови набуття парламентом повноважень. З огляду на це, коректнішим, з нашої точки зору, було б формулювання про **складення присяги зазначеною кількістю народних депутатів України**.

8. Щодо статті 16, то слід взяти до уваги, що в наведеному у цій статті переліку питань, що мають бути розглянуті Верховною Радою України на першій сесії новообраного парламенту, відсутня згадка про оголошення Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує обов'язки Прем'єр-міністра України, про складення повноважень Кабінету Міністрів України перед новообраною Верховною Радою. Проте у зв'язку з поновленням дії норм Конституції України у редакції Закону від 8 грудня 2004 р. зазначене оголошення слід визнати обов'язковою стадією розгляду питань на першій сесії новообраної Верховної Ради України. У зв'язку з цим слід відкоригувати зміст ч. 1 цієї статті Регламенту. Так само слід у цій же частині цієї статті вмістити посилання на обов'язкове формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

9. Чинним Регламентом не передбачено норми, згідно з якою без обов'язкового розгляду і ухвалення відповідних рішень з **усіх** питань вказаного в ч. 1 статті 16 переліку парламент не може переходити до розгляду інших питань порядку денного. Це означає, що імперативність цього переліку дещо послаблена, а парламент може доволі невизначений час перебувати в ситуації, наприклад, неповної інституціоналізації, тобто реалізувати свої повноваження без вирішення всіх без винятку кадрових та організаційних питань, зазначених у ч. 1 цієї статті (наприклад, без сформування повного складу керівництва парламентом), або ж працювати без заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України), що виглядає дещо сумнівним з правової точки зору і може послаблювати ефективність діяльності парламенту і реалізації ним своїх конституційних функцій і повноважень.

10. Статтю 16 загалом привести у відповідність до процесуальної логіки особливості організації та ведення першого засідання новообраної Верховної Ради України (черговість розгляду питань слід переробити);

11. Стаття 17 не регулює питання кворуму Лічильної комісії, порядку прийняття нею рішень, взаємодії з Апаратом Верховної Ради України тощо. Водночас немає і чіткого припису про поширення на відповідні питання інших норм Регламенту, що регулюють питання створення і діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. З цього можна зробити висновок про дещо поверховий і фрагментарний характер правового регулювання статусу цього парламентського органу.

12. Стаття 18 не передбачає випадків невідповідності окремих членами президії актів, прийнятих парламентом, та не говорить про необхідність повторного підписання актів парламенту Головою Верховної Ради України після його обрання.

13. Стаття 20 не містить вичерпного переліку питань, які включаються до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування, а відсилає до інших статей Регламенту, що дещо ускладнює правозастосування.

14. У статті 23 у зв'язку з поновленням дії окремих положень Конституції України у редакції Закону від 8 грудня 2004 р., до числа питань, що не підлягають перенесенню, слід також віднести призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України (п. 12-1 ч. 1 ст. 85 Конституції України), що потребуватиме внесення відповідних змін до ч. 3 ст. 23 Регламенту.

15. Назва статті 26 не зовсім коректно відображає її зміст: якщо в назві йдеться про реєстрацію **учасників** пленарних засідань Верховної Ради України, то в тексті йдеться лише про реєстрацію **депутатів**, тим часом, як під час пленарного засідання в залі парламенту можуть перебувати і інші особи, тобто інші учасники пленарного засідання (див. ст.ст. 5-6 Регламенту).

16. У статті 26 відсутнє посилання на те, що, власне, має унеможливити здійснення реєстрації замість народного депутата іншою особою. Вважаємо, що для належної реалізації принципу особистої реєстрації народного депутата у цій статті Регламенту слід вказати на спосіб реалізації цього принципу, інакше він матиме декларативний характер.

17. Вважаємо, що доцільним було б законодавчо вказати на: обов'язок Апарату парламенту не лише подавати відомості про відсутніх на засіданні на підставі розпоряджень керівництва парламенту народних депутатів, але і про інших депутатів, від-

сутніх на пленарному засіданні з поважних причин; необхідність надати головному повноваженню оголошувати також перелік осіб, причини відсутності яких не встановлені; механізм визначення всього комплексу причин, які є обставинами, що визнаються поважними підставами відсутності народного депутата на пленарному засіданні парламенту; необхідність встановлення вичерпного переліку відповідних підстав, який би не потребував додаткового звертання до інших актів законодавства, зокрема законодавства про відпустки.

18. У статті 30 варто чітко вказати, в яких саме випадках процедура повного обговорення не застосовується. Це трапляється тоді, коли парламент ухвалює рішення про розгляд питання за скороченою процедурою обговорення (ч. 1 ст. 31 Регламенту), а також у таких чітко визначених Регламентом випадках: – обговорення рішення про відсторонення головної на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань (ч. 2 ст. 29 Регламенту); – обговорення змін до рішення Лічильної комісії про час, місце і порядок проведення таємного голосування (ч. 3 ст. 38 Регламенту); – обговорення питання про скасування рішень Верховної Ради України (ч. 9 ст. 48 Регламенту); – обговорення рішень з процедурних питань (ч. 1 ст. 49 Регламенту); – обговорення питання про обрання (ad hoc) головної на пленарному засіданні (ч. 3 ст. 76 Регламенту); – обговорення процедурного рішення про розгляд законопроекту в другому читанні розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування (ч. 2 ст. 119 Регламенту); – обговорення пропозиції про голосування в другому читанні спочатку тих структурних частин законопроекту, які містять основні, вирішальні або зумовлюючі положення щодо його інших відповідних структурних частин (ч. 3 ст. 119 Регламенту).

19. Загалом, з метою підвищення якості законопроектного матеріалу суттєво звести можливість розгляду законопроектів за скороченою процедурою, якщо текст проекту налічує, наприклад, понад 10 статей (стаття 31).

20. У статті 37 технічна неможливість голосування має бути встановлена за результатами перевірки системи «Рада» (виведення її з ладу, пошкодження системи, що не дозволяє встановити справжнє волевиявлення парламентаріїв, тощо) Лічильною комісією парламенту. У той же час чітко визначеного порядку визначення неможливості застосування електронної системи голосування Регламентом не передбачено.

21. У статті 37 слід прямо заборонити кількаразові переголосування законів як упродовж поточного пленарного засідання, так і впродовж поточної сесії Верховної Ради України.

22. У статті 38 Регламент не розкриває, протягом якого часу від початку процедури таємного голосування Лічильна комісія повинна здійснити всі необхідні для організації голосування підготовчі заходи. Мається на увазі, що всі зазначені кроки вона повинна здійснити у гранично стислі строки та діяти максимально оперативно. Водночас, Регламент не передбачає санкцій за бездіяльність Лічильної комісії чи її членів, зокрема і керівництва. Регламентом не передбачені санкції за порушення засад таємного голосування та вільного, особистого волевиявлення народних депутатів України, а Лічильній комісії не надані достатньо дієві інструменти для запобігання відповідним правопорушенням.

23. У статті 39 Регламент безпосередньо не фіксує заборону передавати бюлетень іншим особам, а також не передбачає можливості обміну зіпсованого внаслідок помилки бюлетеня на новий. Очевидно, саме Лічильна комісія за наявності таких бюлетенів має відокремити їх від дійсних бюлетенів та забезпечити їхнє погашення і неврахування таких бюлетенів при підрахунку голосів і встановленні результатів таємного голосування.

24. У статті 40 чітко не фіксується, хто саме має оцінювати причини голосування за тих осіб, які не набрали достатньої кількості голосів, огляду їх важливості – сам парламент, суб'єкт висування відповідної кандидатури чи хтось інший. Не вказується також те, хто та в який спосіб повинен ухвалювати рішення про повернення до голосування щодо названої кандидатури. Очевидно, що єдиним органом, наділеним повноваженнями повернутися до раніше не підтриманої кандидатури, є сама Верховна Рада України, яка повинна ухвалити відповідне рішення про це.

25. Порівнюючи статтю 47 зі змістом ст. 37 Регламенту, вкажемо, що остання передбачає дещо ширше коло способів голосування, називаючи, поряд з перерахованими, також і **відкрите голосування шляхом підняття руки** (п. 2 ч. 2 ст. 37 Регламенту), пропущене в ч. 2 цієї статті.

26. Необхідно запровадити правове регулювання використання сенсорної клавіші (стаття 47 або в окремій статті) для голосування народних депутатів України та встановити, що порядок її застосування має регулюватися відповідною постановою Верховної Ради України.

27. У статті 48 виникає питання про **спосіб скасування актів парламенту після їх підписання Головою Верховної Ради України, але до набрання ними чинності**: відповідно до ч. 1 цієї статті такі акти не можуть бути скасовані, оскільки вони **вже** підписані Головою парламенту, а відповідно до ч. 2 цієї статті вони не можуть бути визнані такими, що втратили чинність, оскільки вони **ще** не набрали чинності. Водночас, виникає питання і про порядок скасування рішень парламенту, підписаних до обрання Голови Верховної Ради України Тимчасовою президією парламенту (ч. 3 ст. 18 Регламенту).

28. У частинах 5-9 статті 48 передбачено можливість подання письмових заяв та проектів постанов про скасування прийнятого парламентом рішення, у т. ч. і прийнятого закону, постанови, іншого акту парламенту. Встановлюються вимоги про обов'язковий розгляд таких «пропозицій». Тим самим створюється легальна можливість для затягування процесу оформлення і підписання будь-якого акту, прийнятого парламентом. Ці приписи виглядають тим більше недоречними, що у ч. 4 цієї статті уже передбачено можливість проведення «за рішенням Верховної Ради» повторного голосування щодо прийняття певного акту в разі порушення процедури голосування чи інших перешкод, які могли вплинути на результати голосування.

29. Стаття 49 не містить вичерпного переліку процедурних питань. Вони вказані в ч. 3 цієї статті лише щодо окремих питань законодавчої процедури (Розділ 4 Регламенту).

30. Всі рішення Верховної Ради України, у тому числі з процедурних питань (стаття 49), варто ухвалювати більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, окрім тих, щодо яких Конституція України прямо вимагає лише третини голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

31. У статті 51 вичерпний перелік предметів, які заважають проведенню засідання парламенту, Регламент не містить, наводячи як приклади плакати, лозунги, гучномовці, використання яких у ході парламентського засідання може заважати нормальному його проведенню. Проте в цьому випадку така заборона сформульована лише як побажання. Жодних санкцій за її порушення чинне законодавство не визначає, що суттєво зменшує регулятивний вплив таких положень на поведінку представників депутатського корпусу. Подекуди ці правила порушуються народними депутатами без жодних негативних наслідків для них.

32. Слід суттєво переопрацювати застарілі та переважно недіючі (нефункціональні) регламентні норми, присвячені питанням додержання дисципліни народних депутатів України та інших учасників пленарних засідань (статті 51-53) з метою посилення дисципліни парламентарів, зокрема за відсутність на таких засіданнях, порушення вимоги особистого голосування тощо.

33. Варто було б посилити засади парламентської процедури, врегулювавши в окремій главі статус та порядок діяльності парламентських приставів – особливої внутрішньопарламентської служби, відповідальної за забезпечення дисципліни у стінах парламенту України, зокрема у залі пленарних засідань.

До Розділу III. Формування органів Верховної Ради України, обрання, призначення та відкликання її посадових осіб.

1. Доцільно зробити «закритим» (вичерпним) перелік повноважень Голови Верховної Ради України (стаття 78) та суттєво переглянути обсяг його дискреційних повноважень (конструкції, що починаються зі слів «може», «має право» та змістовно їм подібних).

2. У статті 79 Регламент не обумовлює жодних вимог щодо фракційної належності заступників Голови Верховної Ради України. Гіпотетично можлива ситуація, коли і Голова, і його заступники є представниками однієї фракції. Проте на практиці, з метою стабілізації роботи парламенту, діє принцип широкого залучення представників різних фракцій до керівництва парламентом, тобто Голова і заступники Голови Верховної Ради України репрезентують різні політичні партії, що мають свої фракції у Верховній Раді України.

3. Варто унеможливити порушення регламентних вимог щодо пропорційного розподілу керівних посад у комітетах за волевиявленням парламентської коаліції (статті 82-83).

До Розділу IV. *Формування та діяльність депутатських фракцій (груп), коаліції депутатських фракцій та парламентської опозиції у Верховній Раді України.*

1. Слід невідкладно доповнити цей Розділ Регламенту Верховної Ради України окремими главами, присвяченими особливостям організації та діяльності коаліції та опозиції у Верховній Раді України.

2. У статті 59 Регламенту відсутнє формулювання принципу обов'язковості членства депутата у фракції тієї партії, від якої він був обраний, попри зміст ст. 81 Конституції України, яка уможливує дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі не входження або виходу такого народного депутата, обраного від політичної партії, до складу фракції цієї партії (п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України). Тому, слід припустити, що в ході майбутнього коригування змісту Регламенту законодавцеві слід буде вдатися до внесення змін і до цієї статті парламентського Регламенту.

3. На відміну від поняття виходу, **поняття «виключення» охоплює випадки, коли ініціатором залишення фракції є відповідне партійне (або ж фракційне) керівництво.** Конституційні приписи не передбачають втрату депутатського мандату тими особами, які були виключені з фракції. Так само ототожнення виходу та виключення не мають, на нашу думку, під собою обґрунтованих юридичних підстав. Отже, на перший план виходить не відповідальність депутата перед виборцями, а відповідальність перед партією, від виборчого списку якої депутат був обраний. Відносини з виборцями певним чином нівелюються, тоді як відносини з партією переходять із площини корпоративних норм у площину конституційних. Відповідні процеси, що здобули конституційне визнання та оформлення, інституціоналізували в українському законодавстві та політичній практиці феномен часткового імперативного або ж партійного мандату, який відрізняється як від класичного вільного, так і від класичного імперативного мандатів. Важливо відзначити, що єдиною правовою підставою для припинення повноважень депутата з мотивів виходу чи невходження депутата, обраного від політичної партії, зі складу депутатської фракції цієї політичної партії, є прийняття відповідного рішення вищим керівним органом партії. У відповідній конституційній нормі вказується і на те, що таке рішення має прийматися на підставі закону. На нашу думку, цим самим Конституція України та Регламент зовсім не вимагають прийняття окремого закону про порядок дострокового припинення повноважень депутатів, а лише вказують на форму правового акту, в якому відповідні положення мають знайти належне відображення – це має бути закон (швидше за все, відповідні норми мають бути викладені в Законі України «Про статус народного депутата України» або в самому Регламенті).

4. Регламент не встановлює, що виключення депутата зі складу фракції (групи) є підставою для відкликання цього депутата з керівних посад у комітетах, інших органах Верховної Ради України, з посад Голови чи заступника Голови Верховної Ради України тощо.

5. У статті 60 Регламент окремо регулює важливі для інституціоналізації фракцій процедури їх реєстрації, а також порядок припинення діяльності фракцій. Водночас певні норми, що містяться у цій статті, вказують, що вона стосується також і змін у складі депутатських фракцій (ч.ч. 2-3 цієї статті). Загалом, маємо зауважити, що, з правової точки зору, зміст цієї статті не повністю відповідає її назві: зміст дещо ширший, оскільки охоплює не лише порядок реєстрації та припинення діяльності фракції, але і зміни в її складі. Більше того, якщо в назві статті вжито термін «припинення діяльності», то у тексті статті (ч. 4) вжито термін «розпуск фракції», що, на нашу думку, не можна вважати тотожними юридичними фактами.

6. У статті 60 Регламент не встановлює строків, протягом яких Апарат парламенту має перевірити відповідні дані в повідомленні про сформування фракції та передати таку інформацію головному на пленарному засіданні для того, щоб той зробив відповідне повідомлення. Так само не визначено і строків, протягом яких головуючий після надходження до нього відповідних матеріалів має зробити відповідне інформаційне повідомлення на пленарному засіданні. Проте, з огляду на імперативність інституту депу-

татських фракцій (груп), всі відповідні процедури мають бути зроблені у дуже стислі строки (їх варто було б прямо передбачити у Регламенті).

7. Чинне законодавство не передбачає можливості дострокового припинення діяльності фракції у разі припинення діяльності партії, на основі представництва якої вона була створена. При цьому нагадаємо, що відповідно до ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні» політична партія може бути за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України та законами України. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск керівних органів, обласних, міських, районних організацій політичних партій, її первинних осередків та **інших структурних утворень**, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії. Проте жоден чинний законодавчий акт України не визначає фракцію структурним утворенням політичної партії, що не дозволяє застосувати розширювальне тлумачення цієї норми для дострокового припинення діяльності фракції.

8. У статті 73 повноваження Погоджувальної ради, що містяться в цій статті, викладені недостатньо чітко, їх вичерпний перелік у цій статті відсутній. Крім того, викладення окремих із них у загальній формі не має конкретизації у спеціальних статтях Регламенту, що перетворює окремі повноваження Погоджувальної ради на декларативні та ускладнює їх реалізацію на практиці.

До Розділу V. Законодавча процедура.

1. Наведений у ч. 1 статті 89 перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи не повністю відповідає чинній редакції ст. 93 Конституції України, оскільки у такому перелікові присутній Національний банк України, хоча згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. цей орган державної влади вилучений з такого переліку. Тож необхідно привести у відповідність до ст. 93 Основного Закону України ч. 1 цієї статті Регламенту.

2. Щоб унеможливити реалізацію права законодавчої ініціативи в частині внесення Президентом України та Кабінетом Міністрів України проектів постанов з будь-яких питань роботи парламенту, а також проектів декларацій, заяв, звернень Верховної Ради України, що навряд чи є доцільним та логічним, Верховна Рада України у ч. 4 статті 89 визначила, що спеціальними суб'єктами щодо внесення проектів резолюцій, декларацій, звернень, заяв парламенту є лише народні депутати. Цій законодавчій конструкції кореспондує зміст ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де зазначено, що обсяг права законодавчої ініціативи Уряду вичерпується лише законопроектами. Це ж правило слід поширити і на обсяг права законодавчої ініціативи Президента України.

3. У статті 92 немає положення про неможливість реєстрації законопроектів, які визнані відхиленими, тобто проектів, які відповідно до ст. 107 Регламенту не отримали на свою підтримку належної кількості голосів (проекти не прийняті і не відправлені на доопрацювання і внесення на повторне перше чи повторне друге читання). Згідно з ч. 2 ст. 107 Регламенту відхилений Верховною Радою законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради відповідного скликання. Ці обмеження слід застосовувати при реєстрації законопроектів, і їх же слід мати на увазі суб'єктам права законодавчої ініціативи. Все це вказує на доцільність чіткого визначення в цій статті вичерпного переліку підстав відмови в реєстрації законопроекту та уточнення юридичного змісту кожної підстави для унеможливлення неприйняття на реєстрацію законопроектів з надуманих чи недостатньо обґрунтованих підстав, тобто для уникнення будь-яких порушень прав суб'єктів права законодавчої ініціативи. Необхідно також привести зміст цієї статті у відповідність до ч. 2 ст. 107 Регламенту, щоб унеможливити реєстрацію законопроектів, які вже розглядалися парламентом на поточній чи наступній за нею позачерговій сесіях і були відхилені ним.

4. У статті 92 варто було б заборонити реєстрацію законопроектів, які впливають на видаткову частину Держбюджету без висновку Кабінету Міністрів України, щоб унеможливити потрапляння до парламенту та розгляд економічно не обґрунтованих законопроектів.

5. Конструкція статті 96 має яскраво виражений «прокоаліційний» вигляд: фактично може створюватися ситуація (особливо за умов загострення політичної боротьби в парламенті), коли жоден ініційований представниками депутатської меншості законопроект не матиме реальної змоги потрапити до сесійної зали парламенту, оскільки рішення про його включення має набрати не менше 226 голосів. Таким чином, коаліція, маючи необхідну більшість голосів у парламенті, при бажанні, може заблокувати включення до порядку денного сесії практично будь-якого законопроекту від опозиції. Саме тому в Регламенті варто в майбутньому передбачити додаткові правові гарантії опозиції на включення її законопроектів до порядку денного сесії з метою уникнення ігнорування прав парламентської опозиції.

9. Доцільно заборонити внесення і реєстрацію альтернативних законопроектів (включити статті 100, 110 та відповідні посилання на альтернативні проекти в інших статтях Регламенту) з урахуванням того, що подібна практика є нічим іншим, як зловживанням права законодавчої ініціативи; відповідні суб'єкти права законодавчої ініціативи мають достатньо можливостей вносити законодавчі пропозиції та поправки до другого читання.

10. У ч. 5 статті 102 вказано, що під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні. Проте таке формулювання з юридичного боку є не зовсім вдалим, бо насправді парламентом у будь-якому читанні розглядаються законопроекти, пропозиції, поправки до них, а ніяк не «порівняльні таблиці».

11. У статті 102 варто заборонити прийняття законопроектів у першому читанні та в цілому як закону, щоб унеможливити звуження права законодавчої ініціативи, яка не вичерпується лише внесенням та реєстрацією законопроекту.

12. Так само у статті 102 слід зробити обов'язковим третє читання для законопроектів, великих за обсягом, скажімо, понад 50 статей (пунктів тощо), з тим, щоб зробити законопроектний матеріал кодифікованого характеру максимально ґрунтовним та якісним як з точки зору змістовного наповнення, так і з точки зору забезпечення дотримання вимог законопроектної техніки.

13. У статті 102 заборонити прийняття в цілому як закону проектів з негативним висновком Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, зокрема без урахування таких зауважень Управління.

14. У статті 102 необхідно заборонити розгляд законопроектів з порушенням строків завчасної роздачі народним депутатам України тексту проекту та супровідних документів.

15. У статті 103 доцільно зобов'язати скеровувати всі законопроекти для надання висновків правового та регламентного комітетів для отримання висновків щодо відповідності цих законопроектів нормам відповідно Конституції України та Регламенту Верховної Ради України.

16. У статті 103 варто передбачити можливості громадської експертизи та інші форми залучення громадськості до законопроектної роботи, обов'язкове оприлюднення (опублікування) найбільш важливих та резонансних законопроектів з метою ознайомлення з ними громадськості.

17. У статті 103 наукову та антикорупційну експертизу законопроектів у Верховній Раді України слід визначити як обов'язкову; без експертного висновку неможливим є розгляд законопроекту на пленарному засіданні; зміст такого висновку має обов'язково (принаймні, в загальних рисах) озвучуватися представником комітету під час виступу.

18. У статті 109 заборонити скорочення строку підготовки законопроектів до другого читання, якщо текст законопроекту є досить великим за обсягом (понад 50 статей) або якщо на цьому наполягає хоча б один народний депутат України.

19. У статті 114 надати комітетам Верховної Ради України право об'єднувати законопроекти перед розглядом їх у режимі другого читання з метою економії парламентського часу та зменшення можливостей розгляду фрагментарних законопроектів.

20. У ч. 2 статті 119 вказано на можливість зміни процедурним рішенням порядку розгляду проекту у другому читанні, їй (нормі) мав би відповідати порядок обговорення законопроектів, відмінний від постатейного і такий, що мав би відрізнятися від загального порядку обговорення, визначеного ст. 120 Регламенту. Натомість такий порядок у згаданій статті та в Регламенті в цілому відсутній.

21. У статті 122 виникнення терміну «редакційна група» спонукає до аналізу змісту цього положення. Між тим, жодна норма Регламенту не обумовлює утворення таких груп. Закон «Про комітети Верховної Ради України» говорить про робочі групи у складі комітетів, проте, очевидно, що редакційна група нетотожна робочій групі, а також вона відрізняється за своєю природою і призначенням від ТСК.

Тому, на нашу думку, у цій чи в іншій статті Регламенту варто було б конкретизувати положення про редакційну групу, обумовивши порядок її утворення і діяльності, строк діяльності тощо.

Водночас можливість внесення поправок «з голосу», передбачена ч. 1 цієї статті, призводитиме лише до затягування законодавчого процесу та до переобтяження тексту проекту тими поправками, з якими не змогли всебічно та завчасно ознайомитися ні депутати, ні профільний комітет. Тож таку практику взагалі варто було б скасувати. Очевидно, що редакційна група чи головний комітет мали б подбати передусім про усунення тих недоліків проекту, які вказані в ч. 6 ст. 121 Регламенту, а не займатися опрацюванням внесених «з голосу» поправок.

Окремо слід наголосити на тому, що передбачена в цій статті процедура усунення суперечностей та внесення редакційних уточнень до тексту законопроекту не є самостійною стадією законодавчого процесу. Очевидно, що така процедура повинна застосовуватися як виняток, а не як правило у такому процесі та переобтяжувати роботу парламенту повторним поверненням до однієї і тієї ж стадії законодавчого процесу – прийняття законопроектів у другому читанні. Зрештою, доволі істотний розрив у часі між розглядом проекту у другому читанні та голосуванням за його прийняття після усунення всіх суперечностей та внесення редакційних уточнень може сприяти деформації парламентської позиції та не сприятиме оптимізації законодавчого процесу тощо.

22. Стаття 124 потребує спрощення, а саме конструкція ч. 2 цієї статті: весь її текст після слів «внесені після другого читання» слід вилучити: якщо на повторне друге читання повернуто весь законопроект, то нові пропозиції мають вноситись до всього його тексту, якщо ж повернуто лише окремі частини проекту, то ця ситуація вирішується у ч. 3, яку перед словами «порівняльна таблиця готується» слід доповнити словами «пропозиції, поправки вносяться».

23. Відповідно до чинної редакції ч. 4 ст. 94 Конституції України «якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом». Така редакція цієї конституційної норми відновлена в тексті Основного Закону України згідно із Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. Тому, на нашу думку, з огляду на наявність в Основному Законі держави такої норми, є сенс відтворити її і в чинному Регламенті, де, до речі, вона існувала у вигляді окремої статті – ст. 137, яка була виключена із Регламенту на підставі Закону № 2600-VI від 8 жовтня 2010 року.

24. У статті 138 не зовсім коректним, зокрема, є вживання у назві та в тексті цієї статті словосполучення «постанови та інші акти Верховної Ради», оскільки до таких актів належать і закони. Тому доцільніше було б зазначити, що йдеться про постанови та інші **підзаконні** акти Верховної Ради України.

25. Варто було б деталізувати особливості прийняття підзаконних правових актів Верховної Ради України, зокрема її постанов як нормативного, так і ненормативного характеру. Так, стаття 138 – Частина 3 цієї статті є єдиною правовою нормою статті, що напряму стосується процедурних аспектів прийняття підзаконних актів парламенту. Відповідно до неї ці акти приймаються з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні з прийняттям їх у цілому, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення. Однак це неповне і неправильне положення. Із нього випливає, що парламент має обговорити проект постанови, як на першому читанні законопроекту, а далі відразу прийняти його в цілому, як при другому чи третьому читанні законопроекту, якщо парламент не ухвалить окремого рішення про продовження роботи над актом. В такому разі депутати позбавляються права на внесення пропозицій і поправок до проектів підзаконних актів або ж змушені їх реалізовувати «з голосу».

З іншого боку, окреме обговорення тексту постанов з персональних питань є взагалі недоцільним, оскільки ці постанови є суто технічними документами, які оформлюють рішення, прийняті Верховною Радою України по суті відповідних питань.

Очевидно, що процедуру розгляду проектів постанов слід викласти більш детально. Зокрема, в проекті слід дати норми, які б передбачали таке:

- у випадках, коли постанови лише оформлюють рішення парламенту, прийняте з певного питання (наприклад з персонального питання), окремий розгляд тексту постанов не провадиться, вони готуються суб'єктом, який є ініціатором розгляду питання, або відповідним комітетом, а рішення з певного питання одночасно вважається рішенням про прийняття відповідної постанови. У разі необхідності можна також передбачити, що зразки оформлення постанов спеціально затверджуються парламентом;
- якщо постанова не лише оформлює рішення парламенту, а містить (має містити) певні резолютивні (директивні, рекомендаційні, констатуючі і т. ін.) положення, для її прийняття слід виписати окрему процедуру, яка має бути значно простішою, ніж законодавча процедура, але в той же час давати депутатам хоча б мінімальні можливості для внесення пропозицій і поправок до запропонованого тексту;
- якщо постанова містить положення нормативного характеру, її слід приймати за правилами повної законодавчої процедури, принаймні у режимі першого і другого читання.

26. У ч. 5 статті 138 не встановлено порядку набрання чинності іншими підзаконними актами Верховної Ради України (резолюціями, деклараціями, зверненнями, заявами).

27. Ч. 3 статті 139 надає не більше 10 днів для публікації уточненого тексту акту Верховної Ради після виявлення невідповідності надрукованого тексту оригіналові. Така публікація відбувається газеті «Голос України» та в черговому номері Відомостей Верховної Ради України. Водночас Регламент не розкриває, який суб'єкт уповноважений встановлювати таку невідповідність та протягом якого періоду часу з моменту відповідної публікації. Очевидно, що юридичні наслідки введення в дію актів парламенту, не ідентичних ухваленим парламентом рішенням, можуть бути надто руйнівними і непередбачуваними. Задля цього в Регламенті варто було б подбати про врегулювання окремої процедури виявлення відповідних неточностей та їх оперативного усунення з метою недопущення проявів такої протиправної практики публікації фальсифікованих текстів актів парламенту України.

28. У пунктах 3-4 статті 140 вміщено перелік актів правозастосовчого характеру, що вміщує в себе справа закону, а також повідомлень відповідних органів про дотримання положень закону та про пропозиції щодо підвищення ефективності його дії. До цього слід додати такі важливі документи, як акти Конституційного Суду України (рішення та висновки), а також роз'яснення Верховного Суду України, якщо такі є. Вони дають змогу не лише відстежити динаміку реалізації закону, але і напрями і способи його удосконалення та підвищення ефективності його дії. Акти згаданих судових органів дають також дороговкази виправлення недоліків і суперечностей у законі та покращення його юридичної якості.

До Розділу VI. Розгляд Верховної Ради України питань за спеціальними процедурами.

1. Варто заборонити прийняття закону про Держбюджет з порушенням встановлених Регламентом Верховної Ради України строків подання та подальшого розгляду.

2. У Бюджетному кодексі України встановлена гранична дата, до якої закон про Державний бюджет України має бути прийнято. Відповідно до частини п'ятої статті 44 Кодексу такою датою встановлено 1 грудня року, що передує плановому. У Регламенті ця норма зі змінами 2011 р. так само була закріплена у частині шостій статті 159. Ситуація, яка склалася у 2007 р., до певної міри підтверджує справедливості такого підходу авторів Регламенту. Дострокові вибори Верховної Ради, які пройшли 30 вересня 2007 р., а також подальші складнощі зі створенням парламентсько-урядової коаліції призвели до того, що не було навіть мови, аби внести до 1 грудня 2007 р. законопроект про Державний бюджет на 2008 р. Прикметно, що у зв'язку з позачерговими виборами до Верховної Ради України 26 жовтня 2014 р. така ситуація повторилася і в 2014 р. Отже, жорстке унормування закінчення бюджетного процесу Верховною Радою України навряд чи є

доцільним, як і встановлення інших фіксованих дат. На нашу думку, у Регламенті варто дати чітке роз'яснення варіантів ходу подій бюджетного процесу. Сьогодні тільки частина шоста цієї статті Регламенту побіжно стосується таких можливих обставин.

3. З огляду на врегулювання в статтях 189, 190 питань щодо участі парламенту у процесі запровадження режимів воєнного та надзвичайного стану, назва статті сформульована невірно, оскільки в назві не охоплені питання запровадження режимів надзвичайної екологічної ситуації та мобілізації, між тим вони є цілком самостійними правовими інститутами та регулюються окремими законами.

4. У статті 189, з огляду на прискорений ритм опрацювання відповідних документів, передбачається також спрощена законодавча процедура їх розгляду парламентом без розгляду проекту в режимі першого та другого читання: проект закону розглядається і ухвалюється за процедурою першого читання та прийняття закону в цілому (ч. 5 цієї статті). Це означає, що суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть вносити не пропозиції та поправки до проекту закону між першим і другим читанням, а лише рекомендації та застереження, як це впливає з ч. 1 ст. 190 Регламенту. Між тим, відмінність рекомендацій та застережень від пропозицій і поправок Регламентом не визначена.

5. У статті 193 при визначенні суб'єктів, уповноважених на внесення на розгляд парламенту України законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України слід мати на увазі, що частиною першою цієї статті Регламенту визначено лише два таких суб'єкти. Ними, відповідно, визначалися Президент України та Кабінет Міністрів України. Відтак, народні депутати України позбавляються в даному випадку права законодавчої ініціативи, що стало підставою для депутатського звернення до Конституційного Суду України і прийняття останнім Рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 202 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», у редакції Закону України «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України» (справа про законодавчу ініціативу) від 30 травня 2012 р. № 12-рп/2012. У цьому Рішенні єдиний орган конституційної юрисдикції зазначив, що Конституція України не містить положень, які виключали б можливість народних депутатів України вносити на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ратифікацію міжнародних договорів України. Водночас законопроекти, які можуть подавати до Верховної Ради України лише окремі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначено в Основному Законі України. Згідно з частиною другою статті 96 Конституції України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік подає Кабінет Міністрів України. Відповідно до статті 154, частини першої статті 156 Конституції України законопроекти про внесення змін до Конституції України можуть подавати до Верховної Ради України Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Виходячи з викладеного Конституційний Суд України зробив висновок, що частина перша статті 202 Регламенту є такою, що суперечить статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, частині першій статті 93 Конституції України. Відтак, зазначена норма Регламенту втратила чинність, а коло суб'єктів ініціювання законопроектів як про денонсацію міжнародних договорів України, так і про надання згоди на їх обов'язковість відповідає конституційно визначеному перелікові суб'єктів права законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України), тобто включає і народних депутатів України.

6. Частиною другою статті 193 Регламенту зазначається перелік функцій Верховної Ради стосовно прийняття рішень щодо міжнародних договорів України. Якщо пункти другий і третій цієї частини не викликають жодних сумнівів стосовно їх приналежності до компетенції парламенту, то віднесення до повноважень парламенту прийняття ним рішення про ініціювання укладення або власне укладення міжнародного договору і як похідну підготовку і наступне внесення певними державними структурами необхідних документів для їх розгляду в парламенті здаються невідповідними тому колу повноважень парламенту, які окреслені для нього Основним Законом України. Зазначена норма Регламенту дає підстави стверджувати, що таке його положення розширює межі компетенції парламенту всупереч вимогам ч. 2 статті 85 Конституції України, оскільки повноваження, віднесені до його відання, мають бути закріплені виключно конституційними

нормами. Обсяг та перелік повноважень Верховної Ради України встановлюється Конституцією України (статті 85, 87, ч. 1 статті 88 тощо) і не може бути розширений законами. На даний момент Основний Закон України не встановлює повноважень парламенту щодо ініціювання процедури укладення міжнародного договору. Крім того, така постановка питання не повною мірою узгоджується з існуючою конституційною моделлю взаємовідносин парламенту, Глави держави та органів виконавчої влади у вказаній сфері, відповідно до якої за Президентом України та Кабінетом Міністрів України закріплена функція проведення переговорів, укладення міжнародних договорів, практичного проведення їх у життя, а за парламентом – функція надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та контроль за їх виконанням. Застосоване Регламентом поєднання у діяльності парламенту повноваження подавати пропозиції щодо укладення міжнародних договорів з повноваженням надавати згоду на їх обов'язковість суперечить закріпленому у статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади.

7. Стаття 195 Регламенту залишає поза увагою ці обставини, жодним чином не ставлячи вимоги щодо обов'язкового об'єднання розгляду власне закону про ратифікацію і пов'язаних з ним пропозицій застережень і заперечень до застережень, а також проектів додаткових законів і змін до чинних законів. Наведені міркування засвідчують необхідність внесення змін до Регламенту в частині встановлення процедури розгляду всього набору законопроектних документів, які мають бути розглянуті при ратифікації міжнародного договору України. Відповідно до положень Віденської конвенції, Закону «Про міжнародні договори України» та попередніх статей Регламенту, що містяться в його 31-й главі, можна запропонувати таку послідовність розгляду питання ратифікації у парламенті: 1) Глава держави або Уряд України вносять до Верховної Ради України проект закону про ратифікацію разом з пропозиціями про застереження, заяви, заперечення до застережень до відповідного міжнародного договору, крім того, в якості пов'язаних законопроектів разом з ними подаються до парламенту проекти додаткових законів і проекти законів про внесення змін до чинних законів; 2) якщо на стадії включення цих законопроектів до розгляду з'ясується, що мається потреба в розробці додаткових проектів законів, то суб'єкту законодавчої ініціативи за рішенням парламенту повертають подані законопроекти з метою доопрацювання; 3) під час другого читання всім суб'єктам законодавчої ініціативи надається можливість внести пропозиції про застереження тощо або пропозиції про додаткові застереження, заяви та заперечення до застережень, якщо подібні матеріали вже були внесені; 4) взагалі процедура розгляду питання проводиться за схемою, подібною до розгляду пов'язаних законопроектів при внесенні змін до Конституції України.

8. У ч. 1 статті 197 порядок попереднього розгляду законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України дещо відрізняється від звичайного порядку попереднього розгляду інших законопроектів у парламентських комітетах. Там чітко визначено поняття головного комітету, про який, до речі, йдеться у частині третій статті і саме йому доручається підготовка і попередній розгляд проекту закону. Тут же ми натрапляємо на певну плутанину завдяки тому, що мало не три комітети відіграють функцію головного комітету. Два з них, мабуть, точно є одним і тим же комітетом, але редакційна неузгодженість визначень першої і третьої частини статті призводить до непорозуміння щодо обов'язків головного комітету.

9. Надання Верховною Радою України згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України відбувалося відповідно до п. 12 статті 85, пункту 9 статті 106 і статті 115 Конституції України, розділу II «Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. та глави 33 Регламенту Верховної Ради України – до прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. Цими конституційними змінами, зокрема, замість інституту надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України відновлений інститут призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, міністрів оборони та закордонних справ України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України), що існував протягом 2004-2010 рр. Зазначене знайшло втілення також і в змісті Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийнятому Верховною Радою України 27 лютого 2014 р. (стаття 8). Водночас відповідних змін до Регламенту Верховної Ради

України, зокрема, до її статті 205, дотепер внесено не було. Тому, положення цієї статті Регламенту можуть застосовуватися до процедури призначення, а не надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України у частині, що не суперечить положенням Конституції України. У майбутньому все ж доцільно подбати про внесення кореспондуючих змін до цієї статті парламентського Регламенту та уніфікації у ній процедур призначення як очільника Уряду, так і двох вищезгаданих міністрів.

10. Стосовно подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., то тут слід зробити застереження, що з 26 квітня 2015 р. вводиться в дію Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., у ст.ст. 45-51 якого передбачене подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції. Вважаємо, що в Регламенті було б доречно вказати, кому законодавчо доручено перевіряти достовірність відомостей, поданих у декларації.

11. Викликає певне здивування те, що у статті 208 не вказана конкретна кількість членів Конституційного Суду України, яких доручено призначати Верховній Раді. Формулювання частини першої цієї статті, та й самого заголовка написано так, що підводить до хибної думки, що парламент призначає весь склад Конституційного Суду. Це ж стосується і призначення членів Вищої ради юстиції.

12. У статті 208 є певні розбіжності у визначенні процедури номінації кандидатів на згадані в ній вище посади Регламентом Верховної Ради і спеціальними законами, які регулюють діяльність зазначених державних інститутів. Регламент засвідчує, що Голова Верховної Ради пропонує парламентові кандидатури на посади, перелічені у частині 1 статті 208.

13. Закон України «Про Конституційний Суд України» у ст. 23 не передбачає способу голосування щодо звільнення з посади суддів КСУ. Натомість у ч. 1 ст. 7 цього ж Закону призначення судді КСУ на посаду Верховною Радою України відбувається шляхом таємного голосування через подачу бюлетенів. Тож варто було б, по-перше, встановити в Законі України «Про Конституційний Суд України» або в Регламенті (стаття 206) спосіб голосування щодо звільнення суддів КСУ з посади Верховною Радою України, і, по-друге, очевидно, варто було б встановити ідентичний порядок як щодо призначення, так і щодо звільнення цих суддів парламентом (або лише відкрите, або лише таємне голосування).

14. У контексті розгляду подання на надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, стаття 218 Регламенту не обумовлює строків: 1) розгляду подання Головою Верховної Ради України; 2) повернення ним неналежного чи недостатньо аргументованого подання суб'єктові його внесення.

15. У статтях 218-221 Регламенту слід унеможливити вирішення питань про притягнення до відповідальності народного депутата України або судді з порушенням регламентних вимог.

16. У зв'язку з розширенням парламентської компетенції, що підтверджує, зокрема, прийняття таких постанов Верховної Ради України, як «Про формування комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України» від 25 грудня 2014 року, «Про визначення представників Верховної Ради України у складі комісії з проведення конкурсу на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі» від 17 вересня 2015 року, необхідно доповнити Регламент Верховної Ради України відповідними положеннями щодо порядку формування зазначених комісій.

До Розділу VII. Розгляд питань, пов'язаних із здійсненням Верховною Радою України контрольних функцій.

1. Доцільно передбачити більш жорсткі вимоги щодо ініціювання та проведення парламентських слухань, а також «годин Уряду» з метою зміцнення їх статусності та авторитетності в суспільстві (статті 229, 234 та інші).

2. Стаття 240 Регламенту Верховної Ради України має бути вилучена з глави 40, оскільки вона до її змісту ніякого відношення не має, і вміщена у нову главу 41, назва якої має бути тотожною назві цієї статті.

СУЧАСНІ СОЦІАЛЬНО-ІДЕОЛОГІЧНІ ВИКЛИКИ РОЗВИТКУ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

**Олексій
ПОЛТОРАКОВ,**
к.політ.н.,
Київський
національний
університет
ім. Тараса
Шевченка,
факультет
соціології,
Науково-дослідний
сектор «Центр
порівняльних
та регіональних
соціальних
досліджень»

Резюме: Робиться спроба визначити ключові соціальні чинники певної «деідеологізації» партійно-політичного життя в загальному контексті розвитку системи представницької демократії у країнах Заходу (США та Західної Європи).

Ключові слова: ідеологія, політика, партія, суспільство, представницька демократія.

Резюме: Предпринимается попытка определить ключевые социальные факторы определено «деидеологизации» партийно-политической жизни в общем контексте развития системы представительской демократии в странах Запада (США и Западной Европы).

Ключевые слова: идеология, политика, партия, общество, представительская демократия.

Resume: The article argues key social factors of some «de-ideologization» of party-political life within the wide context of participatory democracy system development in the Western countries (USA and Western Europe).

Key words: ideology, politics, party, society, representative democracy.

*Коли велика справа – панувати над тілами,
то ще більша – керувати душами.*

Григорій Сковорода

Нинішній етап суспільно-політичного розвитку «представницької демократії» як такої зазвичай описують в термінах «деідеологізації», відштовхуючись від тієї обставини, що політична ідеологія сама по собі фактично замінюється персоніфікацією політичного процесу. Згадаймо зауваження французького етносоціального філософа П. Бурдьє: «Виробництво політично дієвих та легітимних форм сприйняття є монополією професіоналів» [3, с.184]. (Цікаво, що сам П. Бурдьє вважає ілюзією рівність прав громадян у сучасному демократичному режимі, насамперед в частині можливості висловлення та «нав'язування» політичної думки; він наголошує, що політичні умови ставлять громадян, при цьому тим жорсткіше, чим вони обділені економічно і культурно, перед альтернативою або зовсім відмовитися від своїх прав через абсентеїзм, або позбавитися їх через делегування [2, с.179-180].) Екстраполяція його максими на нинішні реалії партійно-політичного життя підводить до попереднього висновку про те, що не слід забувати про те, що ідеологія завжди містить у собі розуміння певної кінцевої мети влади, причому з перевагою точки зору політичної еліти.

В нинішніх умовах певної «деполітизації/департизації» суспільно-політичного буття, фіксованого соціологами та політологами, значуще місце займає трансформація самого феномену «партійної ідеології» [1, 4-5, 7, 9, 10, 16, 19], який має адаптуватися до дедалі складніших політико-соціальних умов та соціально-політичних контекстів. Окремі автори навіть стверджують, що «сучасні політичні ідеології відзначені новим явищем. Серед них поява антиідеологій – антикомунізму, антимарксизму, антифашизму» [14, с.94]. Залишаючи «за лапками» те, що несприйняття певних політико-ідеологічних концепцій не може бути політичною ідеологією як такою, слід, проте, визнати, що феномен «антиідеології» як одна із складових загальної тенденції до «деідеологізації» має своє певне місце у сучасному колективному бутті. Разом із тим, слід погодитися із У. Матцем, який констатує «опосередковане вираження попиту на ідеологію в епоху постмодерну» [9, с.141]. Однак затребуваною є ідеологія радше «кризового» характеру, що пояснюється, перш за все, розвитком «суспільства ризику» [1]. Феномен «кризової ідеології» як такої аналізовано у працях словенського соціокультурного філософа С. Жижека з приводу передчасності визнання сучасного суспільства як постідеологічно-

го [5]. Адже зневіра в ідеологічних цінностях та те, що серйозні ідеологічні твердження не сприймаються достатньо глибоко та серйозно, зовсім не є ознакою кінця ідеології.

Чинником, який додатково ускладнює осмислення феномену партійно-ідеологічних трансформацій представницької демократії, є та обставина, що «концепт «ідеології», який з'явився у науковому арсеналі завдяки працям Мангейма та Маркса, за довгі роки свого академічного існування отримав певну теоретичну самодостатність» [16, с.6]. Шлях подолання такої проблеми вбачається таким, що лежить у розгляді як внутрішніх, так і зовнішніх контекстів партійно-ідеологічних трансформацій у тісній прив'язці до загальних трендів суспільного розвитку, характерних перш за все для країн Заходу (передусім т.зв. «Старої Європи» та США), які вже достатньо давно стали «референтною групою» базованою на системі представницької демократії тренду демократизації загалом як такої та партійно-політичного розвитку зокрема.

Принципові зовнішні чинники соціального характеру, які визначають загальні політико-соціальні тенденції та ключові партійно-ідеологічні трансформації в країнах Заходу (передусім т.зв. «Старої Європи» та США) лежать у кількох суміжних суспільно-трансформаційних трендах: з одного боку – в трендах соціально-гуманітарних та соціально-культурних, з іншого боку – в трендах соціально-економічних та соціально-демографічних.

Соціально-гуманітарні та соціально-культурні тренди базуються на тих ключових обставинах, які відзначали такі знані європейські суспільствознавці, як німецько-британський соціальний філософ К. Мангейм [8, 24] – з одного боку, та французький соціальний психолог С. Московічі [11] – з іншого.

В контексті соціології (пі)знання К. Мангейм вказує, що із розвитком та поширенням наукових знань вплив ідеології слабшатиме [8, с. 7-276].

В свою чергу, С. Московічі, говорячи про особливості ХХ ст., вказував на відкриту можливість з'єднання політики та засобів комунікації [11, с.64-65], що дозволить «змішувати» особи та класи в одну масу [11, с.98]. Сучасний демократичний розвиток призвів до ідеологічної кризи класичних ідеологій (соціал-демократія, /нео/консерватизм, /нео/лібералізм і т.п.) шляхом звуження розбіжностей між ними. Опосередкованим наслідком стає дедалі серйозніший занепад «класичних» ідеологічних партій на фоні загальних трансформацій політичної культури, що лежить в основі парадигми представницької демократії, – вона дедалі чіткіше тяжіє до т.зв. «демократичного споживацтва», що межує з латентними настроями політичного нігілізму.

Показовим є приклад Швеції: якщо 1960 р. там було 53% виборців з високим ступенем партійної ідентифікації («сталій» електорат), то 2006 р. таких залишилося лише 15% [25, s.225]. Співвідношення «сталого», лояльного до певної партії електорату та виборців без певної партійної прихильності («непостійних») змінилося також в Німеччині: традиційно висока доля «постійних», яка завжди складала більш ніж дві третини виборців, після об'єднання Німеччини значно скоротилася і складає зараз лише 50% – із подальшою тенденцією збільшення «непостійних» [17, с.7].

Соціально-економічні тренди, характерні для країн Заходу, це передусім поліпшення загальної економіко-соціальної ситуації, макроекономічної стабільності та похідна соціально-психологічна упевненість суспільства/населення країн т.зв. «Золотого мільярда» в «завтрашньому дні» (гарантування зайнятості, зарплат і пенсій, збереження банківських вкладів і тому подібне). З іншого боку, розмитість ідеологічних орієнтирів утруднює шляхи політичної соціалізації та партійної ідентифікації. (Втім, жодний ідеал минулого не може претендувати на універсалізм, тому що з часом змінюється сам ціннісний об'єкт). Внаслідок цього стимулюються пропаганда та розвиток (в т.ч. в не-Західних суспільствах) орієнтирів на гедоністичні та певним чином космополітичні соціальні настрої та принаймні опосередковано (через послаблення соціально-державних обмежень) поглиблює наявний розкол між соціально-економічними та соціально-політичними сферами буття та діяльності.

«Важливу для сучасної політики тенденцію – тенденцію звуження меж ідеологічного конфлікту та зосередження дискусії в рамках обмеженої частини спектру політичних ідей» фіксує сучасний суспільствознавець Д. Шварцмантель, пояснюючи, що «завжди існували тенденції обмежити масштаб політичних дебатів до групи питань про те, як працювати в конкретній політичній і соціальній системі, ...не розширюючи ...до обговорення

того, який тип політичної системи буде більш бажаним» [19, с.30]. Все це сприяє загальній орієнтації на партійні сили та політичні ідеології явно не радикального, а помірнього, центристського характеру. Вони не схильні до пропаганди та реалізації масштабних політико-економічних проектів з високою часткою соціально-економічних ризиків, натомість віддаючи перевагу ідеологемам «стабільності» над ідеологемами «розвитку».

В силу цього радикальні партійно-ідеологічні сили та проекти, що розвиваються в країнах Заходу, все більше витісняються на державно-політичний маргінес. Подібні сили та проекти займають досить «вузькі» ніші електорального/виборчого простору і, відповідно, досить невеликі сегменти поля практичної політики, обмежуючись переважно представницькими та популістсько-епатажними функціями.

Відповідно, певним чином можна погодитися із Д. Затонським в тому, що події, які відбуваються нині в суспільстві, – це радше «ідеологічний відкат історії»; він потрібен для того, аби вберегти людство, що перебуває у постійній модерністській активності, від самознищення [6, с.136].

Соціально-демографічні тренди, характерні для країн Заходу, це передусім загальне «старіння населення» на тлі збереження ним економіко-соціальної активності та соціально-економічних інтересів. Відповідно, відсоток «молоді», схильної до підтримки радикальних сил – як лівих, так і правих, – поступово, але неухильно знижується.

Так, наприклад, французький праворадикальний «Національний фронт» (М. ле Пен), користуючись відносно стабільною підтримкою 25-30% населення, є характерним «виключенням, яке підтверджує правило». У Німеччині, для порівняння, ситуація принципово інша [Пор. 15] – національне осмислення історико-політичної спадщини нацизму та соціалізму є потужним обмежувачем соціальної підтримки політико-ідеологічного радикалізму на усіх рівнях та в багатьох проявах.

Крім того, саме для західної молоді характерна досить слабка зацікавленість в активно-практичній (!) участі (т.зв. «демократія участі» [21]) в партійно-політичному житті своїх країни, регіону, міста.

На це накладається також чинник високої транскордонної мобільності, завдяки якій індивід зазвичай «випадає» з практикуму внутрішньої політики. Цей чинник до того ж слід розглядати як один зі значущих проявів «постіндустріального» розвитку, і перш за все «економіки послуг» як ключової системоутворюючої складової сучасного західного «суспільства споживання» як такого. Непрямим, але значущим проявом цього є доволі давно фіксований тренд розвитку системи представницької демократії як такої – поступовий, але неухильний перехід від «класових» до «масових» партій з розмитим сегментом їхніх симпатиків та умовністю членства в них. Це знаходить відображення також в доктринально-ідеологічному вимірі, що набуває усе більш «строкатого», еклетичного характеру.

Сучасні польські дослідники Р. Хербут [22] й А. Ямруз [23] вказують на три основні типи політичної ідеології: консерватизм, лібералізм, соціал-демократія. Дійсно, класичні партії «Старої Європи» будувалися саме навколо цих «класичних» ідеологій: соціал-демократичні – на соціальних ідеях рівності, консервативна – на ідеях традицій, ліберальна – на ідеях прав і свобод людини. Проте сьогодні багато європейських партій беруть на озброєння абсолютно нові і, на перший погляд, парадоксальні ідеї.

Це пояснюється перш за все тим, що в рамках системи представницької демократії сучасні політичні партії формуються переважно як об'єднання еліт, які перебувають при владі, або прагнуть здобути владу з метою мобілізації та збільшення власної електоральної підтримки. «Ідеї, що надихають американський уряд, засновані на американських ідеалах, але, досягаючи їх, уряд вимушений переступати через інші цінності, – констатує знаний американський суспільно-політичний діяч Дж. Шарп. – І ось це роздвоєння постійно переслідує американську ідеологію».

Для більшої повноти картини слід вказати, що нетрадиційні для класичного політичного спектру рухи (партія «зелених» і т.ін.) виникли в Європі ще в 1970-і рр. Пізніше в цьому сегменті стали активно створюватися та розвиватися партії передусім регіоналістського штибу – шотландська, каталонська і т.п. Для подібних партій (тих же британських партій «Пристрасть до власності» або «Жоден кандидат не гідний мого голосу») традиційна проблематика класичної «ідеологічності» набуває усе більш непринципового характеру, поступаючись місцем актуальним, «злободенним» питанням і проблемам.

Так, наприклад, нинішня лідерка французького «Народного фронту» М. ле Пен, відходячи від «жорсткого» праворадикалізму свого батька, зосереджується на проблемах міграції та критики політики Євросоюзу.

Проте подібна «прикладна» переорієнтація – спекуляція на вирішенні поточних тактичних завдань («тут і зараз») без загальних планів вирішення завдань стратегічних – зазвичай обертається потраплянням в пастку конфлікту між довгостроковими і короткостроковими цілями. (Як не згадати в цьому контексті слова знаного німецького суспільствознавця В. Швевеля про те, що «зазнає крах та ідеологія, яка обіцяє усім те, що може мати лише небагато».)

Більш ніж показова макроекономічна політика грецької Коаліції радикальних лівих (СІРІЗА), яка об'єднала строкаті «ліві» партії – від єврокомуністичної та лівосоціалістичної, до маоїстської та троцькістської орієнтації, а також екологічної («екосоціалізм») спрямованості. (Коли її лідер прем'єр-міністр Греції А. Ципрас виголосив у брюссельському Європарламенті промову антинімецької спрямованості, – то був там зустрінутий вигуками схвалення як з боку ліворадикалів, так і з боку крайніх правих.) Відвертий популізм політики уряду СІРІЗА призвів Грецію до масштабної кризи, поставивши на грань дефолту і навіть виходу з «єврозони» та Євросоюзу.

Крім того, слід враховувати такий соціально-демографічний чинник як зростання зовнішньої міграції в Європу, і передусім з не-Західних країн (Близького та Середнього Сходу), для яких проблемні теми/питання «партійності» та/або «ідеологічності» є радше абстрактними, ніж реальними категоріями політико-соціального буття. (Наприклад, для політичних переконань арабського світу доволі популярним є ідеологічний підхід, згідно з яким саме «(західна) демократія – джерело усіх лих».) Співставні соціально-політичні настрої характерні також для населення країн колишнього СРСР [Пор. 10, 12, 17], і Україна [Див. 12, 18] поки що не є виключенням.

Згідно з підходом німецького політолога К. фон Бейме [20], сучасні європейські крайні праві (праворадикальні) партії пережили у своєму розвитку «три хвилі» – неонацизм у післявоєнні часи, боротьба з податками та за інтереси малого бізнесу та, нарешті, ксенофобія, що набирає обертів з середини 1980-х по теперішній час. Зростанню загальних етносоціальних настроїв ксенофобії етнополітичного націоналізму на Заході сприяє збільшення обсягів зовнішньої міграції. (Так, 55% мусульман Європи дотримуються антисемітських поглядів.) Це посилює політико-соціальну напругу в країнах-реципієнтах (так, МВС ФРН зафіксувало в першому півріччі 2015 р. 173 злочини, здійснених прибічниками праворадикальних сил, – в три рази більше, ніж в аналогічний період 2014 р.). Цим небезуспішно користуються передусім праворадикальні сили [Див. 20], нерідко отримуючи з цього певні політичні дивіденди.

Замість висновків

*Будь-яка розвинута ідеологія створюється,
підтримується та вдосконалюється як політична зброя,
а не теоретична доктрина.*

Ханна Арендт

Як певна інтелектуальна конструкт-схема, ідеологія виступає в якості засобу певного спрощення політико-соціального світу та відповідного звуження масштабів соціально-політичної активності в рамках системи представницької демократії. Однак такий феномен дедалі менше відповідає поступовому, але неухильному ускладненню соціально-політичного розвитку та політико-соціальних відносин. Відповідно, перед такими ключовими політико-ідеологічними структурами, якими є політичні партії, постає проблема адаптації до принципово нових зовнішніх реалій політико-соціального та політико-економічного характеру. Тиск зовнішнього соціального контексту – перш за все соціально-економічних та соціально-демографічних чинників – призводить до того, що ідеологічне «навантаження» практично-політичної діяльності сучасних партій поступово послаблюється, відходить на другий (у «класичних» партій) чи навіть третій (у «некласичних» партій) план.

Література

1. Антонович И.И. Социодинамика идеологии – Минск: Навука і тэхніка, 1995. – 373 с.
2. Бадаева А. Праворадикальные партии и иммиграция в странах Скандинавии // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – №12. – С. 78-86.
3. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 383 с.
4. Бурдые П. Политическое представление. Элементы теории политического поля // Бурдые П. Социология социального пространства – СПб.: Алетейя, 2007. – С. 179-213.
5. Бурдые П. Социология политики – М.: Socio-Logos, 1993. – 336 с.
6. Волинський А. Идеологічна структуризація суспільно-політичних інтересів // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5. – С. 71-81.
7. Жижек С. Возвышенный объект идеологии. – М.: Художественная литература, 1999. – 237 с.
8. Затонский Д.В. Модернизм и постмодернизм: Мысли об извечном коловращении изящных и неизящных искусств. – Х.: Фолио, 2000. – 259 с.
9. Козлова О.Н. Развитие идеологий и социальные конфликты // Социс. Социологические исследования – 1993. – № 4. – С.25-29.
10. Манхейм К. Диагноз нашего времени. – М.: Юрист, 1994. – 693 с.
11. Матц У. Идеологии как детерминанта политики в эпоху модерна. // Полис. Политические исследования. – 1992. – № 1-2. – С.130-142.
12. Мелешкин И.Г. Партийные идеологии и партийные системы России и Великобритании: сравнительный анализ // Россия: тенденции и перспективы развития: сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 5. Часть 2 – М.: РАГС, 2006.
13. Московичи С. Век толп. Исторический трактат по психологии масс. – М.: Центр психологии и психотерапии, 1998. – 480 с.
14. Нікогосян О.О. Особливості розвитку політичних партій і партійних систем у посткомуністичних країнах : автореф. дис. ... к.політ.н. : 23.00.02 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2008. – 15 с.
15. Перегудов С.П. Либерализм XXI века – кризис или обновление? // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 5. – С. 64-74.
16. Политология / Под. ред. В. Ф. Самойлова – М., 1994.
17. Поцелуев С.П. Символические партии как культурно-политический феномен: немецкий опыт в российской перспективе. // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 5. – С. 22-33.
18. Соловьев А.И. Политическая идеология: логика исторической эволюции // Полис. – 2001. – № 2. – С. 5-23.
19. Феен Г.-Й. Развитие партийных систем у посткомуністичних країнах. – К.: Фонд Конрада Аденауера. – 17 с.
20. Чебаненко О., Ковриженко Д. Эффективность политических партий: проблемы та перспективи // Часопис Парламент. – 2007. – № 1. – С. 4-44.
21. Шварцмантель Д. Идеология и политика– Х.: Гуманитарный Центр, 2009. – 312 с.
22. Beume K. von. Right-Wing Extremism in Post-War Europe // West European Politics. – 1988. – Vol.11, №2. – P. 1-18.
23. Fotopoulos T. Towards An Inclusive Democracy: The Crisis of the Growth Economy and the Need For a New Liberatory Project. – London: Cassell, 1997.
24. Herbut R. Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych. – Wrocław. 2002.
25. Jamroz A. Demokracja współczesna: wprowadzenie. – Warszawa: Lemida, 1993. – 279 s.
26. Mannheim K. Essays on the Sociology of Culture – Taylor&Francis, 2003. – 262 p.
27. Oscarsson H., Holmberg S. Regeringsskifte: valjarna och valet 2006. – Stockholm: Norstedts Juridik, 2008.