

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ГОЛОСУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ ПІД ЧАС ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація

В аналітичній записці розглянуто виклики, що постануть перед Президентом України та Верховною Радою України після прецедентних рішень Верховного Суду та Конституційного Суду України прийнятих у лютому 2018 року.

Напередодні чергових президентських та парламентських виборів 2019 року розглянуто попередню судову та парламентську практику реагування на випадки не особистого голосування народними депутатами України та оцінено ризики для законодавчого процесу з конституційно-правової та політичної точок зору.

На основі аналізу профільного законодавства України, відповідних рішень Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини запропоновано шляхи вдосконалення Конституції України, Кримінального Кодексу України та Регламенту Верховної Ради України в частині унеможливлення порушення народними депутатами України вимог Конституції та законів України щодо особистого голосування та встановлення відповідальності в разі їх порушення.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ГОЛОСУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ ПІД ЧАС ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Стан дотримання народними депутатами України конституційної норми щодо особистого голосування

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України 11 липня 2012 року № 15-рп/2012 **«визначальною засадою парламентаризму є відкритість роботи парламенту»**. Водночас, **«реалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв'язку народних депутатів України... із виборцями, що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому»¹**.

Прозорість різноманітних аспектів роботи парламенту значною мірою залежить від своєчасного запровадження сучасних інформаційних технологій. Зокрема, робота офіційного порталу Верховної Ради України дозволяє в режимі реального часу відстежувати дії депутатських фракцій та народних депутатів; прями трансляції з пленарних засідань здійснюються парламентським телеканалом «Рада» та іншими провідними ЗМІ і профільними громадськими організаціями.

Така відкритість парламенту дає змогу громадянам України фіксувати факти порушення процедури розгляду та ухвалення законів та інших актів, що приймаються Верховною Радою України. Зважаючи на це, варто зазначити, що відповідно до частини першої статті 152 Конституції України Закони та інші акти визнаються неконституційними,

¹ 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) від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012. – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/conv>

якщо було порушено встановлену Конституцією України процедуру їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Питання дотримання в парламенті конституційних процедур під час законодавчого процесу, у т.ч. й голосування за закони, є вкрай важливим й свідчить про (не)спроможність влади забезпечити дотримання принципу верховенства права, який закріплено в статті 8 Конституції України.

Лабораторією законодавчих ініціатив було проведено оцінку стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів². Відповідно до неї у вітчизняному парламенті повною мірою дотримуються стандартів демократичних парламентів у частині голосування.

| Тематичні блоки | Стандарти | /- | Актуальність для України |
|------------------|--|----|--|
| | | | Законодавчі приписи |
| 2.6. Голосування | 2.6.1. Голосування під час пленарних засідань | | Засідання ВРУ проводяться відкрито (ч.1 ст.84 Конституції України) |
| | 2.6.2. Парламентарі, які опинилися у меншості при голосуванні, повинні мати | | Стенограми та протоколи пленарних засідань ВРУ надаються депутатам для ознайомлення (ст.56 Регламенту ВРУ). Відповідно, стенограми та протоколи отримують |
| | 2.6.3. Лише члени парламенту повинні мати право голосувати у парламенті | | Голосування на засіданнях ВРУ здійснюється народними депутатами особисто (ч.2 ст.84 Конституції України, ст.47 Регламенту ВРУ). Можливості голосування інших |

Проте, незважаючи на формальне дотримання цих стандартів, вітчизняна практика діяльності парламенту, як нинішнього, так і попередніх скликань, свідчить про зневажливе ставлення та усвідомлене ігнорування

² Чабаненко О. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів «Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 2/2011. – С. 14

вимог Конституції та законів України зі сторони депутатського корпусу. Насамперед тут ідеться про *практику неособистого голосування народних депутатів України («кнопкодавство»)* під час ухвалення законів та інших актів Верховної Ради України.

Так, за інформацією громадського руху «Чесно», який має на меті стимулювати прозорість, підзвітність та відкритість представників влади, у 2017 році за допомогою відеозасобів зафіксовано ріст випадків неособистого голосування народними депутатами України в порівнянні з 2016 та 2015 роками.

У 2017 році 73 народні депутати порушували пряму норму Конституції щодо особистого голосування 265 разів під час голосувань Верховної Ради. Найбільше порушень здійснили представники групи «Відродження» (75 зафіксованих фактів), «Блоку Петра Порошенка» (55), «Народного фронту» (46) та групи «Воля народу» (41)³.

Варто зазначити, що в суспільному і навіть в експертному дискурсі такі дії народних депутатів вважаються не злочином чи правопорушенням, а зводяться здебільшого до недотримання ними правил етичної поведінки. Проте *не особисте голосування є антиконституційною практикою*, оскільки порушує частину третьої статті 84 Конституції України *та протизаконним*, оскільки суперечить пункту 4 абзацу першого статті 24 Закону України «Про статус народного депутата»⁴, частини другої статті 37 і частини третьої статті 47 Регламенту Верховної Ради⁵.

³ #ЧЕСНОdigest: нардепи-кнопкодави 2017 року. – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://www.chesno.org/news/2608/>

⁴ Закон України «Про статус народного депутата України». – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12/>

⁵ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

***Актуальні політико-правові ризики порушення норми
особистого голосування***

Частина третя ст. 152 Конституції встановлює обов'язок держави відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану актами й діями, що визнані неконституційними. Таким чином, **порушення, допущені під час голосувань у парламенті, уможливають втрату чинності багатьох законодавчих актів й спричинення значних фінансових втрат держави.**

В цьому аспекті особливо важливо підкреслити, що до лютого 2018 року реалізувати такі можливості через судову систему України не вдавалося.

Зважаючи на це, доцільним є аналіз судової та парламентської практики розгляду питань неперсонального голосування народними депутатами України.

Ще у 1998 році Конституційний Суд України дійшов висновку, що в Конституції відсутні положення, які надавали б право народному депутату голосувати за іншого народного депутата на засіданнях Верховної Ради України, а «практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав»⁶.

Проте неодноразові спроби визнати неконституційними чи нелегітимними окремі рішення парламенту з підстав неособистого голосування через Конституційний Суд України та систему адміністративних судів України до лютого 2018 року були безрезультатними. Так, зокрема, Конституційний Суд України у своїх Ухвалах (від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001, від 14 березня 2002 року № 1-у/2002, 21 травня 2013 року № 20-у/2013) про відмови у відкритті конституційних проваджень у справах щодо відповідності Конституції

⁶ Рішення Конституційного Суду України Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07. 07.1998 р. № 11-рп/98. – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/v011p710-98>

України рішень Верховної Ради України зазначав, що встановлення фактичних обставин справи, у тому числі фактів правопорушень із боку народних депутатів України чи посадових осіб Верховної Ради України під час голосування та порушень ними Регламенту Верховної Ради України не належить до його повноважень.

Про відсутність політичної волі протистояти такому явищу в переважній частині депутатського корпусу на нинішньому етапі свідчать результати розгляду, обговорення та голосувань за Постанови про скасування результатів голосування за Закони та постанови Верховної Ради.

Так, наприклад, після прийняття в другому читанні та в цілому проекту Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (№ 6232 від 23.03.2017 р.) у парламенті було зареєстровано 4 Постанови про скасування цього рішення Верховної Ради України (№ № 6232-П, 6232-П1, 6232-П2, 6232-П3).

У пояснювальних записках до цих постанов наголошувалося зокрема на тому, що народними депутатами України зафіксовано випадки не особистого голосування, про що невідкладно було поінформовано головуючого на засіданні Верховної Ради України з наданням доказів, однак, головуючим у порушення частини 4 статті 48 Регламенту не було взято дані факти до уваги та не вжито належних заходів реагування. У свою чергу профільний комітет у Висновках до цих постанов зазначив, що «Комітет неодноразово звертав увагу на те, що Регламент Верховної Ради України не передбачає розгляду Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України питання неособистого голосування народними депутатами України, і таке питання, стосовно встановлення факту неособистого голосування народними депутатами України, має бути порушене та вичерпане безпосередньо під час розгляду законопроектів у залі засідань Верховної Ради України в порядку, передбаченому частиною

третьою статті 47 Регламенту Верховної Ради України, а не після закінчення розгляду питання і, тим більше, після закінчення відповідного пленарного засідання»⁷.

Загалом, вітчизняна парламентська практика свідчить, що питання особистого голосування народними депутатами час від часу постає на політичному порядку денному Верховної Ради України та призводить до тимчасового блокування трибуни чи навіть до тривалих парламентських криз.

Так, після обрання в 2012 році нового складу парламенту порушення конституційного припису щодо особистого голосування призвело до тривалого блокування опозицією роботи Верховної Ради України VII скликання на 1-ій сесії і неможливості розпочати чергову сесію, у встановлений статтею 83 Конституції України термін. І лише з наближенням тридцятиденного строку відсутності пленарних засідань, після якого Президент України отримав би право достроково припинити повноваження парламенту, спонукало більшість піти на поступки та проголосувати за низку змін до Регламенту Верховної Ради України щодо особистого голосування за допомогою електронної системи та механізму переголосування за прийнятті рішення в разі виявлення факту порушення даних вимог⁸. І лише після цього повноцінну роботу законодавчого органу тоді було відновлено.

На відміну від українських судових та парламентських інституцій, які до лютого 2018 року де-факто ігнорували/самоусувалися від винесення рішень по суті, у справах щодо факти(ів) порушення народними депутатами Конституції та законів України під час голосування, Європейським судом з прав людини прийнято низку рішень, які, відповідно до статті 2 Закону

⁷ Висновки Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України до проектів постанов Верховної Ради України № № 6232-П, 6232-П1, 6232-П2 . – [Електрон. ресурс] . – // Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62634&pf35401=435314>; <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62636&pf35401=435317>; <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62637&pf35401=435312>

⁸ Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» // Голос України від 12.12.2012 № 236; Закон України «Про внесення зміни до статті 47 Регламенту Верховної Ради України» // Голос України. – 02.03.2013. – № 42.

України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», є обов'язковими для виконання Україною.

У цьому зв'язку **важливо звернути увагу на прецедентне за своїм змістом Рішення Європейського суду з прав людини «У справі Олександр Волков проти України». Європейський суд з прав людини**, взявши зокрема до уваги факти, наведені в нотаріально посвідчених заявах чотирьох народних депутатів та відеозапис процедури голосування, **вирішив, що «народні депутати свавільно та незаконно голосували за своїх колег, відсутніх на пленарному засіданні**. Таким чином, рішення було прийняте всупереч статті 84 Конституції, статті 24 Закону України «Про статус народного депутата» та статті 47 Регламенту Верховної Ради, згідно з якими народні депутати повинні брати участь у пленарному засіданні та голосувати особисто» (пункти 144-145 Рішення)⁹.

Окрім того, **Європейський суд з прав людини встановив, що Вищий адміністративний суд України в частині розгляду питання щодо незаконності процедури голосування в парламенті витлумачив скаргу О.Волкова на такі факти, як скаргу на неконституційність відповідної постанови парламенту**. Таким чином, Вищий адміністративний суд України, незважаючи на факт того, що мав необхідну для розгляду цього питання компетенцію, уникнув його розгляду, поступившись юрисдикцією на користь Конституційного Суду (пункт 128 Рішення).

Верховна Рада України після декількох невдалих спроб лише 25 грудня 2014 року прийняла Постанову «Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» (щодо судді Верховного Суду України Волкова Олександра Федоровича)»¹⁰.

9. Judgment (Merits) of the European Court of Human Rights «In the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine» . – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-115871>

¹⁰ Постанова Верховної Ради України «Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» (щодо судді Верховного Суду України Волкова Олександра Федоровича)». – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/60-19>

У цьому аспекті важливо також наголосити, що 6 лютого 2018 року Європейський суд з прав людини, взявши до уваги те, що сторони дійшли згоди про розмір справедливої сатисфакції в частині матеріальної шкоди, ухвалив рішення, відповідно до якого український уряд виплатить Олександрові Волкову компенсацію в розмірі 1,43 мільйони гривень¹¹.

Варто також підкреслити, що статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди України при розгляді справ застосовують практику Європейського суду з прав людини як джерело права¹².

Зважаючи на це, останнім часом у судах України збільшилась кількість справ, в яких оскаржуються як постанови, так і закони прийняті Верховною Радою України з порушенням особистого голосування. Більшість таких позовів відхилено через:

- недоведення факту того, що прийняті Верховною Радою України в такий спосіб акти (закони, постанови) порушують індивідуальні права та свободи конкретного позивача;
- відсутності достатніх доказів, які у своїй сукупності дали б змогу суду дійти беззаперечного висновку про порушення процедури голосування народними депутатами;
- невиконання формальних вимог, що встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (наприклад, до заяви не додано документа про сплату судового збору; заява подана з пропуском строку для її подання і т.п.).

Однак, 13 лютого 2018 року **новостворений Верховний суд** на основі висновків Європейського суду з прав людини, що викладені в Рішенні «У справі Олександр Волков проти України», **прийняв Рішення № 72290842 у справі № 800/332/17, яким визнав протиправною та скасував Постанову**

¹¹ Judgment (Just satisfaction and striking out) of the European Court of Human Rights «In the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine». – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-180551>

¹² Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

Верховної Ради України «Про звільнення судді» від 12 квітня 2012 року № 4639-VI¹³. Серед іншого Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду погодився із доводами позивача, що **«голосування під час розгляду питання про його звільнення проводилось народними депутатами за чужими картками від імені інших народних депутатів, які були відсутні в залі засідань парламенту, що підтверджується відеозаписом пленарного засідання від 12.04.2012 року»**¹⁴.

Першим прецедентним¹⁵ рішенням про визнання неконституційним та втрату чинності Закону України в т.ч. з підстав неособистого голосування, яке відбулося в парламенті 3 липня 2012 року, стало Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018. Так Конституцій Суд України, дослідивши зокрема:

- дані про відсутність під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 «Про засади державної мовної політики» народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку,
- дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому,
- відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України, зазначив, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену зокрема положеннями частини третьої статті 84 Конституції України щодо особистого голосування¹⁶.

¹³ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення судді» від 12 квітня 2012 року № 4639-VI [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4639-vi>

¹⁴ Рішення Верховного Суду № 72290842 у справі № 800/332/17 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72290842>

¹⁵ Як зазначалося вище, раніше Конституційний Суд України неодноразово відмовляв у відкритті конституційних проваджень у справах, де оскаржувалися порушення народних депутатів України чи посадових осіб Верховної Ради України під час голосування.

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики». – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>

Взаємопов'язаним з питанням втрати чинності актів парламенту з підстав неособистого голосування є питання **відповідальності членів парламенту за вчинення таких дій**. Як уже зазначалося вище, законодавством України передбачені правові наслідки (втрата чинності, скасування) для акта, прийнятого з порушеннями під час голосування за них. Разом із тим у Конституції та законах України зараз відсутні положення, що б дозволяли притягувати до відповідальності народних депутатів, які голосують замість інших народних депутатів та/чи надають свою картку іншим народним депутатам для голосування замість себе.

У цьому аспекті варто зазначити, що згідно з результатами загальнонаціонального опитування, проведеного Центром Разумкова і Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, переважна частина суспільства, а саме **87,6 % громадян України, підтримують** (проти - 7,1 % опитаних) ідею **позбавлення мандата народних депутатів, які голосують чужими картками** під час голосування у Верховній Раді¹⁷.

У Верховній Раді України VIII скликання очікує розгляду декілька законопроектів (наприклад, № 1231, № 2064), якими пропонуються ввести кримінальну відповідальність за невиконання народними депутатами України обов'язку щодо особистого голосування у Верховній Раді України.

Так, проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад)» серед іншого пропонує встановити, що «голосування за допомогою електронної системи народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України за іншого народного депутата України, – карається позбавленням

¹⁷ Загальнонаціональне опитування провели Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва разом із соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 24 грудня 2012 року. – [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=875

волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від двох до п'яти років»¹⁸.

Прикметно, що у Висновках Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та профільного Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендується відхилити цей законопроект, оскільки такі діяння «не досягають того рівня суспільної небезпеки, який давав би підстави визнавати їх злочинами. Адже саме по собі використання народним депутатом України ... картки іншого депутата ... не тягне за собою заподіяння істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі»¹⁹.

На фоні цього значно контрастує те, що **вчинення аналогічних дій** (голосування більше ніж один раз) «звичайними» **громадянами України** на виборчих дільницях вже **кваліфікується як кримінальний злочин** проти виборчих прав. Так, у 2009 році народними депутатами були внесені зміни до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України²⁰ і зараз, відповідно до статті 158¹ Кримінального кодексу України, «голосування виборцем, учасником референдуму більше ніж один раз – караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років»²¹.

¹⁸ Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад)». – № 1231. – 03.10.2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1231&skl=9

¹⁹ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту закону України № 1231. – 16.12.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52684&pf35401=319889>

²⁰ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1616-17>

²¹ Кримінальний кодекс України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

Міжнародний досвід правової відповідальності членів парламенту за не особисте голосування

Зважаючи на євроінтеграційний курс України, також необхідно звернути увагу на зарубіжний досвід у питанні притягнення до відповідальності за не персональне голосування членів парламенту.

Узагальнюючи міжнародну практику в цьому питанні, варто зазначити, що у більшості розвинених країн відсутні спеціальні закони, які передбачають адміністративну чи кримінальну відповідальність депутатів за не персональне голосування^{22,23}. Значною мірою це пов'язано не з чіткою регламентацією процедур під час голосування в парламенті, а з високою правовою культурою депутатів та розвинутими політичними традиціями парламентаризму. Разом із тим у **Польщі, Литві, Словаччині та Ізраїлі факт неособистого голосування є кримінальним злочином** і в залежності від ступеня тяжкості тягне за собою: позбавлення порушника представницького мандата, штраф, громадські роботи, обмеження волі. Варто зазначити, що в поодиноких випадках не персонального голосування такі парламентарі реально притягаються до кримінальної відповідальності.

Окремо варто звернути увагу на рекомендації, що були підготовлені Місією Європейського парламенту (Місія Кокса) у «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (вересень 2015 – лютий 2016).

Так, на думку Місії Кокса, «перешкоду для ефективної законодавчої роботи створює високий поріг для ухвалення звичайного законодавства у Верховній Раді. ... Місія вважає, що український законодавчий процес буде покращено, якщо: 1) звичайні закони зможуть прийматися простою більшістю голосів на правомочній пленарній сесії; 2) буде створена категорія

²² А як у них? Світові практики парламентаризму. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/yak_u_nyh-svitovi_parlamentski_praktyky.2016_rik_drukovana_versiya.pdf

²³ Відповідальність за не персональне голосування членів парламенту в країнах Європи та Ізраїлі. – Європейський інформаційно-дослідницький центр. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28916.pdf> ; http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/yak_u_nyh-svitovi_parlamentski_praktyky.2016_rik_drukovana_versiya.pdf

важливого законодавства, подібно до «основного закону» в інших країнах, яка потребувала б абсолютної більшості голосів від загальної кількості депутатів, а також 3) буде збережено теперішню вимогу щодо супер-більшості голосів необхідних для ухвалення змін до Конституції (двох третин від загальної кількості депутатів, які голосують двічі)»²⁴.

У цьому контексті варто зауважити, що імплементація цих пропозицій Місії Кокса неможлива без низки змін до Конституції України, у т. ч. і щодо зменшення кількості голосів, необхідних для прийняття звичайних законів. Тоді особливо гостро постане питання забезпечення унеможливлення ситуації, коли народний депутат голосує не тільки за себе, але й за інших народних депутатів.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Із наближенням чергових президентських та парламентських виборів у Верховній Раді України поглиблюватиметься орієнтація як депутатських фракцій і груп, так і окремих народних депутатів на позиції конкуруючих між собою кандидатів на посаду Президента України та очільників майбутніх партійних списків.

Це призведе до зростання напруженості під час законодавчого процесу, зокрема голосувань та пошуку голосів для прийняття парламентом навіть політично нейтральних рішень. У цій ситуації з'являться додаткові ризики для підтвердження існування коаліції у зв'язку з її низькою спроможністю приймати законопроекти, внесені Президентом та коаліційним Урядом.

На цьому тлі зростатимуть ризики використання карток відсутніх народних депутатів для здійснення не особистого голосування. **Регулярні порушення народними депутатами, особливо зі складу коаліції, вимог**

²⁴ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016) підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

Конституції та законів України щодо особистого голосування та відсутність реакції на це зі сторони Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України та Президента України як гаранта додержання Конституції України на певному етапі засвідчать перед західними країнами-партнерами, міжнародними організаціями-донорами та суспільством неспроможність чинної влади забезпечити принцип верховенства права.

Також, не варто відкидати можливості повторення парламентської кризи кінця 2012 – початку 2013 років, що була спричинена численними порушеннями вимог Основного Закону України щодо особистого голосування.

Прийняття в лютому 2018 року Верховним судом та Конституційним Судом України прецедентних рішень, відповідно до яких прийняті Верховною Радою України, з порушенням норм Конституції та Законів України щодо особистого голосування, акти (Постанова та Закон України) втратили чинність, із високим ступенем імовірності призведе:

- до більш прискіпливого аналізу та фіксації діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому;
- збільшення кількості конституційних подань до Конституційного Суду України та позовних заяв до Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду щодо порушення процедури ухвалення актів Верховною Радою України та визнання їх неконституційними чи незаконними;
- привертання уваги суспільства та міжнародних партнерів до фактів бездіяльності (ігнорування Конституції та Законів України) Голови Верховної Ради України та Президента України у разі підписання ними Законів України, прийнятих за допомогою неособистого голосування.

Враховуючи зазначені політичні та правові обставини, **необхідно здійснити низку таких кроків:**

На рівні Президента України, як Гаранта Конституції України:

Відкрито звернутися до Верховної Ради із попередженням щодо нульової толерантності до виявів порушення конституційної процедури голосування в парламенті, яка проявлятиметься у обов'язковому використанні у таких випадках права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів.

На рівні Конституційної комісії та Верховної Ради України:

Під час роботи над положеннями змін до Конституції України щодо обмеження недоторканності депутатів опрацювати питання запровадження кримінальної відповідальності народних депутатів, які в порушення частини третьої статті 84 Конституції України проголосували за іншого народного депутата чи делегували право голосу іншому народному депутату. Зокрема варто було б внести зміни:

а) до статті 353 Кримінального Кодексу України - «Самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи» передбачити зокрема відповідальність народного депутата України:

- за голосування за допомогою електронної системи народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України за іншого народного депутата України;

- за надання народним депутатом України персональної картки для голосування іншому народному депутату, який здійснив голосування цією карткою за допомогою електронної системи на пленарному засіданні Верховної Ради України.

При цьому з метою дотримання вимог статті 24 Конституції України щодо рівності всіх громадян перед законом відповідальність народних депутатів має бути співмірною відповідальності громадян (виборців,

учасників референдуму) за голосування більше ніж один раз, що встановлена статтею 158¹ Кримінального кодексу України.

б) до частини першої та третьої статті 81 Конституції України, які зокрема визначатимуть, що в разі встановлення неодноразових фактів голосування одного народного депутата України за іншого, його повноваження припиняються достроково за рішенням суду.

На рівні Верховної Ради України:

1. Прискорити реалізацію технічного переоснащення зали засідань парламенту та створення інтегрованої автоматизованої системи «Електронна зала пленарних засідань», що, зокрема, передбачає «можливості реалізації функції персонального голосування за рахунок ідентифікації голосуючого (як один із варіантів, за допомогою біометричного сенсора (сканера) відбитку пальця) та подальшого натискання кнопки вибору»²⁵.

2. Внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо запровадження «сенсорної кнопки» для голосування, яка технічно унеможливить порушення народними депутатами України конституційної норми щодо особистого голосування.

О.О. Даниляк

Відділ розвитку політичної системи

Національний інститут стратегічних досліджень

березень 2018 р.

²⁵ Тендерна документація на закупівлю за процедурою відкритих торгів: розробка проектно-кошторисної документації об'єкта будівництва «Технічне переоснащення зали засідань Верховної Ради України в адміністративному будинку по вул. Михайла Грушевського, 5 у Печерському районі м. Києва». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://public.docs.openprocurement.org/get/c8ae734f87b64243a234f76d55b0b996?KeyID=52462340&Signature=XvFgXKsCcrz7bT0mpKa5v8xGOIcq1bh3tRO9ZRkw%2FLF2EdkrcP6oQ8vxm3LvegZhavmVyAVdeTsO%252B6QrPiLDA%253D%253D>