# Коментар до
# Регламенту Верховної Ради України

Київ 2015

Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України.
ISBN 978-966-2141-27-6 730 стор.
У цьому томі викладено науково-практичний коментар до Регламенту Верховної Ради України з урахуванням всіх змін, які внесені до нього станом на 31.12.2014 року

При підготовці Коментаря автори спиралися на своє бачення як внутрішніх парламентських процесів, що мають місце протягом останнього часу, так і на тлумачення багатьох суміжних правових актів, насамперед Конституції України.

Програма USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво» спрямовує свою діяльність на досягнення трьох основних цілей:

1. Сприяння народним депутатам України у їх зусиллях із налагодження ефективної системи співпраці з виборцями і підвищення якості виконання їх представницьких повноважень;
2. Сприяння поширенню ініціатив громадянської освіти і моніторингу за діяльністю як Верховної Ради України так і народних депутатів України з метою покращення їх підзвітності виборцям;
3. Сприяння становленню незалежної законодавчої гілки влади у системі органів державної влади України шляхом підвищення ефективності чинних парламентських процедур

Це видання здійснено за підтримки Відділу демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов угоди No.AID-121-A-14-00001 (Програма «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво»).

Думки і твердження, висловлені у публікаціях, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID, Програми РАДА та Фонду Східна Європа.

Електронну версію цього видання розміщено на веб-сайті Програми «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво» (www.radaprogram.org)

©Програма РАДА, 2015
©Крижанівський В.П, Лінецький С. В., 2015

## ЗМІСТ

**Передмова**…….. 5
**Регламент Верховної Ради України** …… 11

**Розділ I**. Загальні положення …….. 12

**Розділ II**. Організація роботи Верховної Ради України …… 40
Глава 1. Сесії Верховної Ради України …….. 42
Глава 2. Перша сесія Верховної Ради України нового скликання …… 49
Глава 3. Підготовка та організація розгляду питань на сесії Верховної Ради України ..
Глава 4. Організація та ведення пленарних засідань Верховної Ради України …….. 65
Глава 5. Обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України ……. 88
Глава 6. Порядок виступів і надання слова на пленарних засіданнях Верховної Ради України …… 93
Глава 7. Організація голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України ... 100
Глава 8. Рішення Верховної Ради України…… 115
Глава 9. Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України ……. 129
Глава 10. Протокол, стенограма, стенографічний бюлетень пленарних засідань Верховної Ради України ……. 136

**Розділ III.** Формування органів Верховної Ради України. Обрання, призначення та відкликання її посадових осіб …… . 140
Глава 11. Формування депутатських фракцій у Верховній Раді України. …… 141
Глава 14. Погоджувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України …… 156
Глава 15. Голова Верховної Ради України, перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України …… 164
Глава 16. Створення комітетів Верховної Ради України ……. 193
Глава 17. Утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України …… 205

**Розділ IV**. Законодавча процедура ……. 221
Глава 18. Внесення та відкликання законопроектів ……. 223.
Глава 19. Розгляд законопроектів у першому читанні ……. 275
Глава 20. Розгляд законопроектів у другому читанні …….. 288
Глава 21. Розгляд законопроектів у третьому читанні ……. 303
Глава 22. Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президенту України ……. 308
Глава 23. Повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернених Президентом України ……. 314
Глава 24. Прийняття постанов та інших актів Верховної Ради України …… 323
Глава 25. Опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України …….. 325

**Розділ V. Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами** ……. 329
Глава 26. Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України …… 330

Глава 27. Затвердження Державного бюджету України та контроль за його виконанням ..... 376.
Глава 28. Порядок проведення Верховною Радою України урочистого засідання з приводу складення присяги українському народові новообраним Президентом України …… 421
Глава 29. Заслуховування Верховною Радою України щорічних та позачергових послань Президента України ..... 430
Глава 30. Порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпічменту …….. 434
Глава 31. Розгляд питань про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та оголошення за поданням Президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України …… 477
Глава 32. Надання Верховною Радою законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України. Офіційні делегації Верховної Ради України …… 486
Глава 33. Призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та висловлення недовіри Генеральному прокуророві України у випадках, передбачених Конституцією України …….. 507
Глава 34. Порядок складення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, членами Вищої ради юстиції, суддями Конституційного Суду України, членами Центральної виборчої комісії …… 553
Глава 35. Розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції …… 557
Глава 36. Порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України …… 566

**Розділ VI. Розгляд питань, пов'язаних із здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України** …… 572
Глава 37. Розгляд Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими запитами …… 573
Глава 38. Розгляд питань, пов'язаних з парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України …….. 584
Глава 39. Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань …… 597
Глава 40. Розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим …….. 605

# *ПЕРЕДМОВА*

*Ухвалення Верховною Радою України 10 лютого 2010 р. Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» №1861-VI поставило крапку у довготривалих дискусіях щодо правового статусу цього визначального для організації парламентської роботи нормативно-правового акта[1]. Від 2010 р. Регламент Верховної Ради України є, а точніше затверджений, Законом України. З цього часу він, нарешті, став самодостатнім нормативно-правовим актом і набув сили закону.*

*З огляду на це, автори Коментаря до Регламенту Верховної Ради України, опублікованого у 2008 р., знову приступили до праці з коментування цього разу вже законодавчих норм, що містяться в новому Регламенті Верховної Ради України зразка 2010 р. (з наступними змінами)[2], спираючись як на власний досвід і бачення парламентського процесу, так і на напрацювання вчених і практиків.*

*До аналізу проблем форми та змісту Регламенту Верховної Ради України останнім часом прикута увага значної когорти вчених-конституціоналістів. З-поміж них згадаємо праці Ю.Г. Барабаша[3], І.М. Берназюка[4], О.В. Богачову[5], М.М. Воронова[6], В.С. Журавського[7], Н.В. Ганжу[8], Н.І. Грушанську[9], В.М. Кампа[10], О.В. Кульчицьку[11], І.С. Куненко[12], О.О. Майданник[13], М.А. Маркуш[14], Р.С. Мартинюка[15], О.В. Марцеляка[16], О.М. Мудру[17], А.С. Олійника[18], В.М. Олуйка[19],*

---

[1] *Див.: Маркуш М. Регламент Верховної Ради України: конституційний аспект // Віче. – 2009. - №24. – С. 4-8; Мартинюк Р.С. Форма нормативно--правового акта про Регламент Верховної Ради України // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – №1(3). – С. 1-13; Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 302-319.;*

[2] *Законодавство України подане станом на 1 січня 2015 р.*

[3] *Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект. – Х.: Легас, 2004. – 191 с.*

[4] *Берназюк І.М. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні. Дис.. канд.. юрид. наук. – К., 2010. – 187 с.*

[5] *Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – К., 2006. – 23 с.; Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. - К. : Реферат, 2006. - 424 с.*

[6] *Воронов М. М. Правові акти законодавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / М. М. Воронов. – Харків, 1997. – 21 с.*

[7] *Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К.: Парлам. вид-во, 2002. – 344 с.*

[8] *Ганжа Н.В. Теоретичні проблеми регламенту Верховної Ради України: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 2004. — 17с.*

[9] *Грушанська Н.І. Правові засади депутатської етики (на досвіді парламенту України): автореф. дис. ... канд. юр. наук., - К., 1999. - 16 с.*

[10] *Кампо В. Проблеми правового регулювання статусу парламентської більшості та парламентської опозиції у Верховній Раді України / Кампо В. // Політичний календар. Інформаційно-аналітичний огляд. – 2003. – № 5(63). – С. 3–6.*

[11] *Кульчицька О.В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради. Дис. канд. юрид. наук. – К., 2009. – 210 с.*

[12] *Куненко І.С. Конституційний процес в Україні: актуальні питання правового забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид наук. — К., 2011. – 17 с.*

[13] *Майданник О.О.Парламентський контроль в Україні. – К.: Національний педагогічний університет ім.. М.П.Драгоманова, 2004. – 320 с.*

[14] *Маркуш М. Регламент Верховної Ради України: конституційний аспект // Віче. – 2009. - №24. – С. 4-8.*

[15] *Мартинюк Р.С. Форма нормативно--правового акта про Регламент Верховної Ради України // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – №1(3). – С. 1-13.*

[16] *Марцеляк О. В. Статус депутатських фракцій і груп: вітчизняний і зарубіжний досвід / О. В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 65–75.*

*Н.Л. Омельченко[20], З.О. Погорєлову[21], В.Ф. Погорілка[22], Х.В. Приходько[23], Ж.М. Пустовіт[24], М.В. Развадовську[25], В.І. Розвадовського[26], А.М. Ришелюка[27], С.В. Саса[28], І.Є. Словську[29], О.В. Совгирю[30], Т.О. Тополянську[31], Г.О. Федоренко[32], В.М. Шаповала[33], О.І. Ющика[34] та ін. Тією чи іншою мірою їхні розробки та наукові погляди прислужилися авторам цього Коментарю у формулюванні власного бачення змісту парламентської процедури та особливостей її правового врегулювання.*

*Зауважмо, що, на відміну від інших законів, 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 документ 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 перебрав на себе відповідну регулятивну роль. Тому можна погодитися з В.М. Шаповалом у тому, що український парламентський Регламент здійснює відповідне правове регулювання не «після» Конституції, а «разом» з Конституцією[35].*

*Юридична сила парламентського Регламенту об'єктивно зумовлена юридичною силою акта, який 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*

---

[17] *Мудра О.М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи. Автореф. дис.. кад. Юрид. наук. – К., 2003. – 17 с.*

[18] *Олійник А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А. С. Олійник. – К., 1998. – 17 с.*

[19] *Олуйко В.М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 216 с.*

[20] *Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України. Дис. канд.. юрид. наук. – К., 2011. – 198 с.*

[21] *Погорєлова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2004. — 19 с.*

[22] *Погорілко В.Ф. Функції українського парламенту. Від номінального до реального // Віче. – 2002. – № 2. – С. 17–27.*

[23] *Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради України – парламенту України : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – К., 2004. – 20 с.*

[24] *Пустовіт Ж. М. Поняття та сутність установчої функції Верховної Ради України // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 2. – С. 59–64.*

[25] *Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2005. – 20 с.*

[26] *Розвадовський В.І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: питання правового врегулювання. Дис. канд. юрид. наук. – К., 2010. – 195 с.*

[27] *Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.*

[28] *Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 20 с.*

[29] *Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентарізму: конституційно-правове дослідження : автореф. дис ... д-ра юрид. наук/. – Одеса, 2014 . – 47 с.*

[30] *Совгиря О. Правовий статус парламентської опозиції. Навч. посібник. – К. : Центр навчальної літератури. – 2006. – 263 с.*

[31] *Тополянська Т. О. Конституційно-процесуальні основи реалізації права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2009. — 20 с.*

[32] *Федоренко Г. О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К., 2000. - 18 с.*

[33] *Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. / В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, Г.С. Журавльова; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2000. – 216 с.*

[34] *Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 302-319.*

[35] *Шаповал В. Джерела конституційного права Укаїни: питання теорії і практики // Право України. – 2014. – №9. – С. 164.*

*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 законі, 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 Регламент можна характеризувати як акт нормативно-допоміжного значення стосовно Закону про Регламент*[36].

*Втім, зазначене зовсім не означає якогось применшення ролі та значення парламентського Регламенту, зведення його до рівня «другорядного» акта. Ще раз наголосимо: Закон про Регламент і власне сам Регламент становлять певну єдність, змістовну органічну цілісність. Вони є важливою інтегрованою частиною парламентського законодавства України, містячи чи не найбільш істотну частину процесуально-правових норм у структурі відповідної підгалузі конституційного законодавства України.*

*Парламентський регламент є важливим джерелом та водночас вагомим правовим інститутом парламентського права, що є специфічним регулятором відносин із дотримання парламентських, процедур (процедурних правовідносин). Процедурні відносини є специфічною формою процесуальних відносин, що відбуваються насамперед у межах окремої публічної структури та є пов'язаними із реалізацією нею власних завдань та функцій; відповідно парламентські процедурні відносини в Україні відбуваються у форматі діяльності Верховної Ради України. Коло таких відносин є невичерпним, їх перелік вітчизняна доктрина не містить, що призводить до невирішеності питання предмета регулювання парламентського регламенту. Широке розуміння регламенту як регулятора процедурних відносин призводить до використання регламентної форми регулювання у різних соціальних сферах, адже регламентні акти сьогодні діють у більшості представницьких органів влади та місцевого самоврядування України, у вищих та центральних органах виконавчої влади, органах судової влади та конституційного контролю тощо. Таке поширення викликає потребу у відмежуванні парламентських регламентів від інших регламентних актів, що застосовуються у представницьких та інших колегіальних органах*[37].

*Дійсно, аналізуючи формальну та змістовну сторони чинного Регламенту Верховної Ради України, ми не можемо не відзначити, що сам Регламент є набутком правового регулювання діяльності колегіальних органів влади, притому не обов'язково лише законодавчих. Так, в Україні регламентами є нормативно-правові акти, що регулюють діяльність таких колегіальних органів влади, як Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний суд України, вищі спеціалізовані суди України (Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ), а також представницькі органи місцевого самоврядування*[38].

*М.А. Маркуш слушно зауважила, що регламент містить положення, які детально визначають внутрішній порядок функціонування органу державної влади у процесі здійснення ним повноважень, закріплених законом (динаміку, процедуру функціонування). Вона визначає такий регламент, як нормативний акт, який відзначається високим ступенем деталізації щодо упорядкування внутрішньої структури і відносин, що виникають у процесі реалізації органом державної влади своїх повноважень*[39].

---

[36] *Шаповал В. Феномен конституції як основного закону // Право України. – 2014. - №7. – С. 80.*

[37] *Мотринець С. Парламентський регламент як форма правової процедури // Юридичний вісник. – 2013. - №3. – С. 56.*

[38] *Див. докладніше: Вершинина Е. С. Регламент как общеправовой феномен: дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2010. — 224 с. ; Ганжа Н.В. Регламенти органів державної вади та місцевого самоврядування вУкраїні: поняття і класифікація // http://vlz.in.ua/uploads/File/pdf/St/2012s/2012-4s/GanzhaSt.pdf.*

[39] *Окрема думка судді М.А. Маркуш щодо Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26 листопада 2009 р. № 30-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 95. — Ст. 3286.*

*Проте лише Регламент Верховної Ради України набув конституційного значення: він безпосередньо згаданий у пункті 15 частини першої статті 85 Конституції України. Кількома рішеннями Конституційного Суду України було підтверджено його роль і значення в системі законодавства України, а саме роль його як закону.*

*Не можна не відзначити певної правонаступності чинного Регламенту від попередніх його версій зразка 1994, 2006 та 2008 рр. Всі вони в основному заклали основи тієї змістовної структури парламентського Регламенту, яка збереглася та існує в ньому дотепер. Не можна ігнорувати того, що чинний Регламент змістовно багато в чому є правонаступником цих своїх «попередників». У той же час його істотно новелізовано.*

*Оновлення Регламенту упродовж періоду 2010-2014 рр. була зумовлено передусім перипетіями конституційної реформи. Конституційні «гойдалки» - прийняття Регламенту в 2010 р. на основі конституційних змін 2004 р., потім скасування дії цих змін 2004 р. у 2010 р., а затим їхнє відновлення у 2014 р. не могли не накласти суттєвий відбиток як на змістовне наповнення Регламенту, так і конституціоналізацію його положень. Зокрема, дотепер констиутуціоналізація багатьох положень Регламенту все ще не завершена. Скасовані у 2010 р. глави, що стосувалися регламентації діяльності парламентської коаліції та опозиції, попри відновлення дії Конституції України в редакції 2004 р., досі не знайшли адекватного відображення у чинному Регламенті Верховної Ради України.*

*Це призвело, зокрема, до того, що формування парламентської коаліції та опозиції, а так само їхня діяльність у новообраному парламенті України восьмого скликання відбувається часто-густо поза вимогами Регламенту. Тому цілком очевидною є потреба синхронного доповнення Регламенту положеннями, які б регулювали організацію та порядок діяльності парламентської коаліції та опозиції, надавали б представникам останньої належні гарантії для повноцінної участі в парламентській діяльності. Відтак, тенденція щодо суттєвого запізнення з внесенням змін до Регламенту порівняно з конституційними змінами має бути подолана, а весь масив правового регулювання парламентської роботи приведений у відповідність із змістовними вимогами оновленої Конституції України.*

*Специфіка розвитку парламентського законодавства України багато в чому зумовила компенсаторний характер парламентського Регламенту.*

*Так, за відсутності Закону України «Про тимчасові спеціальні, тимчасові слідчі та тимчасову спеціальну слідчу комісію Верховної Ради України» саме Регламент регулює і доволі повно особливості організації та діяльності ТССК з питань імпічменту Президента України.*

*Вимоги щодо оформлення законопроектів, їхнього внесення, а також підготування до розгляду в парламенті мали б бути, очевидно, розміщені в Законі України «Про закони та законодавчу діяльність», який так само дотепер не ухвалений Верховною Радою України.*

*Крайньою фрагментарністю відзначається правове регулювання в межах парламентського Регламенту специфіки прийняття та введення в дію підзаконних актів Верховної Ради України.*

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

*Не вдається забезпечити належного додержання передбачених Регламентом парламентських процедур щодо:*

- *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.*

*Нагадаємо, що саме з мотивів порушення конституційної процедури внесення змін до Конституції України Конституційний Суд України у вересні 2010 р. ухвалив Рішення про визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222-IV.*

*Так само системним є порушення встановленої Регламентом логіки бюджетного процесу: жодного разу з моменту прийняття нового Бюджетного кодексу України та внесення синхронних змін до Регламенту відповідні процедури не були додержані в практиці парламенту України.*

*Непоодинокими також були випадки ігнорування Президентом України та Верховною Радою України регламентних вимог щодо заслуховування вищезгаданих послань Глави держави.*

*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, перетворилося на звичайний бюрократичний ритуал проведення парламентських слухань, які суттєво втратили свій суспільний резонанс і парламентську «вагу».*

*Багато в чому декларативного і вкрай формального характеру набуло звітування перед Верховною Радою України високопосадовців органів державної влади тощо.*

*Зазначене вказує на істотні проблеми у правозастосовчому процесі з реалізації норм і приписів Регламенту, що, безумовно, теж заслуговує на окреме дослідження*[40].

*Загалом же, як нам видається, суто регламентні проблеми можуть і повинні розв'язуватися в єдиному комплексі законодавчих заходів з оптимізації діяльності Верховної Ради України, якісного вдосконалення законодавчого процесу, суттєвого поліпшення стану реалізації інших конституційних функцій парламенту України і чи не найперше контрольної функції у всій її повноті .*

*Розумінню цих проблем, а також з'ясуванню проблемних аспектів застосування Регламенту і присвячена ця праця.*

*Сподіваємося, що вона стане у нагоді не лише народним депутатам України, але і працівникам Апарату Верховної Ради України, всім, хто покликаний забезпечувати належну реалізацію Верховною Радою України її конституційних функцій і повноважень.*

---

[40] *З останніх робіт у цьому напрямів згадаємо наприклад: Ганжа Н.В. Форми реалізації Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" // http://pravoznavec.com.ua/period/article/11417/%CD.*

# РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Про Регламент Верховної Ради України**

**(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133)**

**{Із змінами, внесеними згідно із Законом № 1952-VI від 09.03.2010, ВВР, 2010, № 16-17, ст.134}**

**{Офіційне тлумачення до Регламенту див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2010 від 06.04.2010}**

**{Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2157-VI від 27.04.2010, ВВР, 2010, № 21, ст.223 № 2600-VI від 08.10.2010, ВВР, 2011, № 10, ст.64№ 2704-VI від 18.11.2010, ВВР, 2011, № 12, ст.84 № 3614-VI від 07.07.2011, ВВР, 2012, № 9, ст.63 № 4162-VI від 09.12.2011, ВВР, 2012, № 29, ст.335 № 4308-VI від 11.01.2012, ВВР, 2012, № 31, ст.396}**

**{Щодо визнання неконституційними окремих положень див. Рішення Конституційного Суду № 12-рп/2012 від 30.05.2012}**

**{Із змінами, внесеними згідно із Законами № 4652-VI від 13.04.2012, ВВР, 2013, № 21, ст.208 № 4711-VI від 17.05.2012, ВВР, 2013, № 14, ст.89 № 4874-VI від 05.06.2012, ВВР, 2013, N 17, ст.153}**

**{Щодо визнання неконституційними окремих положень див. Рішення Конституційного Суду № 15-рп/2012 від 11.07.2012}**

**{Із змінами, внесеними згідно із Законами № 5029-VI від 03.07.2012, ВВР, 2013, № 23, ст.218№ 5463-VI від 16.10.2012, ВВР, 2014, № 4, ст.61№ 5474-VI від 06.11.2012, ВВР, 2013, № 49, ст.687№ 5520-VI від 06.12.2012, ВВР, 2014, № 9, ст.92 № 29-VII від 22.02.2013, ВВР, 2014, № 10, ст.105 № 224-VII від 14.05.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.132 № 245-VII від 16.05.2013, ВВР, 2014, № 12, ст.178 № 429-VII від 03.09.2013, ВВР, 2014, № 20-21, ст.723 № 724-VII від 16.01.2014, ВВР, 2014, № 22, ст.804 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014, ВВР, 2014, № 22, ст.811№ 767-VII від 23.02.2014, ВВР, 2014, № 17, ст.593 № 769-VII від 23.02.2014, ВВР, 2014, № 12, ст.190 № 1170-VII від 27.03.2014, ВВР, 2014, № 22, ст.816№ 1235-VII від 06.05.2014, ВВР, 2014, № 26, ст.902 № 1599-VII від 22.07.2014, ВВР, 2014, № 36, ст.1188}**

**{У тексті Регламенту слова "Міністр фінансів України" та "Міністерство фінансів України" в усіх відмінках замінено відповідно словами "член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування державної бюджетної політики" та "центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики" у відповідному відмінку згідно із Законом № 5463-VI від 16.10.2012}**

**Верховна Рада України постановляє:**

**1. Затвердити Регламент Верховної Ради України (додається).**

**2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.**

**Президент України В.Ющенко**

**м. Київ**
**10 лютого 2010 року**
**№ 1861-VI**

## Розділ І.
## ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

*За усталеним підходом до техніки нормопроектування, кожен нормативно-правовий акт містить у своїй структурі згруповану в окрему главу чи розділ сукупність нормативних положень, які об'єднуються назвою «Загальні положення». Роль і призначення цих положень полягає насмаперед у тому, щоб розкрити сутність і правове призначення даного нормативно-правового акта, дати правозастосувачам первинне уявлення щодо цілей і завдань правового регулювання, а також предмету правового регулювання, яким охоплюється «предметне поле» даного акта тощо.*

*Як правило, загальні положення є своєрідною «квінтесенцією» правової природи того чи іншого нормативно-правового акта, оскільки концентрують у своєму змісті ті правові вимоги, які є «наскрізними», спільними для всіх уміщених у такому акті правових норм.*

*У цьому сенсі не є винятком і Регламент Верховної Ради України. Невід'ємним елементом його структури є Загальні положення, викладені у Розділі І.*

*Цей Розділ є порівняно невеликим за обсягом, вміщуючи у своїй структурі лише 8 статей. Проте ці статті є вельми важливими для розуміння наступного нормативного матеріалу, викладеного в інших розділах цього Регламенту. Зокрема, саме вони визначають правові засади роботи парламенту України, місце проведення та мову ведення засідань Верховної Ради України, особливості відкритих та закритих засідань українського парламенту, розміщення народних депутатів України і запрошених осіб у залі засідань Верховної Ради України, а також основні засади організаційного, правового, наукового, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (груп) Апаратом Верховної Ради України та основні елементи правового статусу керівника цього Апарату.*

*Відтак, змістовно цей Розділ не є складним з предметного та функціонального боку. Він містить порівняно нечисленну, з кількісного боку, та відносно виокремлену з якісного боку, сукупність правових норм, що стосуються не лише правового регулювання тих чи інших елементів парламентської процедури, але й деяких важливих, з точки зору законодавця, особливостей забезпечення цієї процедури.*

*Безпосереднє регулятивне значення положень цього Розділу в реальному бутті Регламенту, у застосуванні інших його норм важко переоцінити. І хоч всі норми Регламенту мають однакову юридичну силу – силу закону, - все ж у застосуванні положень Розділу І можна помітити певний смисловий пріоритет, оскільки вони зумовлюють ієрархічне підпорядкування вміщеним у них загальноправовим вимогам інших положень, що містяться в інших розділах цього-таки Регламенту.*

*Водночас, невелика кількість норм, що містяться у Розділі І Регламенту, вказує на те, що при конструюванні структури цього документу законодавець обрав так звану "французьку" методику, що передбачає головний наголос на нормах безпосердного правового регулювання за відсутності великого системного масиву саме Загальних положень. Такий підхід видається нам цілковито виправданим з огляду на те, що Регламент Верховної Ради України вміщує переважно норми процесуально-правового характеру, тоді як Розділ І концентрує переважно матеріально-правові норми.*

**Стаття 1. Правові засади роботи Верховної Ради України**

**1. Порядок роботи Верховної Ради України (далі - Верховна Рада), її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України (далі - Регламент) та законами України "Про комітети Верховної Ради України", "Про статус народного депутата України", про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.**

**{Частина перша статті 1 із змінами, внесеними згідно із Законами № 2600-VI від 08.10.2010, № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради.**

1.У цій статті визначаються основні правові засади роботи парламенту України – Верховної Ради України. При цьому Регламент не проводить розмежування між такими засадами та іншими відправними положеннями, ідеями, принципами, вміщеними в цьому Розділі.

Під **правовими засадами роботи парламенту** слід розуміти відправні, вихідні правові ідеї, які виражають найважливіші підвалини й закономірності організації діяльності єдиного законодавчого органу Української держави. Це відносно самостійні положення, які відіграють програмувальну, спрямовуючу роль у розумінні організації діяльності Верховної Ради України. Головна їх мета – визначення найбільш загальних, принципових і важливих, з точки зору законодавця, особливостей порядку роботи парламенту, спрямування й забезпечення збалансованості механізму правового регулювання парламентських процедур, єдності і системності в регулюванні правовідносин у цій сфері.

Відповідно до ч. 5 ст. 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Таким чином, термін «порядок роботи Верховної Ради України» має статус конституційного.

**Порядок роботи Верховної Ради України –** це встановлена нормами Регламенту Верховної Ради України, інших законодавчих актів України система взаємопов’язаних та послідовних дій парламенту, його органів і посадових осіб з метою реалізації функцій і повноважень єдиного органу законодавчої влади України.

Порядок роботи парламенту відбиває закономірності функціонування парламенту та його структурних одиниць як закономірної, певним чином організованої суспільної системи – елемента державного апарату. Він також запроваджує системність, безперервність та послідовність у реалізації парламентських функцій відповідним органом державної влади як у цілому, так і його структурними одиницями.

Опосередкований правовими приписами, вміщеними у відповідних законодавчих актах, такий порядок встановлює певний рівень організації, а саме унормованість певним видом соціальних норм (правовими нормами).

Порядок роботи парламенту, як організаційна система роботи, складається, у свою чергу, з підсистем, які охоплюють окремі предметні блоки роботи парламенту (залежно від конкретної парламентської функції або від стадії розгляду в парламенті того чи іншого питання).

Порядок роботи парламенту нормується та лімітується нормами права з метою надання такій роботі більш досконалих форм, забезпечення її упорядкованості, запобігання випадків нереалізації чи неправильної реалізації (у тому числі неналежними суб'єктами) парламентських функцій, усунення випадків реалізації таких функцій небажаними та соціально шкідливими методами і способами.

Такий порядок охоплює: 1) сукупність дій уповноважених на те правом суб'єктами, які мають повноваження на безпосередню участь у діяльності парламенту та його органів; 2) правовідносини між відповідними суб'єктами.

До зазначених правових засад віднесені питання кола правових актів, якими визначається сфера регулювання порядку роботи не тільки Верховної Ради України, але й деяких інших органів і посадових осіб, а саме органів парламенту та його посадових осіб, а також засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, кола суспільних відносин, щодо яких цим Регламентом здійснюється правове регулювання.

**Верховна Рада України** – це єдиний орган законодавчої влади (парламент) в Україні. Це конституційний, постійнодіючий, однопалатний (монокамеральний), загальнонаціональний, колегіальний, представницький орган Українського народу, що формується шляхом загальних, рівних, прямих виборів при таємному голосуванні, і наділений Конституцією України рядом важливих нормотворчих, представницьких, установчих, контрольних та інших функцій, які здійснюються ним в порядку, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Він складається з 450 народних депутатів України.

До органів Верховної Ради України слід віднести **створювані у рамках чинного законодавства України структурні підрозділи парламенту, що належать до його організаційної структури як невід'ємні складові частини (підсистеми) і є частинами більш складної соціальної системи – парламенту України**. Варто зазначити, що ці органи як робочі органи парламенту позбавлені рис самостійного органу державної влади. Їх автономія є проявом внутріпарламентської волі, а тому її обсяг і межі залежать від волі законодавця, втіленої в законах та в Регламенті парламенту.

Характерною ознакою таких органів є те, що до їх складу входять виключно народні депутати України. Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, на відміну від цього, хоч і вмонтовані в систему парламентського механізму, є органами спеціальної конституційної компетенції (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 р.). Це також підтверджує системний аналіз структури та змісту Розділу III цього Регламенту, який присвячений врегулюванню питань формування органів парламенту. Відповідно до нього, до останніх належать депутатські фракції та групи, Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп), а також комітети і тимчасові комісії парламенту.

З цих же причин до складу органів парламенту не можна зараховувати Апарат Верховної Ради України, що відповідно до ч. 1 ст. 7 Регламенту здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, **її органів**, народних депутатів, депутатських фракцій (груп) (тобто, сам Регламент вказує на формальну і фактичну неналежність апарату Верховної Ради України до числа її органів).

Відтак, органами Верховної Ради України є комітети та комісії парламенту як основні організаційні структурні одиниці, що забезпечують професійну діяльність і реалізацію функціонального призначення Верховної Ради України. Водночас новелами структурної організації парламенту стало віднесення депутатських фракцій та груп до обов'язкових

структурних частин парламенту. Відмінність Погоджувальної ради від політичних органів у тому, що вона відповідає за попередню підготовку і розгляд організаційних питань роботи парламенту (ч. 1 ст. *73* Регламенту).

Якщо змістовно формування депутатських фракцій і груп, а також комітетів і комісій парламенту передбачено безпосередньо Конституцією України (ст. 89), то формування і діяльність Погоджувальної ради – винятково регламентне положення.

Особливостям організації та діяльності зазначених органів парламенту присвячено чимало уваги в тексті Регламенту. Водночас суттєвою лакуною у ньому є відсутність регулювання питань, пов'язаних з організацією та діяльністю парламентської опозиції (меншості).

До **посадових осіб Верховної Ради України** слід віднести Голову, Першого заступника голови та заступника Голови Верховної Ради України, а також голів, заступників голів комітетів, секретарів комітетів і комісій, голів і заступників голів депутатських фракцій і груп у парламенті.

До **засад формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (груп)** слід віднести найголовніші, закріплені в цьому Регламенті, правові положення, що стосуються інституціоналізації парламентських фракцій та груп у парламенті.

Взаємозв'язок обох частин статті, що коментується, у поєднанні загального і конкретного: у першій частині йдеться про загальні засади регулювання порядку парламентської роботи, тоді як у другій вказується на специфічний характер цього порядку стосовно предметів регулювання цього Регламенту.

2. У ч. 1 статті, що коментується, встановлений перелік правових актів, на яких ґрунтується порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій та груп, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді.

Систему зазначених правових актів очолює Конституція України – нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини. Регулювання деяких питань порядку роботи парламенту безпосередньо на рівні Конституції України вказує на важливу суспільну роль таких правовідносин, які законодавець відніс до сфери найважливіших у механізмі організації державного апарату загалом та органу законодавчої влади зокрема.

Крім того, ці суспільні відносини регламентуються також деякими спеціальними законами, а саме: законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України. Слід зауважити, що останній закон дотепер не прийнятий парламентом.

До числа законів, що регулюють питання порядку роботи парламенту, його органів та посадових осіб, а також засад формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій та груп, належить власне Регламент Верховної Ради України, ухвалений парламентом у 2010 р. як закон.

Оскільки цей Регламент затверджений законом України, то й будь-які зміни до нього можуть вноситися також виключно законами України.

Варто зупинити увагу також на тому, що стаття Регламенту, яку ми коментуємо, передбачає взаємодоповнюваність у регулюванні відповідної сфери суспільних відносин між спеціальними законами і Регламентом парламенту. Це означає, що відповідні питання регулюються цими правовими актами окремо, не дублюючи положення. Розміщення правових норм у відповідних законах – предмет вибору законодавця. Так, зокрема, питання, які стосуються позасесійної діяльності комітетів парламенту та народних депутатів України, здебільшого містяться у відповідних статусних законах, натомість питання, що стосуються їх

діяльності безпосередньо під час пленарних засідань парламенту, містяться у тексті Регламенту Верховної Ради України.

Не варто сприймати перелік законів, які входять до системи правових актів, що регулюють здійснення парламентських процедур, як вичерпний. Зокрема, не виключено прийняття не лише закону, що регламентуватиме діяльність тимчасових комісій Верховної Ради України, але й закону про порядок здійснення законодавчої діяльності, який, очевидно, предметно охоплюватиме і власне законодавчу процедуру (можливі варіанти – закон «Про закони і законодавчу діяльність» або «Про нормативно-правові акти»).

Ще раз наголосимо на тому, що у структурі цієї системи, до складу якої в імперативному порядку входить і закон про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, останній акт дотепер не ухвалений, що не дозволяє говорити про охоплення правовим регулюванням усього масиву суспільних відносин, пов'язаних із організацією роботи парламенту України.

1.У ч. 2 статті, яку ми коментуємо, встановлюється цільове призначення Регламенту, а саме врегулювання ним таких груп питань, як:

- порядку підготовки і проведення сесій Верховної Ради *України* та її засідань;
- порядку формування державних органів;
- законодавчої процедури;
- процедури розгляду інших питань, віднесених до повноважень парламенту;
- порядку здійснення Верховною Радою України контрольних функцій.

Як бачимо, йдеться про те, що Регламент регулює певні **процедури** та **порядок діяльності**. Здебільшого ці терміни вживаються у тексті Регламенту як синоніми. У теорії парламентського права вони в сукупності охоплюються терміном «парламентські процедури». **Процедура** (фр. procedure, від лат. procedo – просуваюсь) – це встановлений порядок ведення, розгляду певних справ та їх вирішення.

У цій частині статті, що коментується, йдеться фактично про те, що Регламент охоплює своїм регулятивним впливом весь комплекс суспільних відносин, пов'язаних із механізмом реалізації парламентських функцій. З огляду на те, що всі вони реалізуються у різних формах сесійної діяльності парламенту, особлива увага приділяється також внутрішнім, організаційним аспектам функціонування єдиного органу законодавчої влади.

Водночас можна помітити, що парламентські процедури охоплюють в основному, але не виключно, сферу реалізації парламентом своїх функцій. Вони також обіймають питання інституціоналізації парламенту, його організаційну структуру, зокрема формування органів парламенту. Це можна помітити, аналізуючи текст цього Регламенту. З цього можна зробити висновок, що у ч. 2 цієї статті предметне поле Регламенту невиправдано звужене.

Разом із тим, до охопленої цим Регламентом інституціоналізації парламенту та його органів не можна віднести первинну інституціоналізацію, пов'язану з обранням внаслідок виборів (на основі Закону України «Про вибори народних депутатів України») повноважного складу Верховної Ради України. У цьому Регламенті йдеться, очевидно, лише про вторинну інституціоналізацію, тобто про комплекс правовідносин, пов'язаних із початком роботи новообраного парламенту та формуванням всіх необхідних для його повноцінного функціонування органів.

Також слід зробити застереження, що термін «парламентські процедури» не означає, що в цих процедурах не беруть участі інші суб'єкти конституційно-правових відносин, зокрема коли йдеться, приміром, про законодавчий процес, про формування інших державних органів та про виконання парламентом його контрольних функцій тощо. Таким чином, парламентські процедури мають не лише внутрішньопарламентський характер, але й залучають до реалізації певних завдань інші органи і посадових осіб публічної влади як суб'єкти чи об'єкти (наприклад, у випадку виконання функцій парламентського контролю).

Таким чином, можна виокремити дві відносно самостійні сфери регулювання Регламенту: це, по-перше, питання організації роботи самого парламенту і, по-друге, питання реалізації

його функцій і повноважень у ході парламентської діяльності Верховної Ради України, її органів і посадових осіб.

Перша група відносин має первинний, установчий характер, без неї неможливе здійснення власне парламентських функцій і повноважень. Натомість друга сфера регулювання визначає процедурні аспекти здійснення парламентом своїх функцій і повноважень. При цьому обидві зазначені сфери мають як внутрішні, так і зовнішні прояви.

Взаємодоповнюваність Регламенту, з одного боку, та Конституції України і названих вище спеціальних законів, з іншого боку, відбиває взаємозв'язок процесуального та матеріального аспектів в організації роботи Верховної Ради України.

Наступні статті Регламенту деталізують, конкретизують, докладно розкривають правовий зміст закріплених у них парламентських процедур.

**Стаття 2. Місце проведення та мова ведення засідань Верховної Ради**

**1. Верховна Рада проводить засідання у будинку Верховної Ради (місто Київ, вул. Грушевського, 5).**

**2. За рішенням Верховної Ради, прийнятим більшістю народних депутатів України (далі - народні депутати) від конституційного складу Верховної Ради, її засідання можуть проводитися в іншому місці. У випадках, передбачених частиною третьою статті 83 Конституції України, Верховна Рада збирається для проведення позачергової сесії у місці, визначеному відповідно до частини четвертої статті 11 цього Регламенту.**

**3. Мова ведення засідань Верховної Ради України визначається статтею 9 Закону України "Про засади державної мовної політики".**

**{Частина третя статті 2 в редакції Закону № 5029-VI від 03.07.2012}**

**{Частину четверту статті 2 виключено на підставі Закону № 5029-VI від 03.07.2012}**

1. Ця стаття регламентує вкрай важливе для організації роботи парламенту питання – де і якою мовою проводяться засідання Верховної Ради України. Важливість прямого правового регулювання цих питань покликане унеможливити незаконне проведення засідань парламенту, а також ігнорування парламентаріями конституційного статусу державної мови, якою конституційно визнана українська мова, тобто забезпечити легітимність схвалюваних рішень навіть за такими формальними, на перший погляд, ознаками.

2. Частинами 1-2 цієї статті вичерпно врегульовані питання **місця проведення засідань парламенту**. Вказано на альтернативність вирішення цього питання: такі засідання проводяться або в будинку парламенту, або в іншому місці. У першому випадку для проведення засідань окремого рішення про місце проведення не потрібно, натомість у другому випадку рішення має бути прийняте більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. В такому випадку не обумовлюється, де саме має бути прийняте таке рішення. Тобто воно може бути прийняте як на засіданні парламенту в його будинку, так і в іншому місці, так би мовити, за фактом.

При цьому варто взяти до уваги, що Регламент не обумовлює, в яких саме випадках можна ухвалювати рішення про проведення засідань Верховної Ради України поза межами будинку парламенту. Очевидно, це відбувається на розсуд парламенту. Таке рішення може ухвалюватися як з політичних, так і з неполітичних мотивів. Так, скажімо, Постановою Верховної Ради України "Про проведення урочистого засідання Верховної Ради України для складення присяги Президентом України" від 19 листопада 1999 р. було прийняте рішення провести 30 листопада 1999 р. в Національному палаці "Україна" урочисте засідання Верховної Ради України для складення присяги новообраним Президентом України Л. Кучмою, а в січні-лютому 2000 р., у зв'язку з парламентською кризою, засідання парламенту було перенесено до приміщення «Українського дому», де народні депутати України сформували новий склад керівництва Верховної Ради України, переобравши, відповідно,

Голову, Першого заступника Голови та заступника Голови Верховної Ради України. Можливість урочистого засідання парламенту з приводу складення присяги новообраним Президентом України в іншому місці, аніж будинок парламенту, до речі, прямо передбачена ст. 159 Регламенту.

3. Відповідно до ч. 3 ст. 83 Конституції України, Верховна Рада збирається для проведення позачергової сесії у місці, визначеному Головою Верховної Ради України чи особою, яка виконує його обов'язки (Перший заступник чи заступник Голови парламенту). Це означає, що в таких випадках суб'єктами визначення місця проведення засідань парламенту визначені Голова Верховної Ради України, а за його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України. Коло зазначених суб'єктів є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає.

4. Положення, викладені в ч. 3 цієї статті ґрунтуються на конституційних приписах (ст. 10 Основного Закону України) про те, що **державною мовою в Україні є українська мова**. При цьому слід мати на увазі, що згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 р. Цей конституційний припис треба розуміти так, що **українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а відтак і парламенту України як одного з центральних, ключових органів державної влади**.

Варто звернути увагу на те, що ч. 3 цієї статті 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 р.

5. Разом з тим, практика показує, що суттєва частина населення України користується іншими мовами (зокрема російською). Водночас у парламенті доволі часто перебувають іноземні делегації. Для забезпечення їх розуміння парламентаріями України і введена норма про обов'язковість перекладу їх виступів державною мовою (ч. 4 цієї статті). Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України "Про засади державної мовної політики" засідання Верховної Ради України, її комітетів і комісій ведуться державною мовою. Промовець може виступати іншою мовою. Переклад його виступу на державну мову, у разі необхідності, забезпечує Апарат Верховної Ради України. Отже, у такий спосіб визначено суб'єкта, уповноваженого забезпечувати такий переклад – це Апарат парламенту в особі його відповідних структурних підрозділів (зазвичай, це Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків Апарату Верховної Ради України). Це має гарантувати офіційний, адекватний, правильний (без перекручень і спотворень) переклад відповідних іншомовних текстів для їх сприйняття і розуміння як депутатами, так і присутніми в залі засідань запрошеними особами, а в разі трансляції відповідних виступів засобами радіо та телебачення – також громадськістю.

**Стаття 3. Відкритість і гласність роботи Верховної Ради**

**1. Засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та цим Регламентом.**

**2. Відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом доступу до них будь-яких осіб, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до відкритих засідань визначається розпорядженням Голови Верховної Ради України.**

**{Частина друга статті 3 в редакції Закону № 1170-VII від 27.03.2014}**

**3. Представники засобів масової інформації, журналісти акредитуються при Верховній Раді на певний строк або на весь строк поточного скликання Верховної Ради відповідно до Закону України "Про інформацію" в порядку, визначеному відповідним**

**Положенням, яке затверджується Головою Верховної Ради України. Акредитація проводиться відповідним структурним підрозділом Апарату Верховної Ради. Апарат Верховної Ради може надавати акредитованим представникам засобів масової інформації матеріали, які надаються народним депутатам, крім тих, про нерозголошення чи ненадання яких у встановленому порядку прийнято відповідне рішення на підставі закону.**

**{Частина третя статті 3 в редакції Закону № 1170-VII від 27.03.2014}**

**{Частину четверту статті 3 виключено на підставі Закону № 1170-VII від 27.03.2014}**

**5. Гласність засідань Верховної Ради забезпечується шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, публікації стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради, її рішень у Відомостях Верховної Ради України, газеті "Голос України" та інших виданнях Верховної Ради, а також шляхом розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Час, обсяг, форма трансляції, обсяг друку визначаються відповідно до закону цим Регламентом, окремими постановами Верховної Ради.**

**Верховна Рада надає інформацію за запитами відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації". Розгляд та надання відповіді на запити на інформацію забезпечуються Апаратом Верховної Ради.**

**{Частину п'яту статті 3 доповнено абзацом другим згідно із Законом № 1170-VII від 27.03.2014}**

**6. У повному обсязі у прямому ефірі по радіо та телебаченню, запису у вечірні години по телебаченню транслюються:**

**1) складення присяги народними депутатами;**

**2) відкриття сесії Верховної Ради;**

**3) розгляд організаційних питань першої сесії Верховної Ради нового скликання;**

**4) розгляд питання про обрання, відкликання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України;**

**5) розгляд питання про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;**

**{Пункт 5 частини шостої статті 3 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**6) складення присяги Українському народові новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради;**

**7) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;**

**8) проведення "години запитань до Уряду";**

**9) проведення парламентських слухань;**

**10) засідання з питання про відповідальність Кабінету Міністрів України;**

**11) розгляд інших питань згідно з рішенням Верховної Ради.**

1. Ця стаття деталізує положення, які в сукупності відображають публічну і представницьку правову природу парламенту як такого та втілюють один із провідних, ключових принципів організації його роботи – публічність, відкритість для суспільства, для виборців.

Реалізація засад відкритості і гласності роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв’язку депутатів з виборцями, робить доступним для аналізу діяльність як окремих народних обранців, так і парламенту в цілому.

Відкритість парламенту ґрунтується на конституційному приписі, вміщеному в ч. 1 ст. 84 Основного Закону України, відповідно до якого «засідання Верховної Ради України

проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України».

Ця стаття Регламенту регулює засади відкритості і гласності парламенту України та загальні вимоги щодо порядку висвітлення його діяльності. Більш докладно вимоги щодо розкладу, обсягу, форм і методів оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах визначених законом квот часу, газетних (журнальних) площ та виділених коштів встановлюються іншими актами. Зокрема, відповідно до ст. 9 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» порядок і форми обов'язкового висвітлення діяльності Верховної Ради України аудіовізуальними ЗМІ (виконання державного замовлення) визначаються окремою Постановою Верховної Ради України на весь період повноважень Верховної Ради України чергового скликання.

Голова Верховної Ради України в установленому порядку організовує роботу Апарату Верховної Ради України щодо укладання договорів з телерадіоорганізаціями про висвітлення діяльності Верховної Ради України.

Відкритість і гласність роботи парламенту є важливими якісними показниками його діяльності, характеристиками зовнішніх проявів його функціонування у взаємовідносинах з іншими органами публічної влади, ЗМІ, громадськістю, іншими державами тощо.

При застосуванні цієї статті слід брати до уваги положення законів України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. та «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р.

**Відкритість роботи Верховної Ради України полягає у забезпеченні для громадян та юридичних осіб України можливості вільно отримувати інформацію про цей орган державної влади та його посадових осіб в обсягах та в порядку, встановлених Конституцією та законами України**. Відповідно до зазначеного принципу, парламент України зобов'язаний згідно з вимогами законодавства забезпечити оприлюднення інформації про себе та свою діяльність.

Отже, відкритість роботи парламенту означає доступність інформації для громадськості про його діяльність і діяльність його органів і посадових осіб. Механізмами забезпечення відкритості парламенту є відкритість засідань парламентських комітетів, засідань його комітетів і комісій, Погоджувальної ради депутатських фракцій, надання можливості представникам ЗМІ висвітлювати роботу парламенту та його органів, пройшовши акредитацію в парламенті.

**Гласність роботи Верховної Ради України** тісно пов’язана з його відкритістю і залежить від останньої. Вона передбачає трансляцію по телебаченню і радіо засідань Верховної Ради України, публікації стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради, її рішень у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України» та інших виданнях Верховної Ради, а також розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради.

Водночас варто мати на увазі, що зазначеними механізмами гласність роботи парламенту не вичерпується. Вона також передбачає доступність для відвідання засідань парламенту не лише представників ЗМІ, але також громадськості, зарубіжних делегацій тощо.

Верховна Рада України об’єктивно зацікавлена у всебічному та повному висвітленні її діяльності, адже вона репрезентує спектр політичних поглядів і уподобань виборців, відбиває їхні інтереси, акумулює їх і репрезентує в ході своєї багатоманітної діяльності. Відкритість і гласність її роботи опосередковано сприяють більш ефективній роботі парламенту, оскільки самі парламентарії постійно перебувають під прискіпливими поглядами ЗМІ, громадськості тощо.

2.Регламент, встановлюючи принцип відкритості і гласності роботи парламенту, безпосередньо обумовлює і винятки з цього правила. Вказується, що такі винятки встановлюються Конституцією та цим Регламентом. Інтерпретуючи цю норму, можна зробити висновок, що законодавець вказав на два акти, що вичерпно регулюють питання винятків із

загального правила щодо відкритості і гласності парламенту. Варто зауважити, що така норма прямо кореспондується із конституційним приписом про те, що порядок роботи парламенту встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (ч. 5 ст. 83 Основного Закону України).

У зв'язку з цим виникає питання вичерпного переліку випадків, в яких можливе незастосування принципу відкритості і гласності парламенту. Відповідно до ч. 1 ст. 84 Конституції України, закрите засідання парламенту проводиться 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.

3.Згідно з ч. 2 коментованої статті відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом доступу до них будь-яких осіб, крім випадків, передбачених законодавством. При цьому встановлено, що порядок доступу до відкритих засідань визначається розпорядженням Голови Верховної Ради України. На сьогодні діє Розпорядження Голови Верховної Ради України "Про порядок доступу осіб до відкритих засідань Верховної Ради України" №694 від 27 жовтня 2014 р. Згідно з ним вільний доступ осіб до відкритих пленарних засідань парламенту здійснюється відповідно до календарного плану роботи сесії Верховної Ради України з урахуванням вимог Регламенту парламенту, закону України "Про статус народного депутата України" та на основі вимог законодавчих актів України щодо підтримання порядку проходу громадян України, проносу речей в об'єктах, щодо яких здійснюється державна охорона. Такий доступ забезпечується до будинку Верховної Ради України (місто Київ, вул. Грушевського, 5).

Згідно з цим Розпорядженням особа, яка бажає відвідати відкрите пленарне засідання Верховної Ради України, подає через веб-сайт парламенту електронну заявку щодо бажаного дня для відвідин відкритого пленарного засідання. Після цього така заявка підлягає реєстрації в порядку її надходження. При цьому встановлено правило, за яким загальна кількість осіб, які одночасно можуть перебувати в будинку Верховної Ради України, визначається з урахуванням санітарних та протипожежних правил, технічної та фізичної можливості одночасного перебування у відповідній ложі балкона. Гостьова іменна перепустка на відвідування відкритих пленарних засідань парламенту видається особі безоплатно за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу, у бюро перепусток (вул. Садова. 3-а). При цьому вхід до будинку Верховної Ради України здійснюється через під'їзд №1 із пред'явленням гостьової іменної перепустки та документа, що посвідчує особу.

4. Частиною 3 цієї статті визначаються **умови акредитації представників ЗМІ на засідання Верховної Ради України**. У зв'язку з цим варто звернути увагу на те, що нині діє Положення про акредитацію журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, затверджене Постановою Верховної Ради України від 1 липня 2014 р. № 549-VII. Згідно з ним акредитація журналістів і технічних працівників ЗМІ при Верховній Раді України проводиться відповідно до Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, законів України "Про інформацію", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про телебачення і радіомовлення", "Про інформаційні агентства", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", цього Положення та інших нормативно-правових актів. Метою такої акредитації є: забезпечення відкритості і гласності діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України; сприяння журналістам, технічним працівникам ЗМІ у виконанні ними своїх професійних обов'язків; надання можливостей для всебічного, об'єктивного та збалансованого висвітлення журналістами, технічними працівниками ЗМІ діяльності Верховної Ради України.

Така акредитація здійснюється на добровільній основі та передбачає добросовісне виконання журналістами і технічними працівниками ЗМІ їх професійних обов'язків з

дотриманням вимог Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, норм професійної етики та моральних засад суспільства. Вона здійснюється Прес-службою Апарату Верховної Ради України (далі - Прес-служба) шляхом надання індивідуальних акредитаційних карток (далі - акредитаційні картки) на строк повноважень Верховної Ради України чергового скликання.

Акредитаційні картки видаються Прес-службою: журналістам і технічним працівникам ЗМІ, зареєстрованих в установленому законом порядку, - за поданням відповідного ЗМІ; журналістам і технічним працівникам, які не є штатними чи позаштатними працівниками ЗМІ, - за особистою заявою за умови підтвердження фахової належності.

Акредитаційна картка дає право входу до приміщень Верховної Ради України за наявності у журналіста або технічного працівника документа, що посвідчує особу (паспорт або редакційне посвідчення). Допуск до будинків та окремих приміщень Верховної Ради України здійснюється з урахуванням загального режиму роботи парламенту. З метою дотримання безпеки, порядку та процедур роботи Верховної Ради України, санітарних, протипожежних та інших норм допуск до будинків та окремих приміщень Верховної Ради України може обмежуватися.

Зокрема, акредитаційні картки забезпечують право входу журналістів і технічних працівників до: ложі преси і кулуарів сесійної частини будинку по вул. Грушевського, 5 (крім сесійної зали) під час засідань Верховної Ради України через під'їзд №1; відповідних будинків Верховної Ради України під час брифінгів, прес-конференцій, круглих столів, інших відкритих для засобів масової інформації заходів; відповідних будинків Верховної Ради України під час засідань комітетів, тимчасових комісій Верховної Ради України, якщо комітетом, тимчасовою комісією не прийнято рішення про проведення закритого засідання. Окрім того, журналісти і технічні працівники за акредитаційними картками мають право безперешкодного входу на відкриті засідання комітетів, тимчасових комісій Верховної Ради України (про проведення закритого засідання комітет, тимчасова комісія приймає відповідне рішення).

Варто звернути увагу на те, що Прес-служба приймає рішення про припинення акредитації журналіста або технічного працівника і анулювання відповідної акредитаційної картки у разі: подання ним відповідної заяви; звернення ЗМІ, за поданням якого здійснена акредитація; неодноразового або грубого порушення особою порядку та процедури роботи Верховної Ради України, порядку допуску до приміщень Верховної Ради України, умов і загального режиму роботи парламенту, встановленого у Верховній Раді України порядку доступу до інформації та документів і технічних засобів (у такому разі Прес-служба має право відмовити особі у повторному прийнятті документів на акредитацію впродовж поточної сесії Верховної Ради України). Таке рішення Прес-служба приймає, зокрема, з урахуванням рекомендації Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації про припинення акредитації журналіста або технічного працівника і анулювання відповідної акредитаційної картки.

5. У ч. 5 цієї статті, визначаються **способи забезпечення гласності засідань Верховної Ради України:**

- трансляція засідань по телебаченню і радіо,
- публікація стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради, її рішень у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України» та інших виданнях Верховної Ради України;
- розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради.

При цьому Регламент вичерпно не регулює ці питання, а час, обсяг, форма трансляції, обсяг друку відповідних матеріалів визначаються також окремими постановами Верховної Ради України. Зокрема, Постановою парламенту «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України восьмого скликання» від 27 листопада 2014 р. було встановлено порядок висвітлення діяльності парламенту України восьмого скликання.

Відповідно до цієї Постанови Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення, Державному комітету телебачення і радіомовлення України в порядку обов'язкового висвітлення діяльності Верховної Ради України та в межах коштів, передбачених відповідними законами України про Державний бюджет України на виробництво та трансляцію телерадіопрограм для державних потреб, збирання, обробку та розповсюдження офіційної інформаційної продукції (за кодом 1700000), було доручено забезпечити розміщення державного замовлення на висвітлення діяльності Верховної Ради України восьмого скликання на каналах Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України в порядку та обсягах, визначених пунктами 2, 3, 4 цієї Постанови.

Водночас Національній телекомпанії України, Національній радіокомпанії України відповідно на Першому загальнонаціональному каналі телекомпанії та на Першому загальнонаціональному каналі радіокомпанії доручено забезпечити у повному обсязі пряму трансляцію:

1) складення присяги народними депутатами України;

2) відкриття сесій Верховної Ради України восьмого скликання;

3) розгляду організаційних питань першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання;

4) розгляду питання про обрання, відкликання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України;

5) розгляду питання про формування Кабінету Міністрів України;

6) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

7) проведення "години запитань до Уряду";

8) проведення парламентських слухань;

9) засідання з питання про відповідальність Кабінету Міністрів України;

10) офіційних виступів та заяв Голови Верховної Ради України;

11) розгляду інших питань згідно з рішенням Верховної Ради України.

Національній телекомпанії України доручено:

у дні пленарних засідань та проведення "години запитань до Уряду" у Верховній Раді України забезпечити трансляцію у вечірній час на Першому загальнонаціональному каналі телекомпанії інформаційної телепрограми "Парламентський день" тривалістю 15 хвилин, виробництво якої покладено на Апарат Верховної Ради України;

забезпечити трансляцію щотижня, по суботах, у проміжку часу між 18 та 23 годинами, 45-хвилинних телепередач, організацію та виробництво яких покладено на Апарат Верховної Ради України, за рівної участі в них представників депутатських фракцій (депутатських груп) та позафракційних народних депутатів України відповідно до плану-графіка, що складається комітетом, до предмета відання якого віднесені питання висвітлення роботи Верховної Ради України.

Національній радіокомпанії України доручено:

здійснювати трансляцію пленарних засідань Верховної Ради України, парламентських слухань у прямому ефірі на Першому загальнонаціональному каналі радіокомпанії;

забезпечити організацію і пряму трансляцію щотижня, по четвергах, у проміжку часу між 18 та 23 годинами, 45-хвилинних тематичних передач за рівної участі в них представників депутатських фракцій (депутатських груп) та позафракційних народних депутатів України

відповідно до плану-графіка, що складається комітетом, до предмета відання якого віднесені питання висвітлення роботи Верховної Ради України.

На Апарат Верховної Ради України покладено завдання:

1) у межах коштів, передбачених відповідними законами України про Державний бюджет України на висвітлення діяльності Верховної Ради України (за кодом 0111000), забезпечити: трансляцію пленарних засідань Верховної Ради України на супутниково-кабельному парламентському телеканалі та в мережах кабельного мовлення; у дні пленарних засідань та проведення "години запитань до Уряду" у Верховній Раді України виробництво інформаційної телепрограми "Парламентський день" тривалістю 15 хвилин; організацію та виробництво щотижневих 45-хвилинних телепередач за рівної участі в них представників депутатських фракцій (депутатських груп) та позафракційних народних депутатів України відповідно до плану-графіка, що складається комітетом, до предмета відання якого віднесені питання висвітлення роботи Верховної Ради України;

2) відповідно до законів України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації" та інших законодавчих актів забезпечити: здійснення організаційних заходів щодо участі представників депутатських фракцій (депутатських груп) та позафракційних народних депутатів України у щотижневих 45-хвилинних тематичних радіопередачах на Першому загальнонаціональному каналі Національної радіокомпанії України; виготовлення та оприлюднення збалансованих інформаційних матеріалів про діяльність Верховної Ради України та її органів; підготовку інформаційних повідомлень та інших матеріалів про перебіг пленарних засідань Верховної Ради України, парламентських та комітетських слухань, розгляд законопроектів під час засідань та інших заходів, які проводяться комітетами Верховної Ради України, та розміщення цих повідомлень на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Слід звернути увагу, що згідно з ч. 5 цієї статті Регламенту Верховна Рада зобов’язана також надавати інформацію за запитами відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 р. При цьому розгляд та надання відповіді на запити на інформацію забезпечуються Апаратом Верховної Ради.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про доступ до публічної інформації" публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Зазначеним Законом також регулюється порядок оформлення запитів на одержання публічної інформації та надання відповідей на такі запити, оскарження відповідних дій тощо.

6.У ч. 6 цієї статті Регламенту визначається **вичерпне коло заходів, що проходять у парламенті, і щодо яких забезпечується повна трансляція засобами радіо та телебачення.** Це найбільш важливі моменти інституціоналізації новообраної Верховної Ради України (складення присяги народними депутатами, відкриття сесії Верховної Ради, розгляд організаційних питань першої сесії Верховної Ради нового скликання, розгляд питання про обрання, відкликання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України), а також найважливіші моменти взаємодії з Президентом (складення присяги Українському народові новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради, заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України) та Урядом (розгляд питання про формування Кабінету Міністрів України, проведення години запитань до Уряду України у Верховній Раді, проведення парламентських слухань, засідання з питання про відповідальність Кабінету Міністрів України**)**. Тобто йдеться про найбільш вагомі, з точки зору законодавця, моменти діяльності парламенту, які мають бути у повній мірі доведені до відома громадськості.

Стосовно висвітлення в такому ж режимі інших питань роботи Верховної Ради України повинно прийматися окреме рішення більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

**Стаття 4. Закриті пленарні засідання Верховної Ради**

**1. Закриті пленарні засідання Верховної Ради для розгляду окремо визначених питань проводяться за рішенням Верховної Ради, прийнятим після скороченого обговорення більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**2. На закритому пленарному засіданні Верховної Ради мають право бути присутніми: Президент України, Прем'єр-міністр України, а також особи, присутність яких визнана Верховною Радою необхідною. Головуючий на закритому пленарному засіданні повідомляє народним депутатам про запрошених на це засідання осіб.**

**3. Особам, які беруть участь у закритому пленарному засіданні Верховної Ради, забороняється використовувати фото-, кіно-, відеотехніку, засоби зв'язку, звукозапису та обробки інформації.**

**4. Наприкінці закритого пленарного засідання Верховна Рада після скороченого обговорення приймає рішення щодо необхідності публікації стенографічного бюлетеня, результатів голосування, прийнятого рішення та інших відомостей щодо цього засідання.**

**5. Стенографування, підготовка протоколу закритого пленарного засідання Верховної Ради здійснюються відповідними структурними підрозділами Апарату Верховної Ради в режимі, що унеможливлює розголошення обговорюваних на засіданні питань.**

1. Ця стаття регулює порядок та особливості проведення закритих пленарних засідань парламенту. Це **особлива форма роботи Верховної Ради України, під час якої діють певні обмеження принципів відкритості і гласності роботи парламенту, встановлені для звичайного, нормального режиму функціонування Верховної Ради України**. Оскільки йдеться про відступ від звичайного режиму роботи Верховної Ради України, то дозвіл на це має надати сам парламент.

При цьому має бути дотримана відповідна процедура: чітко визначене коло суспільно важливих питань, з яких пропонується провести закрите засідання, надана мотивація, з якої гласність роботи парламенту має бути обмежена, має відбутися скорочене обговорення відповідного кола питань і проекту постанови про проведення закритого засідання, відповідна постанова має бути ухвалена не менш як 226 голосами народних депутатів України.

Оскільки у ч. 1 статті, яку ми коментуємо, йдеться про необхідність скороченої процедури обговорення цих питань, то вона має складатися з (ст. 31 Регламенту):

1) виступу народного депутата – ініціатора внесення пропозиції проведення такого засідання з обґрунтуванням цієї пропозиції;

2) виступу голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом;

3) виступу представників двох депутатських фракцій на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій не на підтримку пропозиції;

4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на голосування;

5) виступів з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій, представники яких не брали участі в обговоренні.

Так, наприклад, 6 травня 2014 парламентом була ухвалена Постанова «Про проведення закритого засідання Верховної Ради України», якою було передбачено проведення такого засідання 6 травня 2014 р. у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на сході та дестабілізацією ситуації на півдні України.

2. **Закритість засідання Верховної Ради України означає, між іншим, обмеження кола осіб, яким надається дозвіл на участь у такому засіданні**. При цьому варто взяти до уваги, що Регламент у ч. 2 цієї статті розмежовує дві групи осіб: 1) осіб, які мають бути присутніми на закритому засіданні без запрошення; 2) осіб, присутність яких визнана парламентом необхідною. Якщо у першому випадку присутність є факультативною, то в другому – імперативною. Стосовно першої групи існує чітка нормативна визначеність для усіх без винятку закритих засідань – це Президент і Прем'єр-міністр України, тоді як групу осіб, які мають бути на такому засіданні обов'язково, визначає стосовно даного конкретного засідання сам парламент, виходячи зі специфіки питання чи питань, що мають на ньому обговорюватися. Це, зазвичай, певні посадові особи, перелік яких визначається власне парламентом з урахуванням предметної специфіки обговорюваних на засіданні питань.

Обов'язковим є повідомлення головуючим на такому засіданні про запрошених на це засідання зазначених осіб. З огляду на суспільну важливість такого засідання, участь у ньому запрошених осіб є обов'язковою.

3. У ч. 3 цієї статті 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-мінітсра 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.

4. Необхідною умовою роботи парламенту на всіх напрямах є ухвалення відповідних правових рішень. Іншими словами, обговорення будь-яких питань, як правило, має увінчуватися прийняттям законів, постанов, інших актів парламенту. Не є винятком і обговорення окремих питань на закритих засіданнях парламенту. Регламент окремо вказує на те, що за наслідками таких засідань мають ухвалюватися необхідні рішення, в яких повинні знайти відображення позиції парламенту як колегіального органу з того чи іншого важливого суспільного питання. Які відомості такого засідання публікувати вирішує сам парламент з урахуванням специфіки обговорюваних питань, характеру ухвалюваних рішень, їхньої важливості тощо.

5. **Протоколювання та стенографування засідань парламенту є обов'язковими елементами проведення його засідань**, у тому числі і закритих (ст.ст. 54-55 Регламенту). При цьому відповідно до ч. 1 ст. 56 Регламенту Протокол, стенограма, стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішень Верховною Радою. Вони надаються народним депутатам для ознайомлення за їх письмовими зверненнями до керівника Апарату Верховної Ради.

Частина 5 цієї статті вказує на те, що обов'язковими елементами проведення закритого засідання парламенту є забезпечення відповідними підрозділами Апарату парламенту стенографування та підготовки протоколу закритих засідань Верховної Ради України. Варто зауважити, що при цьому вказано також на обов'язок працівників Апарату Верховної Ради України не розголошувати обговорювані на закритому засіданні парламенту питання.

Особливості режиму стенографування і підготовки протоколу засідання можуть визначатися відповідними положеннями про порядок роботи структурних підрозділів апарату

Верховної Ради України, що забезпечують відповідно до своєї компетенції стенографування та підготовку протоколу закритих засідань Верховної Ради України.

**Стаття 5. Розміщення народних депутатів і запрошених осіб у залі засідань Верховної Ради**

**1. Народні депутати на першому пленарному засіданні Верховної Ради нового скликання розміщуються в залі засідань Верховної Ради у порядку, рекомендованому Підготовчою депутатською групою. У подальшому порядок розміщення народних депутатів визначається комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту, за пропозиціями депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина перша статті 5 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Під час пленарного засідання Верховної Ради в залі засідань не можуть перебувати особи, які не є народними депутатами, за винятком особи, яка супроводжує народного депутата - інваліда, та працівників Апарату Верховної Ради, що виконують функцію з обслуговування пленарних засідань Верховної Ради.**

**3. Особи, запрошені на пленарне засідання Верховної Ради, розміщуються на відведених для них в установленому порядку місцях.**

1. Ця стаття регламентує порядок розміщення народних депутатів і запрошених осіб у залі засідань Верховної Ради. Як правило, депутати розміщуються в залі засідань з урахуванням їх фракційної належності, за кожним з них закріплене персональне спеціально обладнане робоче місце. Важливо відзначити, що спершу порядок такого розміщення рекомендується Підготовчою депутатською групою – для перших засідань новообраного парламенту, а після формування комітетів – відповідним комітетом Верховної Ради України з питань Регламенту. Тобто передбачається можливість зміни такого розміщення. Як правило, після цього (після фіксації розміщення регламентним комітетом парламенту) порядок розміщення в залі засідань народних депутатів України змін не зазнає.

2. Частина 2 цієї статті встановлює виключні випадки присутності в залі пленарних засідань під час таких засідань осіб, які не є народними депутатами України. Тут виокремлено дві групи таких осіб: 1) особи, які супроводжують народних депутатів – інвалідів; 2) працівники Апарату Верховної Ради, що виконують функцію з обслуговування пленарних засідань Верховної Ради. Перебування цих осіб у залі пленарних засідань під час їх проведення зумовлено об’єктивною необхідністю: наданням фізичної чи організаційної допомоги депутатам (зокрема, це роздача відповідних матеріалів для роботи тощо). Зрозуміло, що в кількісному вимірі ці групи є невеликими

Обмеження доступу до зали засідань під час проведення пленарних засідань покликане забезпечити неможливість створення ускладнень для роботи парламентаріїв і парламенту в цілому сторонніми особами, створити належні умови для об’єктивного розгляду в парламенті питань, що потребують законодавчого врегулювання, та прийняття неупереджених і виважених рішень.

Водночас це правило не діє під час проведення в парламенті парламентських слухань, коли в залі засідань перебуває значна кількість запрошених на нього осіб (ст.ст. 230-231 цього Регламенту). Відмінність режиму перебування в залі засідань осіб, які не є народними депутатами в цьому випадку зумовлена тим, що правовий режим пленарних засідань парламенту та парламентських слухань є різним (ч. 5 ст. 9 цього Регламенту), адже вони є цілком самостійними видами засідань Верховної Ради України.

3. При застосуванні ч. 3 цієї статті слід мати на увазі перелік запрошених осіб та осіб, які мають бути присутніми на пленарному засіданні парламенту без запрошення, що встановлюється у ст. 6 цього Регламенту.

**Стаття 6. Запрошення на пленарне засідання Верховної Ради**

**1. На пленарному засіданні Верховної Ради без запрошення мають право бути присутніми Президент України, Прем'єр-міністр України.**

**2. На пленарне засідання Верховної Ради можуть бути запрошені особи, присутність яких необхідна під час розгляду питань порядку денного, а також особи, запрошені народними депутатами. Заяви для оформлення дозволу на присутність осіб, запрошених народним депутатом, подаються ним до Апарату Верховної Ради не пізніш як за день до пленарного засідання Верховної Ради. У день пленарного засідання дозвіл на присутність осіб, запрошених народним депутатом, надається Головою Верховної Ради України або Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України.**

**3. За процедурним рішенням Верховної Ради, прийнятим не менш як третиною голосів народних депутатів від її конституційного складу, Верховна Рада може офіційно запросити або вимагати присутності на її пленарному засіданні будь-якої посадової чи службової особи, крім Президента України та суддів.**

**{Частина третя статті 6 в редакції Закону № 2157-VI від 27.04.2010}**

**4. Комітет Верховної Ради, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія Верховної Ради (далі - відповідно комітет, тимчасова спеціальна комісія, тимчасова слідча комісія) мають право вносити пропозиції про присутність відповідних осіб на пленарному засіданні Верховної Ради під час розгляду питань, підготовка яких здійснюється відповідно цим комітетом, тимчасовою спеціальною комісією чи тимчасовою слідчою комісією.**

**5. Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради повідомляє народним депутатам про офіційно запрошених осіб, присутніх на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**6. Народні депутати попередніх скликань мають право бути присутніми на відкритих пленарних засіданнях Верховної Ради, вони розміщуються на відведених для них в установленому порядку місцях.**

1. Ця стаття в загальних рисах регламентує порядок запрошення на пленарні засідання парламенту осіб, присутність яких визнана необхідною чи можливою. При цьому виокремлюються група особи, які можуть брати участь у пленарних засіданнях без запрошення та особи, які можуть бути запрошені. Остання група, у свою чергу, поділена на осіб, присутність яких необхідна під час розгляду питань порядку денного, та на осіб, запрошених народними депутатами України. Для **дозволу** щодо присутності рішення парламенту не вимагається (ч. 2 цієї статті), тоді як для **вимоги** присутності необхідне процедурне рішення парламенту, прийняте не менш ніж 150 народними депутатами України (ч. 3 цієї статті).

2. Дозволи на присутність видаються винятково керівництвом парламенту України (ч. 2 цієї статті). Водночас вимога присутності не поширюється на Президента України, а також на суддів Конституційного Суду України, суддів судів загальної юрисдикції (ч. 3 цієї статті). При цьому правом вносити пропозиції щодо присутності посадових осіб наділені комітети та тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії парламенту (ч. 4 цієї статті).

3. Повідомлення головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради про офіційно запрошених осіб, присутніх на пленарному засіданні Верховної Ради України, має на меті додержання принципу відкритості і гласності роботи парламенту (ст. 3 Регламенту).

4. Окремо регламентується можливість присутності на відкритих пленарних засіданнях парламенту народних депутатів попередніх скликань (ч. 6 цієї статті), тобто їхня участь у закритих засіданнях не передбачається. Окремого дозволу чи запрошення для такої присутності не вимагається.

**Стаття 7. Забезпечення діяльності Верховної Ради**

**1. Організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради.**

**{Частина перша статті 7 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. Структура Апарату Верховної Ради затверджується більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту.**

**3. Апарат Верховної Ради діє на основі Положення про Апарат Верховної Ради, яке затверджується постановою Верховної Ради. Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджується Головою Верховної Ради України.**

**4. Кошторис Верховної Ради на наступний рік затверджується Верховною Радою під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні за висновками комітетів, до предмета відання яких належать питання регламенту і бюджету.**

**{Частина четверта статті 7 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

1.У ч. 1 цієї статті встановлюється, що суб’єктом, покликаним здійснювати організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій у Верховній Раді України є Апарат Верховної Ради України. Це **допоміжний орган при Верховній Раді України, який відповідно до свого функціонального призначення забезпечує здійснення парламентом України його функцій і повноважень**. Апарат парламенту України не має статусу самостійного державного органу, не здійснює державно-владних повноважень, не видає загальнообов’язкові для виконання нормативно-правові акти. Він є лише допоміжним структурним підрозділом при Верховній Раді України, діючи на тих же правових засадах, що й апарат будь-якого державного органу. Зокрема, він реалізує допоміжні, консультативні та дорадчі функції. Вони поділяються за напрямами роботи на організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення роботи парламенту. Ці види (форми) забезпечення роботи Верховної Ради України у комплексі охоплюють всі необхідні для повноцінного функціонування парламенту напрями роботи його допоміжних органів і служб, об’єднаних в апарат Верховної Ради України.

Зокрема, у сфері **правового та наукового забезпечення** на Апарат Верховної Ради України покладаються такі завдання:

1) проведення експертизи законопроектів, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, організація наукової експертизи в наукових установах;

2) участь у розробці за дорученням керівництва Верховної Ради України проектів законодавчих актів, актів комітетів і комісій Верховної Ради України;

3) проведення експертизи актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України (за дорученням керівництва Верховної Ради України);

4) участь у доопрацюванні проектів законодавчих актів після першого, другого та наступних читань;

5) візування законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради України у другому та наступних читаннях;

6) надання наукової та правової допомоги комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консультування народних депутатів України з цих питань;

7) організація систематизованого обліку законодавства;

8) здійснення підготовки довідкових та науково-аналітичних матеріалів з питань, що розглядаються Верховною Радою України;

9) здійснення організаційного супроводу аналізу практики застосування законодавства з метою його вдосконалення та сприяння реалізації функції парламентського контролю Верховною Радою України і її органами;

10) забезпечення представництва Верховної Ради України в Конституційному Суді України та інших судових органах при розгляді справ;

11) встановлення та розвиток зв'язків з відповідними службами парламентів зарубіжних країн з питань парламентського права, розвитку і вдосконалення законодавства, законопроектної роботи, обміну досвідом;

12) підготовка узагальнюючих матеріалів і пропозицій для Верховної Ради України та її керівництва щодо вдосконалення роботи Апарату;

13) здійснення експертизи пропозицій Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів;

14) підготовка за дорученням керівництва Верховної Ради України висновків з окремих правових питань.

**У сфері організаційного забезпечення діяльності** Верховної Ради України на Апарат Верховної Ради України покладаються такі завдання**:**

1) організаційне забезпечення реалізації Верховною Радою України своїх конституційних повноважень;

2) реєстрація законопроектів, внесених до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, ведення бази даних зареєстрованих законопроектів і контроль за проходженням законопроектів у комітетах та інших органах Верховної Ради України;

3) підготовка за пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи та комітетів Верховної Ради України проектів перспективних і поточних планів законопроектної роботи Верховної Ради України, проектів порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради України, аналітичних матеріалів про стан їх реалізації;

4) забезпечення діяльності комітетів та інших органів Верховної Ради України, надання їм організаційно-інформаційної і консультативно-методичної допомоги у процесі розробки та опрацювання поданих на розгляд законопроектів, оформлення прийнятих Верховною Радою України актів, а також забезпечення взаємодії комітетів Верховної Ради України у процесі законотворення;

5) здійснення організаційно-методичного забезпечення роботи зареєстрованих у Верховній Раді України депутатських фракцій (депутатських груп);

6) сприяння налагодженню взаємодії з питань законопроектної роботи комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій (депутатських груп) з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Національним банком України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими і громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування;

7) надання консультативної та організаційної допомоги народним депутатам України, комітетам та іншим органам Верховної Ради України у виконанні планів законопроектної роботи, доопрацюванні законопроектів;

8) здійснення методичного та організаційного забезпечення підготовки і проведення пленарних засідань Верховної Ради України, засідань комітетів та інших органів Верховної Ради України;

9) забезпечення народних депутатів України законопроектами та інформаційними матеріалами з питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України;

10) ведення обліку та узагальнення пропозицій і зауважень, висловлених під час обговорення законопроектів та інших питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України, а також пропозицій і зауважень, що надходять до проектів законодавчих актів, опублікованих для всенародного обговорення;

11) здійснення забезпечення спільно з відповідними комітетами, депутатськими фракціями (депутатськими групами) підготовки "години запитань до Уряду" та парламентських слухань у Верховній Раді України;

12) організація системи навчання, стажування та підвищення кваліфікації народних депутатів України і працівників Апарату, забезпечення взаємодії із закладами освіти та науки;

13) здійснення взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у підготовці питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та її органів;

14) надання організаційно-методичну допомогу місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України і виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, референдумів; підготовка та узагальнення інформації про результати виборів та референдумів;

15) здійснення підготовки матеріалів, пов'язаних з вирішенням питань адміністративно-територіального устрою України, ведення автоматизованої системи "Адміністративно-територіальний устрій України";

16) надання методичної допомоги територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, організація обліку даних про їх кількість і склад;

17) підготовка відповідних аналітичних матеріалів про стан виконання доручень, що містяться в актах Верховної Ради України та її органів;

18) організація контролю за додержанням термінів розгляду запитів народних депутатів України та виконанням доручень, що містяться в актах Верховної Ради України, а також

доручень, даних на пленарних засіданнях комітетам і комісіям Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади;

19) організаційне забезпечення проведення у Верховній Раді України нарад, зустрічей та інших заходів;

20) організація прийому громадян, розгляду поданих ними до Верховної Ради України та її органів пропозицій, заяв і скарг, вивчення та узагальнення питань, порушених громадянами у зверненнях, внесення пропозицій щодо їх вирішення;

21) організаційне забезпечення виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації";

22) організаційне забезпечення планування та проведення мобілізаційної підготовки у Верховній Раді України на особливий період та на випадок стихійного лиха, аварій та катастроф у мирний час;

23) організація та здійснення роботу з кадрового обслуговування працівників Апарату, народних депутатів України і помічників-консультантів народних депутатів України;

24) організація функціонування державної служби в Апараті, аналіз кількісного та якісного склад державних службовців, стану дотримання ними вимог законодавства про державну службу та законодавства про працю;

25) організація добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду, оформлення застосування дисциплінарних стягнень та звільнення з роботи працівників;

26) організація проведення спеціальної перевірки відомостей стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави, забезпечення дотримання вимог законодавства з питань запобігання і протидії корупції;

27) організація роботи щодо нагородження народних депутатів України, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників Апарату державними нагородами, відзнаками Верховної Ради України, застосування інших форм заохочення відповідно до законодавства.

У сфері **документального забезпечення** на Апарат Верховної Ради України покладаються такі завдання діяльності парламенту :

1) здійснення документального обслуговування Верховної Ради України, її комітетів і комісій, депутатських фракцій (депутатських груп);

2) оформлення законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України, передача їх на підпис Голові Верховної Ради України та Президенту України, розсилка в установленому порядку підписаних актів Верховної Ради України;

3) організація опублікування актів Верховної Ради України та інших офіційних матеріалів, надання інформації щодо проходження підписаних законодавчих актів та оприлюднення її на офіційному веб-сайті Верховної Ради України;

4) складання протоколів пленарних засідань Верховної Ради України та засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп);

5) забезпечення організаційно-технічної підготовки засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) та стенографування пленарних засідань Верховної Ради України і засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), а також за дорученням керівництва Апарату - нарад, прес-конференцій та інших заходів;

6) оформлення в установленому порядку документів Верховної Ради України та забезпечення їх своєчасного проходження в Апараті; здійснення приймання та експедиційної

обробки документів, аналіз, опрацювання і доставка службової кореспонденції адресатам; впровадження наукової організації роботи з документами в Апараті;

7) забезпечення друкування і тиражування матеріалів та документів, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України;

8) здійснення організації підготовки до видання документів Верховної Ради України, а також стенографічних матеріалів пленарних засідань Верховної Ради України;

9) організація ведення діловодства в Апараті, облік, зберігання документів Верховної Ради України, її органів та забезпечення користування ними; комплектування архіву, підготовка документів та архівних справ для передачі їх у встановленому порядку на постійне зберігання.

У сфері **інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення** на Апарат Верховної Ради України покладаються такі завдання діяльності українського парламенту:

1) забезпечення доступу Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України до відповідної внутрішньої і міжнародної інформації з правових, політичних, економічних, соціальних та інших питань на основі сучасних методів і засобів обробки даних комп’ютерних мереж і телекомунікацій;

2) формування та підтримка в належному стані інтегрованого банку даних, що забезпечує законопроектну та правозастосовну діяльність, розробка проектів рішень з питань, пов'язаних із законодавчою діяльністю Верховної Ради України;

3) здійснення організації, створення і забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи колективного користування, що охоплює законотворчий процес;

4) забезпечення інформаційно-технологічного ведення пленарних засідань Верховної Ради України;

5) здійснення методичного і технологічного супроводження комп'ютеризованої обробки законопроектів на всіх стадіях проходження їх у комітетах Верховної Ради України, а також ведення баз даних процесу законотворення;

6) забезпечення функціонування офіційного веб-сайту Верховної Ради України, оприлюднення на ньому інформації, передбаченої Законом України "Про доступ до публічної інформації" та іншими законодавчими актами;

7) формування бази даних актів Верховної Ради України, забезпечення доступу користувачів до баз даних законодавчих актів зарубіжних країн;

8) здійснення організації і проведення науково-дослідних та конструкторських робіт із створення робочих місць у залі засідань Верховної Ради України, комітетах та Апараті, а також удосконалення системи правової інформації, участь у реалізації завдань правової інформатизації України;

9) організація та здійснення інформаційно-бібліотечного обслуговування діяльності Верховної Ради України.

На Апарат парламенту (через Управління справами) покладаються такі завдання у сфері **фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності** Верховної Ради України**:**

1) забезпечення фінансування діяльності Верховної Ради України та її Апарату відповідно до видатків, передбачених кошторисом витрат на реалізацію повноважень Верховної Ради України;

2) здійснення в межах наявних коштів матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України;

3) підготовка проекту кошторису Верховної Ради України;

4) здійснення управління державним майном, що забезпечує діяльність Верховної Ради України, у порядку, встановленому законом;

5) забезпечення в установленому порядку належних умов праці, соціально-побутових та житлових умов народним депутатам України, працівникам Апарату;

6) здійснення забезпечення засобами зв'язку та іншими засобами оргтехніки, необхідними для діяльності Верховної Ради України;

7) здійснення господарського обслуговування Верховної Ради України.

**До напрямів діяльності Апарату Верховної Ради України також належать**:

1) організація висвітлення діяльності Верховної Ради України та її органів у засобах масової інформації;

2) підготовка і розповсюдження матеріалів про діяльність Верховної Ради України; акредитація відповідно до встановленого порядку кореспондентів та технічних працівників українських і зарубіжних засобів масової інформації, організація і проведення прес-конференцій, зустрічей та інших заходів;

3) розробка пропозицій щодо розвитку зв'язків з парламентами зарубіжних країн і міжпарламентськими організаціями;

4) розробка планів міжпарламентського обміну і проведення організаційних заходів щодо їх реалізації, забезпечення членів делегацій Верховної Ради України, груп народних депутатів України, які виїжджають за кордон, відповідними матеріалами і документами;

5) забезпечення ділових зв'язків з дипломатичними місіями в Україні та представництвами України за кордоном, організація перекладу в ході зустрічей, переговорів з іноземними партнерами, а також перекладу документів, повідомлень і листів, що надходять до Верховної Ради України іноземною мовою;

6) організація прийомів у Верховній Раді України парламентських делегацій, політичних діячів та дипломатичних представників іноземних держав, представників міжнародних організацій;

7) підготовка матеріалів і пропозицій з питань зовнішньополітичної діяльності Верховної Ради України;

8) підготовка документів для нагородження відзнаками Верховної Ради України, облік цих документів;

9) підготовка подань для відзначення державними та відомчими нагородами;

10) облік військовозобов'язаних і призовників, бронювання військовозобов'язаних, виконання передбачених законодавством заходів із мобілізаційної підготовки і цивільного захисту;

11) організація роботи з охорони державної таємниці;

12) інші напрями діяльності, що здійснюється Апаратом відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

2. Постановою Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000 р. встановлено граничну чисельність Апарату Верховної Ради України у кількості 1115 штатних одиниць (у 2006 р. відбулося збільшення Апарату на 20 штатних одиниць – згідно з постановою Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання” від 11 липня 2006 р. ). У його складі є такі підрозділи:

- Керівництво Апарату;

- Секретаріат Голови Верховної Ради України;
- Секретаріат Першого заступника Голови Верховної Ради України;
- Секретаріат заступника Голови Верховної Ради України;
- секретаріати комітетів, депутатських фракцій (груп);
- Головне науково-експертне управління;
- Головне юридичне управління;
- Головне управління документального забезпечення;
- Головне організаційне управління;
- Інформаційне управління;
- Управління комп'ютеризованих систем;
- Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування;
- Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків;
- Управління кадрів;
- Відділ зв'язків з органами правосуддя;
- Відділ контролю;
- Відділ з питань звернень громадян;
- Перший відділ;
- Сектор мобілізаційної роботи;
- Управління справами.

Апарат Верховної Ради України має статус юридичної особи.

Водночас треба мати на увазі, що вказаними підрозділами структура апарат парламенту України не вичерпується. Так, відповідно до Постанови Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1994 р. № 150/94-ПВ було затверджено Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України. Згідно з цією Постановою Інститут законодавства було визначено самостійною науково-дослідною і прикладною державною установою у структурі апарату Верховної Ради України, створеною відповідно до Постанови Верховної Ради України від 22 жовтня 1992 р. «Про вдосконалення роботи Верховної Ради України».

Основними завданнями Інституту є:

участь у проведенні фундаментальних та здійснення прикладних досліджень у сфері державного управління суспільством і законопроектних робіт, координація участі наукових установ та інших організацій у законотворчій діяльності Верховної Ради України;

розробка концепції розвитку законодавчої системи України та проектів програм законодавчої діяльності Верховної Ради України;

аналіз практики застосування законів та ефективності їх дії, розробка пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства;

порівняльні дослідження систем законодавства інших країн, а також оптимальних шляхів зближення національного законодавства з зарубіжним законодавством та міжнародним правом;

розробка найбільш важливих законопроектів;

здійснення науково-правової експертизи окремих законопроектів;

надання науково-методичної допомоги у здійсненні законодавчої та контрольної діяльності комітетам Верховної Ради України;

участь у підготовці до видання Верховною Радою України законодавчих актів та спеціальної юридичної літератури.

2.Ч. 3 цієї статті встановлює вид правового акту, на підставі якого діє Апарат парламенту України. Це – Постанова Верховної Ради України. На сьогодні така постанова не прийнята. Натомість, усупереч цьому припису Регламенту Верховної Ради України, ще дотепер діє Положення, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 року №769 у редакції Розпорядження від 20 листопада 2014 р. №734.

Слід зазначити,що положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради відповідно до ч. 3 цієї статті Регламенту затверджує власне Голова Верховної Ради України своїм розпорядженням.

3.Частина 4 цієї статті Регламенту присвячена врегулюванню такого важливого аспекту діяльності парламенту, як фінансове забезпечення. Саме особливий порядок фінансування парламенту загалом є однією з конституційних гарантій його незалежності з-поміж інших гілок державної влади, а важливим механізмом забезпечення такої гарантії є обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування Верховної Ради України і діяльності народних депутатів України шляхом окремого визначення у Державному бюджеті України видатків на ці цілі. Зрозуміло, що і централізований порядок фінансування Верховної Ради України з Державного бюджету України в обсягах, які мають забезпечувати належні економічні умови для повного і незалежного здійснення єдиним органом законодавчої влади своїх конституційних функцій і повноважень, фінансування господарських потреб Апарату парламенту (витрати на законодавчу діяльність, комунальні послуги, ремонт і охорону парламентських приміщень, придбання оргтехніки, поштові витрати тощо) має обмежити будь-який вплив на парламент і спрямований на гарантування його діяльності на основі принципів і норм Конституції України. Це також повністю узгоджується з приписами Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади” від 30 червня 1999 р.

Відповідно до положень ч. 4 цієї статті Регламенту встановлено, що кошторис Верховної Ради на наступний рік затверджується Верховною Радою під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні за висновками комітетів, до предмета відання яких належать питання регламенту і бюджету. Таке формулювання ґрунтується на тому, що відповідно до пункту 35 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить затвердження кошторису Верховної Ради України. Формула Регламенту також узгоджується з приписами Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р.

Відповідно до пункту 30 статті 2 Бюджетного кодексу України кошторис – це основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Такий кошторис розглядається Верховною Радою України відповідно до встановленої Регламентом Верховної Ради України законодавчої процедури та затверджується постановою Верховною Радою України.

Слід звернути увагу, що на сьогодні робота щодо розробки проекту кошторису Верховної Ради України докладно не врегульована внутрішньопарламентськими актами.

Часові рамки для затвердження відповідних кошторисів часто порушуються, що

підтверджується самою парламентською практикою останніх років. Так, зокрема, кошторис Верховної Ради України на 2013 р. було затверджено 04.07.2013 р.; на 2012 р – 20.03.2012 р., на 2011 р. – 17.03.2011 р., на 2010 р. – 14.05.2010 р., на 2009 р. – 20.02.2009 р., на 2008 р. – 20.03.2008 р., на 2007 р. – 20.10.2006 р., на 2006 р. – 15.09.2006 р., на 2004 р. – 19.02.2004 р., на 2003 р. – 3.04.2003 р., на 2000 р. – 20.04.2000 р. Таким чином, кошториси Верховної Ради України на 2001, 2002 та 2005 рр. взагалі не були затверджені.

При підготовці кошторису Верховної Ради України Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України повинен керуватися Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" від 28 лютого 2002 р. №228. Для правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної із складанням проекту кошторису Верховної Ради України, згадана Постанова Кабінету Міністрів України зобов'язує додержуватися таких обов'язкових вимог:

1) забезпечувати складання такого проекту кошторису виключно на бюджетні програми (функції), що виконуються безпосередньо Верховною Радою України;

2) забезпечувати складення такого проекту кошторису на наступний бюджетний рік;

3) виконувати вимогу щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, а також на господарське утримання Верховної Ради України;

4) забезпечувати суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей під час визначення видатків у проекті кошторису Верховної Ради України;

5) включати до кошторису тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена характером діяльності Верховної Ради України;

6) можливим є передбачення видатків на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості.

Водночас, 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 8. Керівник Апарату Верховної Ради України**

**1. Керівник Апарату Верховної Ради України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою.**

**2. Кандидатуру на посаду керівника Апарату Верховної Ради України визначає і пропонує Верховній Раді Голова Верховної Ради України.**

**3. Керівник Апарату Верховної Ради України відповідальний перед Верховною Радою і підзвітний їй.**

**4. Керівник Апарату Верховної Ради України може бути достроково звільнений з посади Верховною Радою за його особистою заявою чи за вмотивованою пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**5. Постанова Верховної Ради про призначення на посаду чи звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України приймається відкритим поіменним голосуванням.**

1. Ця стаття в основних рисах визначає **правовий статус керівника Апарату Верховної Ради України.** Згідно з Регламентом та Положенням про Апарат Верховної Ради України керівник цього Апарату призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України. Ці положення ґрунтуються на приписі п. 34 ч. 1 Конституції України, згідно з яким призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України віднесено до виключних повноважень парламенту України. Призначення керівника апарату не Головою Верховної Ради України, а саме парламентом, суттєво посилює статус цього посадовця і водночас певним чином забезпечує його політичну нейтральність. Відтак, абсолютно закономірним є і те, що керівник апарату Верховної Ради України відповідальний саме перед Верховною Радою і підзвітний їй.

Регламент не формулює особливих правових вимог щодо кандидатури керівника апарату Верховної Ради України. З огляду на те, що ця особа є державним службовцем, то їй адресуються виключно вимоги, що встановлені Законом України «Про державну службу» для осіб, які претендують на заняття посад державних службовців.

Щоправда, 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 огляду 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.

Зауважимо, що керівник апарату Верховної Ради України є державним службовцем, як і інші працівники Апарату Верховної Ради України. Відтак на нього так само поширюються вимоги чинного законодавства України про державну службу та про запобігання корупції.

Регламент не вказує на необхідність переобрання керівника Апарату Верховної Ради України у зв’язку з початком роботи новообраного парламенту. Відсутність такого імперативного припису спрямована на забезпечення безперервної роботи всіх структур Апарату парламенту незалежно від його політичної композиції. Це є додатковою гарантією позаполітичності Апарату Верховної Ради України. Нагадаємо, що відповідно до ст. 30 Закону України «Про державну службу» зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

Регламент не обумовлює і строку повноважень керівника Апарату Верховної Ради України. Це означає, що він може працювати на займаній посаді як протягом однієї каденції парламенту, так і інший (більший чи менший) строк, тобто у часовому вимірі строк цих повноважень не має обмежень. У цьому зв’язку некоректним з правового боку виглядає формулювання, що міститься у ч. 4 цієї статті, про те, що керівник Апарату Верховної Ради України може бути **достроково** звільнений з посади, адже, як зазначалося, строк його повноважень ані Регламентом парламенту, ані іншим правовим актом не визначається.

Керівник Апарату Верховної Ради України має перших заступників та заступників, які за його поданням призначаються на посаду і звільняються з посади Головою Верховної Ради України. Зазначені посадові особи здійснюють керівництво дорученими ділянками роботи відповідно до розподілу обов'язків, визначених Головою Верховної Ради України.

Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про державну службу» посада керівника Апарату Верховної Ради України віднесена до першої категорії посад державних службовців.

Керівник Апарату Верховної Ради України відповідно до Розпорядження Голови Верховної Ради України “Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України” від 25 серпня 2011 р. №769 у редакції Розпорядження від 20 листопада 2014 р. №734 виконує організаційні, кадрові, нормотворчі та представницькі функції. Зокрема, він здійснює такі повноваження:

Керівник Апарату:

1) забезпечує діяльність Апарату відповідно до Регламенту Верховної Ради України та цього Положення;

2) здійснює загальне керівництво, організацію і координацію роботи структурних підрозділів Апарату;

3) забезпечує організаційну та технічну підготовку сесій Верховної Ради України, нарад у Голови Верховної Ради України;

4) затверджує у межах своїх повноважень нормативні документи, що регламентують діяльність Апарату, його працівників;

5) готує для затвердження Головою Верховної Ради України положення про Апарат Верховної Ради України та про структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України;

6) вносить Голові Верховної Ради України пропозиції щодо призначення відповідних посадових осіб Апарату, вжиття до них заходів заохочення та накладення стягнень згідно з Порядком добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду, застосування дисциплінарних стягнень та звільнення з роботи в Апараті Верховної Ради України;

7) вносить Голові Верховної Ради України пропозиції щодо структури та граничної чисельності Апарату, штатного розпису і чисельного складу структурних підрозділів Апарату;

8) здійснює загальне керівництво щодо добору і розстановки кадрів в Апараті, формування кадрового резерву, організації навчання та підвищення кваліфікації працівників Апарату;

9) організовує дотримання вимог охорони державної таємниці та ведення мобілізаційної роботи в Апараті;

10) представляє Апарат у відносинах з державними органами, підприємствами, установами, організаціями, політичними партіями та громадськими об'єднаннями, зарубіжними установами та організаціями.

На керівника Апарату Верховної Ради України поширюються основні обов'язки державних службовців (ст. 11 Закону України «Про державну службу»):

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

• сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Керівник Апарату Верховної Ради України повинен діяти виключно в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, він зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення (це може бути Голова Верховної Ради України чи його заступники), а у разі наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу (керівництво парламенту чи сам парламент).

2. Частиною 4 цієї статті регулюється процедура звільнення керівника апарат із займаної посади. Єдиним суб'єктом, уповноваженим його звільнити, є Верховна Рада України. Водночас вказуються три суб'єкти, уповноважені ініціювати процедуру звільнення:

1) керівник Апарату Верховної Ради України;

2) Голова Верховної Ради України;

3) не менше 150 народних депутатів України.

При цьому таке звільнення у разі ініціативи керівника Апарату може відбутися лише у разі написання ним на ім'я Верховної Ради України особистої заяви про звільнення, а в разі ініціювання іншими двома суб'єктами – за вмотивованою пропозицією останніх. Необхідність вмотивованих пропозицій має стати засторогою для безпричинного, з суто політичних мотивів, звільнення керівника Апарату Верховної Ради України. Водночас Регламент не деталізує змісту поняття «вмотивована пропозиція», що вказує на можливості різного його тлумачення народними депутатами залежно від ситуації, що склалася в парламенті.

Безумовно, до вмотивованих пропозицій слід віднести не лише політичні мотиви, а, передусім, настання суто правових обставин, з якими законодавство про державну службу України пов'язує припинення повноважень державного службовця, а саме (ст. 30 Закону України «Про державну службу»):

1) порушення умов реалізації права на державну службу (ст. 4 Закону);

2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених ст. 16 Закону;

3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (ст. 23 Закону);

4) відставка державного службовця (ст. 31 Закону);

5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (ст. 12 Закону);

6) відмова державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої ст. 17 Закону;

7) неподання відомостей або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених ст. 13 Закону.

Регламент не встановлює строків, які мають спливти 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.

3. Частина 5 цієї статті передбачає особливу форму голосування за призначення на посаду чи звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України. І призначення, і звільнення цієї посадової особи відбуваються шляхом відкритого поіменного голосування.

## Розділ II
## ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

*Розділ II Регламенту вміщує у своїй структурі 10 глав, які стосуються різних аспектів організації роботи єдиного органу законодавчої влади в Українській державі. Такими аспектами, зокрема, є правове регулювання:*

- *організації та проведення сесій Верховної Ради України;*
- *особливостей організації та проведення першої сесії Верховної Ради України нового скликання;*
- *підготовки та організації розгляду питань на сесії Верховної Ради України;*
- *організації та ведення пленарних засідань Верховної Ради України;*
- *обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України;*
- *порядку виступів і надання слова на пленарних засіданнях Верховної Ради України;*
- *організації голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України;*
- *правової природи, видів та специфіки ухвалення рішень Верховної Ради України;*
- *додержання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України;*
- *особливостей ведення протоколу, стенограми, стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради України тощо.*

*Перелічені елементи є здебільшого традиційними у правовому регулюванні організації та роботи парламенту України, що визначаються Регламентом. Саме тому порівняно незначною у цьому Розділі Регламенту є кількість новелізованих упродовж 2010-2014 рр. правових норм. Це вказує на відносну стабільність правового регулювання відповідних суспільних відносин та успадкування багатьох розміщених у цьому Розділі правових інститутів від Регламенту Верховної Ради України зразка 1994, 2006 та 2008 рр.*

*Таким чином, положення, розміщені у цьому Розділі Регламенту, стосуються всіх без винятку загальних аспектів організації та здійснення парламентських процедур, містять їх своєрідний узагальнений «зріз».*

*При цьому вони враховують колегіальний характер роботи парламенту і, до певної міри, відображають його представницьку природу.*

*Разом з тим, передбачені у цьому Розділі Регламенту парламентські процедури стосуються не лише загальних, але і деяких особливих моментів роботи Верховної Ради України, зокрема початкових стадій її діяльності, що пов'язано з поствиборчою інституціоналізацією новообраного парламенту, зокрема з організацією підготовки та проведенням першої сесії Верховної Ради України нового скликання.*

*Ці положення також стосуються найважливіших елементів планування парламентської роботи, що втілюють регламентні норми, які регулюють питання календарного плану роботи сесії Верховної Ради України, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань на місяць, а також тижневого порядку денного пленарних засідань парламенту.*

*У цьому ж Розділі Регламенту закріплені особливості реєстрації учасників та ведення пленарних засідань парламенту, а також пов'язані з цим правові норми щодо прав та обов'язків головуючого на засіданнях парламенту, інших учасників засідань, забезпечення додержання дисципліни та норм етики у ході таких засідань тощо.*

*Регламентом визначені також процедури повного та скороченого обговорення питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, врегульовані різні аспекти організації виступів на пленарних засіданнях парламенту, вимоги щодо таких виступів тощо.*

*Встановлено інститути відкритого та таємного голосування. Докладно визначені особливості організації таємного голосування з встановленням інституту лічильної комісії.*

*З правовим врегулюванням перелічених питань у цьому розділі Регламенту тісно пов'язане регулювання правової природи, видів та специфіки ухвалення та скасування рішень Верховної Ради України. Окремо врегульовані інститути рішень Верховної Ради України з процедурних питань (процедурних рішень) та рішень про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом.*

*З огляду на важливість перебігу та результатів обговорення й ухвалення рішень Верховною Радою України, у цьому ж Розділі Регламенту визначені також основні вимоги щодо письмової фіксації зазначених елементів парламентських процедур, зокрема у формах протоколу, стенограми та стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради України.*

## Глава 1.
## СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 9. Форми роботи Верховної Ради**

**1. Верховна Рада проводить свою роботу сесійно. Сесії є чергові та позачергові.**

**2. Відкриття сесії Верховної Ради оголошується головуючим на пленарному засіданні на початку її першого пленарного засідання, закриття - по завершенні останнього пленарного засідання.**

**3. Кожна сесія Верховної Ради починається і завершується виконанням у залі засідань Верховної Ради Державного Гімну України.**

**4. Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (депутатських групах) та з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням Верховної Ради.**

**{Частина четверта статті 9 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**5. Засідання Верховної Ради можуть бути пленарними, урочистими, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань.**

1.Визначення засад і форм роботи парламенту є фундаментальними відправними пунктами для розуміння специфіки організації роботи цього органу державної влади. Визначений у Регламенті сесійний характер роботи парламенту ґрунтується на приписі ч. 1 ст. 82 Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України працює сесійно. Цей припис відтворений у ч. 1 цієї статті.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. **термін "сесія" використовується для характеристики функціонування Верховної Ради України стосовно її діяльності.** Положення ч. 1 ст. 82 Конституції України і ч. 1 цієї статті Регламенту, відповідно до яких Верховна Рада України "працює сесійно", розуміються так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік. Отже, **сесії – це чітко визначені строки, упродовж яких Верховна Рада України здійснює свої функції і повноваження як безпосередньо, так і через сформовані в її структурі органи парламенту – комітети, тимчасові комісії та депутатські фракції**.

Водночас, **сесія є головною організаційно-правовою формою, за допомогою якої парламент України реалізує свої повноваження**. Це загальні збори народних депутатів України, що проходять у формі засідань, скликаються у встановленому порядку для вирішення питань, які входять до компетенції Верховної Ради України.

Сесійний характер діяльності притаманний практично всім парламентам світу, як тим, що здійснюють свої повноваження на постійній основі, так і тим, які працюють не в постійному режимі, і де парламентарії поєднують депутатську діяльність з іншими видами роботи.

Саме під час сесій проводяться пленарні засідання Верховної Ради України, засідання її комітетів та комісій. Верховна Рада України на сесійний період визначає коло питань, які підлягають розгляду і вирішенню, складає порядок денний чергової сесії, а також визначає дні й тижні пленарних засідань, роботи комітетів та комісій, роботи народних депутатів України у виборчих округах, встановлює кількість і тривалість щоденних пленарних засідань парламенту тощо.

З сесійним характером роботи Верховної Ради України Конституція України пов'язує і певні особливості здійснення її повноважень. Наприклад, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії (ч. 2 ст. 87 Конституції України). Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (ст. 155 Конституції України).

Виокремлюються чергові та позачергові сесії Верховної Ради України. Черговість сесій обумовлена постійним, безперервним характером функціонування парламенту та періодичністю зібрання народних депутатів України для здійснення парламентських функцій і повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Регламенту **чергові сесії Верховної Ради України**, крім першої сесії, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії.

Початок цих сесій обумовлений конституційно: відповідно до ч. 1 ст. 83 Основного Закону України чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. Це означає, що упродовж року парламент має двоє канікул – наприкінці січня та влітку – як правило, друга половина липня – серпень.

Водночас, вказується, що Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії. Це не поширюється на випадки початку сесії, оскільки зміна таких строків може відбутися лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.

Для початку сесії спеціального рішення Верховної Ради України не вимагається, на неї народні депутати України збираються без спеціального скликання Головою Верховної Ради України, на відміну від, скажімо, позачергової сесії.

Таким чином, початок чергових сесій парламенту має фіксовані дати, тоді як завершення – плаваючі дати. Це пов’язано з тим, що парламент, враховуючи обсяг і складність виконуваної роботи, наявність певних нагальних питань, що потребують законодавчого врегулювання (внесення змін до бюджету, прийняття інших важливих законів) може як продовжити період тривалості чергової сесії, так і скоротити її.

Водночас, **позачергові сесії Верховної Ради України**, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України у період між черговими сесіями на вимогу не менш як 150 народних депутатів України. Це означає, що позачергова сесія не може скликатися у період, коли чергова ще не оголошена закритою.

Докладніше питання проведення чергових та позачергових сесій Верховної Ради України врегульовані у ст.ст. 10-11 Регламенту.

2.Офіційний характер відкриття і закриття сесії Верховної Ради України підкреслюється тим, що саме на головуючого на пленарному засіданні покладається обов’язок оголосити про її початок на початку її першого пленарного засідання, а при закритті – оголосити про закриття сесії по завершенні останнього пленарного засідання. Без такого офіційного оголошення сесія не може розпочати свою роботу, а також не може бути завершена. Жодна інша особа, окрім головуючого на засіданні (тобто Голови чи заступників Голови Верховної Ради України), не вправі відкрити чи закрити сесію.

Важливо зазначити, що урочистий, суспільно важливий характер роботи парламенту, зокрема з початком чи із закінченням відповідної сесії, підкріплюється виконанням у залі засідань Верховної Ради України Державного Гімну України.

3.Частина 4 цієї статті розкриває **внутрішню структуру сесії**. Вона вказує на те, що **сесія є складно організованою структурованою певним чином формою роботи парламенту та його структурних одиниць, таких як комітети, тимчасові комісії, депутатські фракції (групи)**.

При цьому одночасність проведення пленарних засідань парламенту та засідань його комітетів і тимчасових комісій не допускається, якщо тільки сама Верховна Рада України не ухвалить відповідне процедурне рішення про відступ від такого правила не менш як однією третиною голосів у режимі відкритого поіменного голосування (ст. 49 Регламенту).

Окрім засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (групах), до структури сесії входить також і робота депутатів з виборцями. Це підкреслює важливість реалізації парламентом своєї представницької функції у тісній взаємодії із виборцями.

4.Частиною 5 цієї статті визначено види засідань Верховної Ради України: **пленарні, урочисті засідання, парламентські слухання**. Для проведення кожної форми засідань встановлено окрему процедуру, які більшою чи меншою мірою є визначеною в Регламенті.

Безумовно, основною формою діяльності Верховної Ради України України як єдиного органу законодавчої влади під час її сесій є саме **пленарні засідання.** Це – **регулярні зібрання народних депутатів України у визначений час і у визначеному місці, що проводяться за встановленою процедурою. На них розглядаються питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, і приймаються відповідні рішення з цих питань шляхом голосування народних депутатів України**.

**Урочисті засідання – це засідання парламенту, в ході яких відбувається його інституціоналізація як цілісного органу законодавчої влади** (складення присяги новообраними народними депутатами України – ч. 4 ст. 14 Регламенту), а також **процедура складення присяги Українському народові новообраним Президентом України** (ч. 1 ст. 158 Регламенту). Урочистий характер таких засідань парламенту зумовлений тим, що вони легітимізують вступ на посаду осіб, які обираються шляхом прямих, вільних і рівних виборів на найвищі виборні посади загальнодержавного характеру. Під час таких засідань інші питання, як правило, не розглядаються. Це є виключною формою діяльності Верховної Ради України щодо правової інституціоналізації парламенту як єдиного органу законодавчої влади та легітимізації Президента України як вищої посадової особи Української держави. Зазначені питання докладно регулюються ст.ст. 14-15 та 158-161 Регламенту.

**Парламентські слухання – це засідання парламенту, в ході яких відбувається вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання**. Докладно порядок організації і проведення парламентських слухань регулюється ст.ст. 228-231 цього Регламенту.

**Стаття 10. Чергові сесії Верховної Ради**

**1. Чергові сесії Верховної Ради, крім першої сесії (частина перша статті 15 цього Регламенту), починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніш як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії.**

**2. Інформація про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради, а також про місце і час реєстрації народних депутатів Апаратом Верховної Ради не пізніш як за три дні до**

**початку роботи чергової сесії Верховної Ради доводиться до відома кожного народного депутата та публікується в газеті "Голос України".**

**3. Верховна Рада процедурним рішенням може доручити окремим комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям чи тимчасовим слідчим комісіям продовжити їх роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради.**

**4. Продовжити роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть також за власною ініціативою, якщо за це проголосувало більше половини членів відповідного комітету, тимчасової спеціальної комісії чи тимчасової слідчої комісії від їх складу, затвердженого Верховною Радою. Про прийняте рішення комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія інформують Голову Верховної Ради України, а у разі його відсутності - Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України.**

1. Ця стаття регулює деякі відправні моменти організації і проведення чергових сесій Верховної Ради України, а саме: 1) строки початку і завершення сесій; 2) спосіб повідомлення парламентаріїв про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради, а також про місце і час реєстрації народних депутатів апаратом Верховної Ради України; 3) підстави і порядок продовження роботи комітетів і тимчасових комісій парламенту після закінчення чергової сесії Верховної Ради України.

Питання строків початку і завершення сесій були прокоментовані в матеріалі до попередньої статті.

2. Стосовно способу повідомлення про місце і час реєстрації народних депутатів апаратом Верховної Ради, то тут законодавцем обрано достатній, з точки зору доцільності, строк такого повідомлення – не пізніш як за три дні до початку роботи чергової сесії Верховної Ради. Ця інформація доводиться до відома кожного народного депутата України та публікується в газеті «Голос України». Відповідні питання має вирішувати в рамках своєї компетенції апарат Верховної Ради України, розіславши всім депутатам іменні запрошення у встановлені Регламентом строки. Публікація ж у газеті «Голос України» як офіційному друкованому парламентському виданні має на меті ознайомити з такою інформацією не лише парламентаріїв, але і громадськість.

3. Регламент не обумовлює випадків, в яких парламент, комітети та комісії парламенту можуть пролонгувати діяльність комітетів чи комісій після завершення чергової сесії парламенту (ч.ч. 3-4 цієї статті). Вирішення такого питання є предметом доцільності, а тому відповідне рішення ухвалюється уповноваженим суб’єктом з урахуванням специфіки роботи відповідного комітету, комісії, а також обсягу роботи та важливості питань, щодо яких ведеться робота відповідним комітетом, комісією.

**Стаття 11. Позачергові сесії Верховної Ради**

**1. Позачергові сесії Верховної Ради, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України відповідно до частини другої статті 83 Конституції України. Вмотивовані вимоги про скликання позачергової сесії Верховної Ради, підписані їх ініціаторами, разом із проектами документів, які пропонуються до розгляду, надсилаються Голові Верховної Ради України. При цьому підписи ініціаторів не відкликаються.**

**2. Позачергова сесія Верховної Ради скликається не пізніш як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання, поданої відповідно до частини другої**

**статті 83 Конституції України. Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради публікується у газеті "Голос України" не пізніш як за три дні до її відкриття із зазначенням питань, які пропонується розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради.**

**3. Документи, які пропонується розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради, надаються народним депутатам не пізніш як за три дні до відкриття позачергової сесії Верховної Ради.**

**4. У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніш як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану. Голова Верховної Ради України, а у разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, визначає місце і час проведення засідання Верховної Ради, про що терміново повідомляється народним депутатам.**

**{Частина четверта статті 11 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Ця стаття базується на конституційних приписах про те, що позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання (ч.ч. 2-3 ст. 83 Основного Закону України). Таким чином, конституційно визначені суб’єкти ініціативи скликання позачергових сесій, суб’єкт, уповноважений реалізувати вимогу скликання сесій, а також випадки, коли позачергові сесії збираються без спеціального скликання. Водночас, конституційні приписи з цих питань конкретизовані через встановлення спеціального порядку організації позачергових сесій Верховної Ради України.

2.Особливістю позачергових сесій є те, що **вони скликаються або на вимогу уповноваженого суб’єкта, або ж проводяться в екстраординарних випадках без спеціального окремого скликання.** Тобто в обох випадках підкреслюється винятковий характер таких сесій: або для ухвалення вкрай важливого для суспільства і держави законопроекту, вирішення іншого питання, віднесеного до компетенції парламенту, або ж для затвердження указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Вичерпного переліку підстав для ініціювання проведення позачергової сесії Верховної Ради України не визначено, тобто реалізовувати відповідні повноваження уповноважені суб’єкти можуть на власний розсуд, враховуючи лише особливі вимоги щодо порядку такого проведення та стислі строки проведення таких сесій, обмежені часовими вимогами стосовно проведення чергових сесій парламенту (ст. 10 Регламенту).

3.Президент України та не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України є двома суб’єктами, уповноваженими вимагати проведення позачергової сесії. Наявність досить суттєвої кількості парламентаріїв та глави держави як єдиних суб’єктів відповідної вимоги зумовлені тим, щоб зробити проведення такої сесії максимально вмотивованим, таким, що відбиває дійсну, а не уявну суспільну потребу тощо. Цим же зумовлена вимога ч. 1 цієї статті, щоб поряд із обґрунтуванням пропозиції проведення такої сесії до нього були додані проекти документів, запропонованих для розгляду. Тобто питання про те, які питання розглядати в ході позачергової сесії, мають попередньо визначатися на підготовчому етапі. При цьому немає застережень щодо суб’єкта внесення таких документів: це можуть бути документи (проекти законів, постанов тощо),

зареєстровані в парламенті значно раніше, або ж документи, внесені з нагоди відкриття позачергової сесії. Вмотивованість вимоги її проведення обґрунтовується наявністю документів, що запропоновані для розгляду.

Зазначені документи в обов'язковому порядку надсилаються Голові Верховної Ради України як єдиному суб'єкту, наділеному відповідно до ч. 2 цієї статті повноваженням скликати позачергову сесію парламенту. Водночас, Голова Верховної Ради України не уповноважений відхиляти вимогу щодо скликання позачергової сесії у разі належного її оформлення, головним елементом якого є наявність необхідної кількості підписів народних депутатів України чи Президента України.

Заборона ч. 1 цієї статті відкликати ініціаторами свої підписи стосується як народних депутатів України, так і Президента України: зміна позицій щодо проведення позачергової сесії після надходження відповідної вимоги до Голови Верховної Ради України не матиме значення і не потягне відповідних юридичних наслідків.

Водночас, надання Президенту України та 150 народним депутатам України права ініціювати скликання позачергової сесії Верховної Ради України можна розглядати і як прояв додаткових конституційних преференцій для парламентської опозиції ініціювати розгляд у такому правовому форматі тих чи інших питань, які блокуються чи ігноруються парламентською коаліцією.

4.Частина 2 цієї статті регулює строки скликання позачергової сесії та публікації відповідного розпорядження Голови Верховної Ради України. Їхня стислість обумовлена строковістю та вкрай стислим характером позачергової сесії парламенту. Публікація має на меті ознайомити і парламентаріїв, і громадськість із такою подією, як проведення позачергової сесії парламенту.

При цьому Регламент не обмежує форми засідань під час позачергової сесії, вони можуть відбуватися в тих самих формах, що і при чергових сесіях. На діяльність парламенту під час такої сесії поширюються вимоги щодо порядку відкриття і закриття сесії, а також її внутрішньої структури (ч.ч. 2-4 ст. 9 Регламенту).

5. При застосуванні ч. 4 цієї статті треба враховувати, що питання процедури оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях та зібрання Верховної Ради України на засідання не пізніш як у дводенний строк без скликання регулюються не лише Конституцією та Регламентом, але також частково законами України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 р. та "Про правовий режим воєнного стану" від 6 квітня 2000 р.

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" **надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.**

Відповідно до ч.ч. 2-3 ст. 12 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану", якщо Указ Президента України про введення надзвичайного стану на всій території України чи

в окремих її місцевостях виданий у міжсесійний період, Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” **воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.**

Відповідно до ч.ч. 1-2 ст. 11 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень.

6. Зазначений у ч. 4 цієї статті обов’язок Голови Верховної Ради України, а у разі його відсутності – Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, визначити місце і час проведення засідання Верховної Ради, а також терміново повідомити про це народним депутатам, є виключним і кореспондується з приписами ст. 2 Регламенту.

## Глава 2.
## ПЕРША СЕСІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ НОВОГО СКЛИКАННЯ

**Стаття 12. Інформаційне забезпечення новообраних народних депутатів до першої сесії Верховної Ради**

**1. Апарат Верховної Ради не пізніш як через сім днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів надсилає народним депутатам:**

**1) Конституцію України;**

**2) текст офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів України;**

**3) Регламент Верховної Ради України;**

**4) Закон України "Про статус народного депутата України";**

**5) Закон України "Про комітети Верховної Ради України";**

**6) закон про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України;**

**7) Положення про помічника-консультанта народного депутата України;**

**8) Положення про Апарат Верховної Ради України;**

**9) список посадових осіб Апарату Верховної Ради та їх службові телефони;**

**10) довідковий матеріал про обраних народних депутатів, який повинен містити такі дані: прізвище, ім'я та по батькові народного депутата, рік народження, освіта, професія, останнє місце роботи, посада, партійність і належність до політичної партії, поштова адреса та номери телефонів, вказані народним депутатом;**

**{Пункт 10 частини першої статті 12 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**11) постанову Верховної Ради про перелік комітетів Верховної Ради попереднього скликання.**

Перш ніж зібратися на першу сесію, депутати мають ознайомитися з умовами і порядком діяльності органу влади, в якому їм доведеться працювати 5 років. Зважаючи на це, а також на те, що вони мають неоднаковий досвід і освіту, Регламент заклав обов’язкову інформаційну передумову діяльності депутатів – надання їм комплекту правових та інформаційних матеріалів, які мають допомогти краще зорієнтуватися на перших порах у роботі парламенту. Зокрема, депутати парламенту забезпечуються необхідними правовими актами, що регулюють діяльність Верховної Ради України.

Нагадаємо також, що з-поміж наведеного у ст. 12 Регламенту переліку дотепер не ухвалено Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”.

**Стаття 13. Формування та організація роботи Підготовчої депутатської групи**

**1. Для підготовки пропозицій щодо організації та проведення пленарних засідань першої сесії Верховної Ради нового скликання, підготовки проектів відповідних актів Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності -**

**Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України організовує формування Підготовчої депутатської групи з числа новообраних народних депутатів.**

**2. До складу Підготовчої депутатської групи делегуються:**

**1) політичними партіями, між виборчими списками яких розподілено депутатські мандати, - по одному представнику від 15 народних депутатів, обраних у загальнодержавному або одномандатному окрузі. Якщо після розподілу цієї квоти залишаються народні депутати, кількість яких становить вісім і більше осіб, додатково пропонується ще один представник від такої політичної партії. Письмова пропозиція щодо представника політичної партії за підписом керівника відповідної політичної партії подається Голові Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України не пізніш як через п'ять днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів;**

**2) народними депутатами, обраними в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, - по одному представнику від 15 народних депутатів. Письмова пропозиція щодо свого представника, підписана не менше ніж 15 народними депутатами, подається Голові Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України не пізніш як через п'ять днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів.**

**{Частина друга статті 13 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Перше засідання Підготовчої депутатської групи скликає Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України не пізніш як через 10 днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів, за умови обрання не менш як двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Якщо Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України не скликає з будь-яких причин у зазначений термін перше засідання Підготовчої депутатської групи, народні депутати, делеговані до її складу, збираються на її засідання самостійно наступного дня після закінчення десятиденного строку.**

**4. Підготовча депутатська група обирає із свого складу голову, заступника голови і секретаря групи та здійснює роботу на засадах, установлених для тимчасових спеціальних комісій. Підготовча депутатська група припиняє свою діяльність після створення комітетів.**

**5. Підготовча депутатська група звітує про проведену роботу першій сесії Верховної Ради нового скликання.**

1. Не пізніш як на 30-й день з дня оприлюднення результатів виборів народні депутати складають присягу. Задля цього вони збираються на першу сесію новообраної Верховної Ради України. Але перш ніж це відбудеться, необхідно провести належні організаційні заходи: визначитися з датою відкриття першої сесії, з кількістю та персональним складом комітетів парламенту, з обранням його керівництва, з розміщенням депутатів у сесійній залі, вирішити соціально-побутові проблеми новообраних депутатів, підготувати проекти відповідних правових актів тощо.

Зазначений етап підготовки першої сесії парламенту нового скликання починається з моменту зібрання Підготовчої депутатської групи, що формується відповідно до Регламенту Верховної Ради України та завершується складенням присяги народними депутатами.

На ньому проходять апробацію взаємовідносини між депутатами – представниками різних політичних партій і виборчих блоків, вони вчаться знаходити компроміси, налагоджувати конструктивну роботу спершу в рамках Підготовчої групи, щоб згодом перенести модель таких відносин і на роботу парламенту в цілому.

Звісно, від вміння знайти саме компромісну, взаємовигідну модель співіснування різних за політичними поглядами та партійною належністю депутатів багато в чому залежить і модель взаємодії парламентаріїв у стінах нового парламенту. Така модель має знайти втілення у відповідних правових актах, які повинні стати не актами більшості чи меншості депутатів, а актами всього парламенту, всього депутатського корпусу.

Тому політичне і правове значення діяльності Підготовчої депутатської групи важко переоцінити. Адже в ході її роботи закладаються основи діяльності всього депутатського корпусу, майбутньої роботи всієї Верховної Ради України.

Інститут Підготовчої депутатської групи не має значення конституційного, оскільки Основний Закон України не обумовлює початок роботи парламенту з діяльністю цієї групи. Водночас, її організація є необхідною з огляду на розмаїття організаційних заходів, готувати які повинні, за логікою, новообрані народні депутати України, причому до початку роботи парламенту нового скликання та при його відкритті.

Цей інститут не є постійним парламентським інститутом, він діє у чітко визначених часових межах на початку роботи новообраного парламенту і безпосередньо напередодні його відкриття з метою належної підготовки всіх необхідних для початку роботи парламенту організаційних заходів. Відтак, статус групи суттєво відрізняється від статусу постійних парламентських органів. Хоча в частині своєї діяльності він багато в чому подібний правовому статусу тимчасових спеціальних комісій парламенту (ч. 4 цієї статті).

2. Цільове призначення Підготовчої депутатської групи – підготовка пропозицій щодо організації та проведення пленарних засідань першої сесії Верховної Ради нового скликання та підготовка проектів відповідних актів. Суб’єктами організації цієї групи названі у ч. 1 цієї статті Голова Верховної Ради України попереднього скликання, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України. При цьому Регламент не обумовлює того, чи повинні зазначені посадові особи бути обрані народними депутатами України нового скликання, чи ні. Вказується лише, що Підготовча депутатська група формується з числа новообраних народних депутатів.

Не зазначено безпосередньо Регламентом і строків формування цієї групи: тут слід виходити з припису, вміщеного в ч. 3 цієї статті, щодо того, що перше засідання Підготовчої депутатської групи має бути скликане не пізніш як через 10 днів після офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів, причому лише за умови обрання не менш як двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

3. Підготовча депутатська група створюється не самими депутатами, оскільки їхні повноваження не почалися, а політичними партіями, які за результатами виборів народних депутатів взяли участь у розподілі депутатських мандатів. Саме ці суб’єкти наділені правом делегувати до складу Підготовчої депутатської групи народних депутатів за квотою один представник від 15 народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій (виборчих блоків політичних партій). Якщо ж після розподілу квот залишаються народні депутати, кількість яких становить 8 і більше народних депутатів, у такому випадку також пропонується по одному представнику від цієї політичної партії (ч. 2 цієї статті). Такі підходи до формування Підготовчої групи мають забезпечити представницький характер цієї групи та відображення в ній всіх політичних позицій, що будуть репрезентовані в майбутньому парламенті. Водночас, доволі високий рівень представництва (по одному представнику від 15 депутатів) має створити умови для дієздатності Підготовчої групи, оскільки надмірно велика її чисельність суттєво ускладнила б її функціонування.

З огляду на те, що чинний Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. передбачає існування змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи, за якою половина конституційного складу парламенту обирається в одномандатних виборчих округах, то змінами до регламенту у 2012 р. принцип формування Підготовчої депутатської групи політичними партіями, які за результатами виборів народних депутатів взяли участь у розподілі депутатських мандатів, був доповнений принципом участі у формування цієї групи також і народними депутатами, обраними в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування. У цьому випадку закладений ідентичний принцип представництва – по одному представникові від 15 таких народних депутатів. Письмова пропозиція щодо свого представника, підписана не менше ніж 15 народними депутатами, подається Голові Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради. Отже, що в цьому разі не йдеться про суто партійний підхід до забезпечення представництва депутатів, обраних в одномандатних округах.

Водночас, можливі випадки, коли відповідні суб’єкти з тих чи інших причин не направили своїх представників до складу цієї групи. З огляду на те, що її діяльність здійснюється на засадах, установлених для тимчасової спеціальної комісії (ч. 4 цієї статті), то в цьому випадку має діяти правило, встановлене для ТСК, відповідно до якого у разі відмови суб’єкта формування фракції направити своїх представників до складу Підготовчої депутатської групи, остання створюється без відповідних представників (ч. 3 ст. 80 Регламенту).

Регламент обумовлює безпосередньо строки направлення пропозицій щодо заповнення місць членів цієї групи – не пізніш як через п'ять днів після офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів, тобто в гранично стислі строки.

4. Регламент висуває дві умови для початку роботи Підготовчої депутатської групи – строковість (неможливість порушення граничного строку її скликання) та **повноважність парламенту, що означає правомочність Верховної Ради України приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами України присяги** (така вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії) (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р.). Водночас, Регламентом не вирішується проблема початку роботи Підготовчої групи у разі виникнення факту неповноважності парламенту, порушення відповідних строків тощо.

У ч. 3 цієї статті вирішується питання, коли керівництво парламенту попереднього скликання з тих чи інших причин ігнорує необхідність початку роботи цієї групи: в такому разі на перше засідання Підготовчої депутатської групи народні депутати, делеговані до її складу, збираються самостійно наступного дня після закінчення десятиденного строку (ч. 3 цієї статті).

Регламент не вказує, яким правовим актом має бути офіційно зафіксовано юридичний факт створення цієї групи. З огляду на те, що повноваження нового парламенту ще не почалися, він не може юридично закріпити діяльність Підготовчої групи. Тому очевидно, що відповідний обов’язок покладається на суб’єкта скликання цієї групи (Голову Верховної Ради України) – шляхом видання відповідного розпорядження.

5.Частинами 4-5 цієї статті визначені засади діяльності Підготовчої депутатської групи: обрання керівництва групи (голови, заступника голови і секретаря групи), здійснення роботи на засадах, установлених для тимчасових спеціальних комісій, припинення своєї діяльності після створення комітетів, звітування про проведену роботу першій сесії Верховної Ради України нового скликання. Ці засади украй поверхово регулюють особливості діяльності цієї групи,

тому в ході її організації та діяльності до відповідних питань доводиться доволі часто повертатися, витрачати досить значний обсяг часу на вирішення внутрішніх організаційних питань, а не на питання, пов'язані безпосередньо з реалізацією цільового призначення діяльності Підготовчої депутатської групи.

Наведені в Регламенті засади (ч. 4 цієї статті) вказують на неможливість обрання іншого складу керівництва цієї групи, скажімо, двох співголів чи двох заступників голови групи.

Варто також узяти до уваги те, що керівництво Підготовчої депутатської групи має бути репрезентоване виключно її членами, а не іншими народними депутатами України.

Голова, заступник голови та секретар групи не можуть бути членами однієї партії (див. ч. 7 ст. *85* Регламенту).

Обрання керівництва групи, як правило, відбувається на першому її засіданні. Проте вирішення цього питання може затягнутися з урахуванням політичних перипетій. Водночас, подальша діяльність групи не пов'язана напряму з формуванням чи не формуванням керівництва групи.

Підготовча депутатська група діє з урахуванням принципів верховенства права, законності, гласності, рівноправності її членів, доцільності, плановості, колегіальності, вільного обговорення і вирішення питань.

Регламент не встановлює 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.

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.

Голосування на засіданні Підготовчої групи здійснюється членами групи, як правило, особисто і відкрито. Підрахунок результатів під час відкритого голосування здійснюється секретарем групи, а в разі його відсутності – іншим визначеним головуючим на засіданні членом групи. Результати голосування заносяться до протоколу засідання із зазначенням кількості голосів "за", "проти", "утримались".

Регламент не визначає особливостей діловодства щодо ухвалених Підготовчою групою рішень та не визначає самих видів відповідних рішень. Очевидно лише, що рішення Підготовчої групи не мають статусу нормативно-правових актів, мають рекомендаційний характер і не визначають напряму специфіки організації роботи новообраної Верховної Ради України, а лише вказують на бажаний і компромісний, з точки зору політики, характер пропонованих нею для ухвалення проектів рішень.

Підготовча депутатська група має інформувати громадськість про свою діяльність. На її засідання можуть бути запрошені представники ЗМІ. А інформація про поточну діяльність групи та прийняті нею рішення зазвичай розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради України в глобальній інформаційній мережі Інтернет, у газеті "Голос України", інших ЗМІ. Члени групи мають право проводити прес-конференції з питань, віднесених до предмету відання групи. Адже до діяльності Підготовчої групи зазвичай прикута значна увага громадськості.

До повноважень Підготовчої депутатської групи слід віднести підготовку пропозицій з вирішення новообраним парламентом такого комплексу першочергових питань (відповідно до ч. 1 ст. 16 Регламенту):

1) формування Тимчасової президії першої сесії;

2) формування та реєстрація депутатських фракцій (депутатських груп);

3) доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи в парламенті;

4) обрання Лічильної комісії;

5) обрання Голови Верховної Ради України;

6) обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України;

7) заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

8) заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них;

9) про комітети;

10) про Погоджувальну раду депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді (далі - Погоджувальна рада);

11) про висвітлення роботи Верховної Ради.

Для спеціалізації роботи Підготовчої групи за окремими напрямками нею, як правило, створюються підгрупи, що мають забезпечити підготовку окремих організаційних питань.

Організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності групи здійснюється апаратом Верховної Ради України, що діє на основі відповідного розпорядження Голови Верховної Ради України, який має визначити перелік працівників Апарату Верховної Ради України, що мають супроводжувати і забезпечувати діяльність цієї групи аж до кінця її роботи.

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.

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.

**Стаття 14. Порядок складення присяги народним депутатом України**

**1. Перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради на урочистому засіданні Верховної Ради новообрані народні депутати складають перед Верховною Радою присягу, текст якої визначено статтею 79 Конституції України.**

**2. Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів до складення присяги і надає слово для її зачитування найстаршому за віком народному депутату. Найстарший за віком народний депутат пропонує всім новообраним народним депутатам встати і після цього зачитує текст присяги.**

**3. Після зачитування тексту присяги Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів скріпити присягу своїми підписами під її текстом.**

**4. На урочисте засідання Верховної Ради з нагоди складення присяги новообраними народними депутатами Апаратом Верховної Ради запрошуються народні депутати попереднього скликання, Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Центральної виборчої комісії, члени Кабінету Міністрів України, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Генеральний прокурор України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, інші офіційні особи за рішенням Підготовчої депутатської групи.**

**5. У разі складення присяги народним депутатом окремо він зачитує текст присяги і скріплює його підписом на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**6. Підписані народними депутатами тексти присяги зберігаються в установленому порядку в архіві Верховної Ради.**

1. Ця стаття врегульовує порядок складення присяги новообраним народним депутатом України, тобто **особливості правовідносин із офіційного публічного засвідчення парламентарієм на урочистому засіданні парламенту свого зобов'язання брати участь у діяльності єдиного органу законодавчої влади України на постійній основі, діючи в межах повноважень та у спосіб, що передбачені для депутатської діяльності Конституцією і законами України та Регламентом Верховної Ради України**.

Правове регулювання цих правовідносин, зокрема, на рівні Конституції України, законів і Регламенту парламенту, зумовлено тим важливим правовим значенням, яке має інститут присяги для початку діяльності парламентаріїв і парламенту в цілому. Адже відповідно до ст. 79 Конституції України та частинами 1-2 ст. 2 Закону України "Про статус народного депутата України" "повноваження народного депутата починаються після складення ним присяги на вірність Україні перед Верховною Радою України з моменту скріплення присяги особистим підписом під її текстом. Народний депутат не може брати участі у засіданнях Верховної Ради України та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом. Відмова скласти та підписати присягу має наслідком втрату депутатського мандата".

Текст присяги викладено в ст. 79 Конституції України: "**Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників**".

2. Слід звернути увагу, що з формально-правового погляду **складення такої присяги відбувається не в ході першої сесії новообраного парламенту України, а перед нею, тобто безпосередньо передує початку роботи новообраного парламенту** (ч. 1 цієї статті). Це невипадково, оскільки сесія не може вважатися розпочатою без початку повноважень народних депутатів України, тобто коли немає власне парламенту як органу державної влади. Відтак це єдине засідання парламенту, яке відбувається де-юре поза межами сесії парламенту. Складення депутатами присяги є, таким чином, обов'язковим етапом легітимізації повноважень народних депутатів і парламенту України в цілому. Зазначене правило Регламенту кореспондується з конституційним приписом про те, що "Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України **перед** відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом (ч. 4 ст. 79 Конституції України).

3. 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.

4. Організаційно розриву між складенням присяги народними депутатами України та відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України немає: як правило, після складення присяги головуючим на засіданні оголошується перерва для того, щоб народні депутати України встигли скріпити своїми підписами тексти присяги (ч. 3 цієї статті). Таким чином, законодавець подбав про нерозривність здійснення законодавчої влади і безперервність функціонування єдиного органу державної влади, покликаного на постійній основі здійснювати законодавчу функцію в державі.

Відповідні тексти присяги зберігаються в архіві парламенту (ч. 6 цієї статті), проте не вказано, протягом якого саме часу.

5. Окремо слід зупинитися на тому, хто головує під час складення присяги та під час першого засідання першої сесії парламенту. Як випливає з ч. 2 цієї статті та ч. 3 ст. 15 Регламенту, до складення присяги головуючим є Голова парламенту попереднього скликання, а після складення присяги, у ході першого засідання, – найстарший за віком парламентар. Після цього засідання веде Голова підготовчої депутатської групи, а після обрання Тимчасової президії першої сесії – її голова. Головування згаданих осіб під час засідань парламенту прямо визначається Регламентом, а відтак окремих рішень Верховної Ради України не потребує. Таким чином, закладається поетапність інституціоналізації парламенту, що відображається і в тому, хто поетапно веде її засідання – від присяги депутатів до сформування керівних органів новообраної Верховної Ради України.

6. Урочистий характер засідання Верховної Ради України з нагоди складення присяги новообраними народними депутатами України підкреслюється запрошенням на нього досить широкого переліку посадових осіб, які репрезентують вищі органи державної влади. Наведений у ч. 4 цієї статті перелік не є вичерпним і може бути розширений за рішенням Підготовчої депутатської групи, зокрема можуть бути запрошені (і, як показує практика, запрошуються) голови обласних рад та обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, колишні Президенти України, представники дипломатичного корпусу, представники релігійних конфесій, інші особи, присутність яких визнана доцільною. Проте перелік таких осіб не може бути безмежним: об’єктивним обмеженням тут є площа приміщення, в якому будуть перебувати зазначені особи.

7. На жаль, Регламентом прямо не передбачені, а відтак і не врегульовані випадки, 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 цієї статті): 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.

**Стаття 15. Відкриття першої сесії новообраної Верховної Ради**

**1. Верховна Рада нового скликання збирається на першу сесію у залі засідань Верховної Ради не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення про**

**обрання не менш як двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**2. Апарат Верховної Ради забезпечує реєстрацію народних депутатів, які прибули на першу сесію новообраної Верховної Ради.**

**3. Перше засідання першої сесії новообраної Верховної Ради відкриває найстарший за віком народний депутат. До обрання Верховною Радою Тимчасової президії першої сесії засідання Верховної Ради веде голова Підготовчої депутатської групи.**

1.Частиною 1 цієї статті 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 спирається 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**.

2.У ч. 1 цієї статті також вказано місце відкриття першої сесії новообраного парламенту – зал засідань Верховної Ради України. На такі випадки не слід поширювати дозвіл, зафіксований у ст. 2 Регламенту, про можливість відкриття першої сесії парламенту в іншому місці.

3.У ч. 3 цієї статті відображена послідовність формування керівних органів парламенту, які мають вести засідання новообраної Верховної Ради України: 1) найстарший за віком народний депутат; 2) голова Підготовчої депутатської групи; 3) Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради України. Головування на засіданнях парламенту цими особами має свої закономірності: найстарший за віком народний депутат веде лише одне засідання парламенту – перше, після чого йому на зміну приходить голова Підготовчої депутатської групи. Останній головує на засіданнях невизначену кількість засідань, аж до сформування Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради України. Оскільки цей орган є колегіальним, то всі його члени у визначеному Підготовчою групою порядку головують на засіданнях парламенту (як правило, таке головування на засіданнях проходить почергово, головують всі члени групи за алфавітним порядком, чи в будь-який інший спосіб, установлений групою, що дозволяє забезпечити головування на засіданнях усіма членами Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради України) (ч. 2 ст. 18 Регламенту). Докладніше порядок формування та правовий статус Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради України визначається в ст. 18 Регламенту.

**Стаття 16. Послідовність розгляду питань на першій сесії новообраної Верховної Ради**

**1. На пленарних засіданнях першої сесії новообраної Верховної Ради питання розглядаються в такій послідовності:**

**1) формування Тимчасової президії першої сесії;**

**2) формування та реєстрація депутатських фракцій (депутатських груп);**

**3) доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи в парламенті;**

**4) обрання Лічильної комісії;**

**5) обрання Голови Верховної Ради України;**

**6) обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України;**

**7) заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;**

**8) заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них;**

**9) про комітети;**

**10) про Погоджувальну раду депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді (далі - Погоджувальна рада);**

**11) про висвітлення роботи Верховної Ради.**

**{Частина перша статті 16 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010; в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Зазначений у частині першій цієї статті перелік питань не потребує обговорення і затвердження Верховною Радою. У разі необхідності Верховна Рада може прийняти рішення про зміну послідовності розгляду питань зазначеного переліку.**

**3. Стосовно послання Президента України, доповіді Підготовчої депутатської групи та доповіді Голови Верховної Ради України попереднього скликання рішення Верховною Радою не приймаються.**

**4. Порядок денний першої сесії Верховної Ради на подальший період (з урахуванням законодавчої діяльності Верховної Ради попереднього скликання) розглядається і затверджується відповідно до вимог цього Регламенту.**

1. Ця стаття визначає особливості змістовного наповнення діяльності парламенту на стадії його інституціоналізації, а саме до сформування персонального складу комітетів. Викладений у ч. 1 цієї статті перелік питань є імперативом діяльності парламенту. Без вирішення всього комплексу зазначених питань неможливо повноцінно організувати роботу парламенту в подальшому. Цей перелік не потребує додаткового рішення Верховної Ради України, яка може ухвалити рішення лише щодо зміни послідовності розгляду питань цього переліку, враховуючи ті чи інші особливості внутрішньопарламентського процесу (ч. 2 цієї статті). 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.

2. Викладені в ч. 1 цієї статті питання можна класифікувати за різними критеріями:

1) залежно від рівня правового закріплення – **конституційні** (заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, про перелік комітетів та предмети їх відання; про формування та реєстрацію депутатських фракцій (груп), обрання Голови Верховної Ради України, обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів) та суто **регламентні** (формування Тимчасової президії першої сесії, обрання Лічильної комісії, вирішення питання про висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради, доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про

стан законодавчої роботи, заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них, про Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді України);

2) залежно від характеру – **кадрові** (формування Тимчасової президії першої сесії, обрання Лічильної комісії, обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, обрання голів комітетів, перших заступників, а також заступників голів, секретарів та членів комітетів) та **організаційні** (заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, про перелік комітетів та предмети їх відання, про формування та реєстрацію депутатських фракцій (груп), вирішення питання про висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради, доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи, заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них, про Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді);

3) залежно від спрямованості – **внутрішньопарламентські** (формування Тимчасової президії першої сесії, обрання Лічильної комісії, обрання Голови Верховної Ради України, обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів, про перелік комітетів та предмети їх відання, про формування та реєстрацію депутатських фракцій (груп), вирішення питання про висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради, доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи, заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них, про Погоджувальну раду депутатських фракцій у Верховній Раді) та **такі, що відбивають взаємовідносини з іншими органами державної влади** (заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України);

4) залежно від способу їх правового закріплення – такі, що потребують прийняття спеціальних рішень парламенту після їх обговорення (всі, крім послання Президента України, доповіді Підготовчої депутатської групи та доповіді Голови Верховної Ради України попереднього скликання), та такі, що ухвалення таких рішень не потребують.

3.Розглянемо викладені в переліку питання докладніше.

**Формування Тимчасової президії першої сесії**. Її статус докладно визначається у ст. 18 Регламенту. Це тимчасовий колегіальний орган, що обирається на першій сесії новообраного парламенту для ведення засідань Верховної Ради України та підписання рішень, ухвалених парламентом у період до обрання Голови Верховної Ради України. Строк її діяльності невизначений, проте, як правило, він завершується вже на першій сесії – з обранням Голови парламенту.

**Про формування та реєстрацію депутатських фракцій (груп)**. Фракції стали обов'язковим атрибутом діяльності парламенту і після конституційної реформи 2004 р. набули статусу його конституційних органів. Це політичні органи, що втілюють здебільшого партійні інтереси і сприяють політичному структуруванню парламенту. Порядок їх формування врегульовано докладно в ст.ст. 57-60 Регламенту.

**Доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи**. У такій доповіді резюмуються результати діяльності парламенту попереднього скликання, його основні здобутки (кількісні і якісні показники) та визначаються перспективні напрями законодавчої роботи. Виголошення такої доповіді має на меті допомогти парламентаріям, які не є фаховими юристами, зорієнтуватися в системі законодавства та в тому, ухвалення яких саме законів така система потребує.

**Обрання Лічильної комісії**. Це постійний допоміжний (для організації таємних голосувань у парламенті) орган Верховної Ради України, що організовується і діє відповідно до ст. 17 Регламенту.

**Обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України**. Лише з обранням постійного керівництва парламент набуває статусу повноцінного органу державної влади, оскільки може бути репрезентований відповідними посадовими особами у відносинах з іншими органами державної влади як України, так і світу. Відповідні процедури з обрання керівників Верховної Ради України докладно врегульовані ст.ст. 75 і 79 Регламенту.

**Заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України**. Тут слід мати на увазі те, що така процедура здійснюється згідно з вимогами, встановленими ст.ст. 162-164 Регламенту. Також важливо відзначити, що на неї не поширюються вимоги Указу Президента України "Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України" від 9 квітня 1997 р., оскільки в цьому випадку йдеться про позачергові, а не щорічні послання. Такі послання є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин.

**Заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них**. У цій доповіді підсумовується діяльність цієї групи, особливості проектів рішень, що пропонуються увазі парламенту тощо. Пропонується також широке обговорення результатів такої діяльності, проте жодного рішення парламент з цього приводу не приймає, а лише бере до відома відповідну інформацію.

**Про комітети**. Створення комітетів парламенту відбувається з урахуванням вимог ст. 89 Конституції України, закону України "Про комітети Верховної Ради України" та ст.ст. 81-84 Регламенту. Парламент при цьому враховує досвід попередньої Верховної Ради України з визначення переліку та предметів відання комітетів. Водночас **необхідним елементом формування системи комітетів** є **обрання голів комітетів, перших заступників і заступників голів, секретарів та членів комітетів**. Ця процедура докладно визначається в Законі України "Про комітети Верховної Ради України" та ст.ст. 81 і 84 Регламенту.

**Про Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді**. Ця рада є консультативно-дорадчим органом для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань парламенту. Порядок її організації і діяльності докладно врегульований у ст. 73 Регламенту.

**Вирішення питання про висвітлення роботи Верховної Ради**. Тут слід мати на увазі те, що відповідно до ч. 6 ст. 3 Регламенту у повному обсязі у прямому ефірі по радіо та телебаченню, запису у вечірні години по телебаченню транслюються, зокрема, складення присяги народними депутатами, відкриття сесії Верховної Ради, розгляд організаційних питань першої сесії Верховної Ради нового скликання, розгляд питання про обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Відповідні питання регулюються окремою постановою парламенту.

4.Частиною 4 цієї статті передбачено, що після вирішення зазначених у ч. 1 цієї статті організаційних питань парламент має ухвалити порядок денний першої сесії Верховної Ради на подальший період.

При цьому слід керуватися вимогами ст.ст. 20-23 Регламенту та обов'язково враховувати законодавчу діяльність Верховної Ради України попереднього скликання. Це означає, що відповідно до ч. 1 ст. 95 Регламенту лише законопроекти, не прийняті Верховною Радою попереднього скликання в першому читанні за основу, вважаються знятими з розгляду і не розглядаються Верховною Радою нового скликання. Всі інші законопроекти є предметом

подальшого опрацювання в парламенті і по мірі готовності повинні включатися до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради України.

З цієї нормою повністю кореспондується і правило, викладене в ч. 1 ст. 105 Регламенту: законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні, вважаються відкликаними.

5.Чинним Регламентом не передбачено норми, згідно з якою без обов'язкового розгляду і ухвалення відповідних рішень з **усіх** питань вказаного в ч. 1 цієї статті 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 реалізовувати 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.

**Стаття 17. Лічильна комісія**

**1. Лічильна комісія обирається для організації голосувань Верховної Ради і визначення їх результатів. Лічильна комісія підраховує голоси під час голосування, за дорученням Верховної Ради в разі необхідності встановлює присутність народних депутатів на пленарному засіданні, а також розглядає звернення народних депутатів, пов'язані з порушенням порядку голосування чи іншими перешкодами в голосуванні, здійснює контроль за використанням електронної системи підрахунку голосів картками (далі - електронна система) (стаття 43 цього Регламенту).**

**2. Лічильна комісія обирається Верховною Радою на основі принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп) більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради шляхом відкритого поіменного голосування за списком без його обговорення.**

**{Частина друга статті 17 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Лічильна комісія обирає зі свого складу голову, заступника голови і секретаря. Засідання Лічильної комісії проводяться гласно і відкрито. У роботі Лічильної комісії не можуть брати участі народні депутати, кандидатури яких внесено для голосування.**

1.Лічильна комісія, статус якої визначається в цій статті, є доволі специфічним органом парламенту, особливості якого можна зрозуміти, порівнюючи його з іншими парламентськими органами. Її цільове призначення полягає в тому, щоб організувати голосування (переважно в таємному режимі) парламентаріїв і визначати результати такого голосування.

Як і всі інші структурні органи парламенту вона обирається виключно зі складу депутатів.

Комісія діє протягом усієї каденції парламенту, а відтак вона є постійним парламентським органом.

**Ключова відмінність цієї комісії від комітетів** полягає в тому, що, по-перше, ця комісія не працює в постійному режимі, а скликається лише за необхідності, здебільшого, коли є потреба організувати таємне голосування з тих чи інших передбачених Регламентом питань, по-друге, з огляду на непостійний характер роботи комісії її члени не працюють у ній на постійній основі, тобто поєднують свої повноваження членів Лічильної комісії з

повноваженнями членів комітетів Верховної Ради України, по-третє, на відміну від комітетів, Лічильна комісія сама (а не парламент) обирає свого голову, його заступника та секретаря, тобто діє на засадах широкої самоорганізації.

**Від тимчасових комісій** Лічильна комісія відрізняється тим, що вона діє протягом усієї каденції парламенту, а не протягом певного строку, що, втім, не виключає можливості її переформатування.

**Спільні риси комітетів і комісій, з одного боку, та Лічильної комісії, з іншого,** полягають у тому, що вони діють, як правило, керуючись одними засадами, зокрема відкрито та гласно, на засадах колегіальності, формуються на засадах пропорційного представництва депутатських фракцій (груп), до їх складу входять лише народні депутати України.

2.Частина 1 цієї статті регулює повноваження Лічильної комісії, зокрема:

1) підрахунок голосів під час голосування;

2) встановлення за дорученням Верховної Ради присутності народних депутатів на пленарному засіданні;

3) розгляд звернення народних депутатів, пов'язані з порушенням порядку голосування чи іншими перешкодами в голосуванні;

4) здійснення контролю за використанням електронної системи підрахунку голосів картками.

Порядок реалізації згаданих повноважень визначається в ст.ст. 38-43 Регламенту.

3.Ця стаття 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.

**Стаття 18. Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради**

**1. Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради складається з шести народних депутатів. До її складу входять голова Підготовчої депутатської групи та по одному представнику від кожної політичної партії, між виборчими списками яких розподілено депутатські мандати.**

**{Частина перша статті 18 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Члени Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради виконують обов'язки головуючого на пленарному засіданні почергово. Кожен член Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради головує протягом одного пленарного засідання. Черговість головування визначається кількістю депутатських мандатів, отриманих партією в загальнодержавному виборчому окрузі. Першим після голови Підготовчої депутатської групи веде пленарне засідання представник політичної партії, яка отримала найбільшу кількість депутатських мандатів.**

**{Частина друга статті 18 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Після обрання Голови Верховної Ради України він веде пленарне засідання Верховної Ради, а Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради припиняє свою діяльність.**

1. Тимчасова президія, як випливає з самої її назви, є тимчасовим робочим органом парламенту, який діє лише на час проведення лише першої сесії Верховної Ради України. Іншими словами, передбачається, що упродовж саме цієї сесії мають бути вирішені питання, пов'язані з обранням принаймні Голови Верховної Ради України. Вона розпочинає свої повноваження з моменту обрання персонального складу президії парламентом. Відтак, вона приходить на заміну голові Підготовчої депутатської групи в справі головування на засіданнях парламенту та підписання ухвалених ним рішень.

2. Тимчасова президія є колегіальним органом, і тому передбачається почергове головування всіх її членів на засіданнях парламенту (ч. 2 цієї статті). Змінами до Регламенту, внесеними Законом від 6 листопада 2012 р., було врегульоване питання визначення черговості головування членів Тимчасової президії під час проведення першої сесії Верховної Ради. По-перше, встановлене таке головування однією особою лише протягом одного пленарного засідання, по-друге, відповідна черговість головування визначається кількістю депутатських мандатів, отриманих партією в загальнодержавному виборчому окрузі. Відтак, першим після голови Підготовчої депутатської групи веде пленарне засідання представник політичної партії, яка отримала найбільшу кількість депутатських мандатів. Інший спосіб визначення черговості головування відповідно до Регламенту не допускається.

3. Персональний склад Тимчасової президії формується з урахуванням необхідності представлення представників від 5 політичних партій, які за результатами виборів народних депутатів до Верховної Ради отримали найбільшу кількість депутатських мандатів (ч. 1 цієї статті). Він визначається Підготовчою депутатською групою, яка пропонує відповідні кандидатури для обрання парламентом. Водночас, до складу президії входить і голова Підготовчої депутатської групи. Такий підхід до формування цього органу зумовлений необхідністю репрезентації у складі колегіальних органів парламенту по-можливості різних політичних партій. Водночас, з огляду на складність здійснення повноважень Тимчасової президії в організаційному плані кількість таких членів президії обмежена з міркувань ефективності і доцільності саме шістьма особами. У разі входження до складу парламенту представників понад 5 партій партія, що набрала найменшу кількість голосів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, не буде представленою у складі Тимчасової президії. Водночас, не виключені випадки делегування права такого представництва відповідній партії, наприклад, у разі, коли голова Підготовчої депутатської групи та ще один з членів Тимчасової президії є представниками однієї і тієї ж партії.

4. Правовий статус Тимчасової президії кардинально відрізняється від статусу керівництва Верховної Ради України (Голови та заступників Голови парламенту) та від статусу колишньої Президії Верховної Ради України, яка проіснувала до 1996 р. Адже Тимчасова президія є саме тимчасовим робочим органом, жодних самостійних повноважень органу державної влади вона не має, а покликана лише забезпечити належну організацію роботи українського парламенту до обрання його постійного керівництва.

5. Колегіальний характер Тимчасової президії зумовлює колегіальність підписів під ухваленими Верховною Радою України рішеннями. Підписання таких актів Тимчасовою президією засвідчує відповідність змісту ухвалених парламентом актів прийнятим ним рішенням.

Водночас, Регламент не передбачає випадків не підписання окремими членами президії актів, прийнятих парламентом, та не говорить про необхідність повторного підписання актів парламенту Головою Верховної Ради України після його обрання.

6. Спірною є можливість видання Тимчасовою президією певних самостійних організаційно-розпорядчих актів, не схвалених парламентом, обов'язкових для виконання Апаратом Верховної Ради України, оскільки це безпосередньо не зафіксовано в Регламенті.

7. Моментом припинення повноважень Тимчасової президії є офіційне оголошення головою Лічильної комісії обраним Голови Верховної Ради України (ч. 3 цієї статті, ч. 9 ст. 75 Регламенту). Саме цю посадову особу можна вважати, до певної міри, правонаступником повноважень Тимчасової президії.

## Глава 3.

## ПІДГОТОВКА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ РОЗГЛЯДУ ПИТАНЬ НА СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 19. Календарний план роботи сесії Верховної Ради**

**1. За звичайних обставин перший і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий - для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах), четвертий - для роботи народних депутатів з виборцями.**

**{Частина перша статті 19 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. У разі необхідності, після можливого скороченого обговорення, більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради приймається рішення про одноразову (ad hoc) зміну місячного, тижневого або денного порядку роботи Верховної Ради.**

**3. У вівторок та четвер тижня, відведеного для пленарних засідань, якщо не прийнято (ad hoc) іншого рішення Верховної Ради, протягом дня проводяться два засідання: ранкове - з 10 до 14 години з перервою з 12 години до 12 години 30 хвилин і вечірнє - з 16 до 18 години. У середу та п'ятницю проводяться лише ранкові засідання. Друга половина середи відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях та тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах). Понеділок та друга половина п'ятниці відводяться для самостійної роботи народних депутатів, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень.**

**{Частина третя статті 19 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Пленарне засідання Верховної Ради може бути продовжено головуючим на пленарному засіданні понад визначений у частині третій цієї статті час не більш як на 15 хвилин.**

**5. Верховна Рада може прийняти рішення щодо одноразової зміни тривалості пленарного засідання. Рішення про продовження пленарного засідання після 18 години більш як на 15 хвилин приймається Верховною Радою на ранковому пленарному засіданні того ж дня.**

**6. У період проведення пленарних засідань, як правило, щопонеділка проводиться засідання Погоджувальної ради.**

**7. Проект календарного плану роботи сесії Верховної Ради готується комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту, за участю Апарату Верховної Ради та з урахуванням пропозицій депутатських фракцій (депутатських груп). Проект постанови Верховної Ради про затвердження календарного плану роботи сесії Верховної Ради вносять на розгляд Верховної Ради народні депутати - члени комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту.**

**{Частина сьома статті 19 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**8. У невідкладних випадках у період між пленарними засіданнями під час сесії Верховної Ради на вмотивовану вимогу осіб, які згідно з Конституцією України мають право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, а також за пропозицією Погоджувальної ради (пункт 4 частини чотирнадцятої статті 73 цього Регламенту) Голова**

**Верховної Ради України не пізніш як у триденний строк скликає позачергове пленарне засідання Верховної Ради. До порядку денного такого засідання включаються лише питання, розгляд яких визначено у пропозиціях про скликання такого засідання.**

1. Під час роботи в парламенті народні депутати України виконують різні функції: обговорюють і приймають закони у ході пленарних засідань парламенту, беруть участь у парламентських слуханнях, у роботі комітетів і тимчасових комісій, а також самостійно працюють над законопроектами і зверненнями громадян та забезпечують взаємозв'язок із виборцями.

Як зазначається у Конституції України, вони здійснюють свої повноваження на постійній основі (ч. 1 ст. 78), при цьому забезпечується їх особисте голосування (ч. 3 ст. 84 Конституції України). Тож, з огляду на багатоплановість депутатських повноважень та неможливість їх одночасної реалізації, законодавець змушений "розвести" в часі їх здійснення упродовж сесії. Саме задля цього ухвалюється календарний план роботи кожної сесії, тобто **внутрішня структура сесії, в якій визначається, в які саме дні парламент працює в режимі пленарних засідань, який час відводиться для роботи в комітетах і комісіях, з виборцями тощо.**

Ухвалення такого документу відбувається, як правило, наприкінці попередньої або на початку поточної сесії. Регламент тут не має чіткої прив'язки до певного часу. Календарний план ухвалюється народними депутатами України, що є проявом діяльності Верховної Ради України на засадах широкої самоорганізації та самоврядування.

2. **Суб'єктом підготовки проекту календарного плану сесії є регламентний комітет Верховної Ради України**. Він має врахувати пропозиції депутатських фракцій. Відповідний проект лише члени регламентного комітету вправі внести на розгляд парламенту (ч. 7 цієї статті). Це дещо обмежує право законодавчої ініціативи народних депутатів України, які не є членами цього комітету.

3. Цей календарний план ухвалюється парламентом більшістю голосів від конституційного складу. Проте він не є статичним, Регламент передбачає можливість одноразової зміни порядку роботи парламенту на місяць, тиждень чи день (ч. 2 цієї статті). Обмежень щодо кількості таких ініціатив не встановлено, тобто реалізувати її може кожен народний депутат України. Оскільки йдеться про одноразову зміну, то це означає, що вона може статися лише один раз упродовж поточного терміну (тобто денний порядок роботи можна замінити лише раз протягом дня, тижневий – раз протягом тижня, місячний – раз протягом місяця): засідання може бути продовжене чи скорочене, перенесене на інший день, взагалі скасоване тощо. Обмеження щодо зміни календарного плану мають запобігти розбалансуванню роботи парламенту, сприяти стабілізації організації його діяльності, поетапній роботі з визначеного кола питань.

4. Визначений у частинах 1 і 3 цієї статті розподіл часу для організації пленарних засідань, роботи депутатів у комітетах, тимчасових комісіях, депутатських фракціях (групах) та з виборцями має на меті раціонально розподілити їх робочий час, виокремивши в ньому головне місце для участі парламентаріїв у роботі Верховної Ради України як постійно діючого органу державної влади. Зрозуміло, що такий розподіл, хоч і є усталеним у парламентській практиці, все ж є лише орієнтиром при складанні календарного плану сесії і тому може бути підданий коригуванню.

5. Належна організація роботи передбачає, що депутати чітко знають, протягом якого часу триває сесійне засідання. Регламент стоїть на заваді свавільному продовженню такого засідання, як і скороченню його тривалості. Якщо щодо скорочення тривалості засідання головуючий відповідних повноважень не має (єдине застереження тут – вичерпання питань, включених для розгляду протягом сесійного засідання), то щодо продовження тривалості засідання він має право продовжити його не більше ніж на 15 хвилин. Це зроблено для того,

щоб зробити можливим розгляд розпочатого питання або ж стимулювати розгляд украй важливих для суспільства питань порядку денного. Якщо є бажання продовжити тривалість пленарного засідання понад 15 хвилин, то рішення з цього приводу мають ухвалити народні депутати України протягом ранкового засідання з такими обмеженнями: 1) головуючий не може це зробити одноособово; 2) це не може бути зроблено протягом вечірнього засідання; 3) продовжене може бути лише вечірнє, а не ранкове засідання.

6. У ч. 8 цієї статті вводиться **інститут додаткового пленарного засідання**. Його правова природа відрізняється від інституту позачергових сесій тим, що такі засідання проводяться не в міжсесійний, а в сесійний період, щоправда між пленарними засіданнями. Спільним є те, що ці форми роботи парламенту є факультативними, тобто необов'язковими, а також те, що тут однаковим є суб'єкт ініціювання додаткового засідання – не менш як 150 народних депутатів України, які мають право відповідної вимоги. Водночас, правом пропозиції з цього ж питання наділено Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп). В останньому випадку така пропозиція має бути підтримана вимогою трьох депутатських фракцій (груп) чи 5 комітетів (п. 4 ч. 14 ст. 73 Регламенту).

Зазначене засідання скликається винятково Головою Верховної Ради України у невідкладних випадках, тобто коли наявною є дійсно важлива суспільна проблема, що змушує народних депутатів України невідкладно реагувати на її виникнення. Нагальність проблеми зумовлює вкрай стислий – триденний – строк для реалізації цього права через скликання відповідного засідання.

**Стаття 20. Порядок денний сесії Верховної Ради**

**1. Порядок денний сесії Верховної Ради затверджується Верховною Радою на кожну чергову сесію.**

**2. Порядок денний сесії Верховної Ради включає два розділи:**

**перший - питання, повністю підготовлені для розгляду Верховною Радою і у встановленому порядку надані народним депутатам;**

**другий - питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні.**

**3. Порядок денний сесії Верховної Ради має містити інформацію про назви, реєстраційні номери та дати реєстрації проектів законів, постанов та інших актів Верховної Ради, суб'єктів права законодавчої ініціативи; відомості щодо невідкладності розгляду; назву головного комітету, тимчасової спеціальної комісії чи тимчасової слідчої комісії, відповідальних за підготовку питання до розгляду Верховною Радою.**

**4. До порядку денного сесії Верховної Ради включаються позачергово без голосування:**

**1) закони, повернуті з пропозиціями Президента України на повторний розгляд;**

**2) проект закону про Державний бюджет України на наступний рік;**

**3) законопроекти, які готуються (підготовлені) за дорученням Верховної Ради до другого чи третього читання;**

**4) питання про складення присяги, питання про призначення, обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад, а також питання щодо здійснення парламентського контролю, розгляд яких є виключним правом Верховної Ради у випадках, передбачених Конституцією України та законами України;**

**5) щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;**

**6) проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та звіт про виконання Державного бюджету України;**

**{Пункт 6 частини четвертої статті 20 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

**7) проекти законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України;**

**8) питання організації роботи Верховної Ради та її органів;**

**{Пункт 9 частини четвертої статті 20 виключено на підставі Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**10) інші питання, передбачені в цьому Регламенті.**

1. Законодавча діяльність парламенту здійснюється на засадах плановості, поступальності та всебічного розгляду питань, що потребують законодавчого врегулювання. Ці принципи мають своє відображення у формуванні парламентом порядку денного на кожну чергову сесію, переліку питань, повністю підготовлених до розгляду, чи тих, які готуються в комітетах та тимчасових комісіях Верховної Ради України.

Структурно, як випливає з аналізу Регламенту, зміст порядку денного сесії відокремлений від процедури його формування, затвердження та внесення до нього змін, що вказує на важливість правового регулювання кожної зазначеної групи з відповідного кола питань, великої ваги, яка надається відповідним питанням та необхідності уважного і правильного застосування відповідних приписів у парламентській практиці.

2. Перелік інформації, що її має містити порядок денний сесії, вичерпно описаний у ч. 2 цієї статті. Він є обов’язковим для складання відповідними підрозділами апарату Верховної Ради України, а також комітетами і тимчасовими комісіями проекту порядку денного.

3. Як випливає зі змісту частинах 2 і 4 цієї статті, всі питання порядку денного поділяються на дві групи за двома важливими з точки зору практики критеріями: 1) залежно від рівня готовності питання (повністю підготовлені і ті, що перебувають на доопрацюванні, а також визначені Главою держави як невідкладні); 2) залежно від можливості включення питання до порядку денного позачергово без голосування.

4. **Позачерговість включення питань до порядку денного сесії означає**, з урахуванням правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у його Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 р., **що відповідні питання мають бути терміново включені до порядку денного її сесії**. Варто звернути увагу на те, що позачергово без голосування до порядку денного включаються питання, що є вкрай важливим з точки зору організації роботи парламенту, а також, що є пріоритетами законодавчої діяльності (пунктах 1-3, 7 ч. 4 цієї статті), а також деякі інші важливі з точки зору діяльності системи органів державної влади питання.

Водночас, ця стаття не містить вичерпного переліку таких питань, а відсилає до інших статей Регламенту, що дещо ускладнює правозастосування.

**Стаття 21. Формування порядку денного сесії Верховної Ради**

**1. Пропозиції щодо проекту порядку денного сесії Верховної Ради узагальнюються Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій про включення питань до того чи іншого розділу. Після їх обговорення та схвалення Погоджувальною радою проект постанови про порядок денний сесії Верховної Ради вноситься Головою Верховної Ради України на затвердження Верховною Радою.**

**2. Питання затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради, які залишилися нерозглянутими на черговій сесії Верховної Ради, включаються до проекту порядку денного наступної чергової сесії Верховної Ради того самого скликання, який затверджується в установленому цим Регламентом порядку.**

**3. Проект порядку денного сесії Верховної Ради надається народним депутатам під час їх реєстрації на початку чергової сесії. Проект рішення про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради надається народним депутатам не пізніш як за день до його розгляду.**

1. У ч. 1 цієї статті визначаються особливості та стадії проходження пропозицій до порядку денного сесії. Це такі етапи:

1) обговорення у комітетах і тимчасових комісіях відповідних пропозицій;

2) надання цих пропозицій від вказаних суб'єктів Апарату Верховної Ради України;

3) узагальнення Апаратом Верховної Ради України таких пропозицій;

4) обговорення і схвалення пропозицій Погоджувальною радою;

5) внесення Головою Верховної Ради України проекту відповідної постанови про затвердження порядку денного сесії на розгляд парламенту.

У цій частині не вказані строки проходження відповідними пропозиціями таких стадій.

2. Частина 2 цієї статті передбачає обов'язковість розгляду на наступній черговій сесії парламенту питань, що залишилися в силу тих чи інших причин нерозглянутими на попередній сесії. Проте з цієї норми не можна чітко зрозуміти, чи йдеться про включення таких питань без голосування, чи ні. Крім того, не вказано чітко і суб'єкта такого включення (очевидно, це відповідні профільні комітети та тимчасові комісії).

3. Про сформованість проекту порядку денного сесії свідчить надання його народним депутатам під час реєстрації на початку сесії (ч. 3 цієї статті).

**Стаття 22. Затвердження проекту порядку денного сесії Верховної Ради**

**1. Схвалений Погоджувальною радою проект порядку денного сесії Верховної Ради разом з переліком нерозглянутих і невідкликаних законопроектів на попередній сесії Верховної Ради, а також тих законопроектів, які комітети за висновками їх попереднього розгляду пропонують не включати до проекту порядку денного сесії Верховної Ради, вноситься Головою Верховної Ради України на затвердження Верховною Радою. Пропозиції щодо будь-якого питання проекту порядку денного сесії Верховної Ради обговорюються за скороченою процедурою, якщо інше не встановлено цим Регламентом.**

**2. Пропозиція до проекту порядку денного сесії Верховної Ради, яка за результатами голосування Верховної Ради не отримала необхідної кількості голосів народних депутатів, зазначеної у частині третій цієї статті, вважається відхиленою.**

**3. Проект постанови Верховної Ради про затвердження порядку денного сесії Верховної Ради приймається в цілому більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

1. Затвердження проекту порядку денного сесії парламенту є завершальною стадією процесу роботи над ним. При цьому парламентом ухвалюється правове рішення про прийняття чи відхилення такого проекту. Для затвердження порядку денного сесії обов'язково мають бути дотримані умови внесення його належним суб'єктом (Головою Верховної Ради України), попереднього схвалення (Погоджувальною радою), а також наявності необхідних документів, що обов'язково мають бути додані до цього проекту:

1) перелік нерозглянутих і невідкликаних законопроектів на попередній сесії Верховної Ради України;

2) перелік законопроектів, які комітети за висновками їх попереднього розгляду пропонують не включати до проекту порядку денного сесії Верховної Ради України).

2. Ухвалення порядку денного має відбуватися після обговорення його за процедурою скороченого розгляду (ст. 31 Регламенту), що повинна містити:

1) виступ ініціатора внесення пропозиції з обґрунтуванням пропозиції;

2) виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом;

3) виступи представників двох депутатських фракцій (груп) на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій (груп) не на підтримку пропозиції;

4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на голосування;

5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій, представники яких не брали участі в обговоренні.

При цьому окремого рішення парламенту про застосування цієї процедури не вимагається, що вказує на імперативність її застосування.

**Стаття 23. Внесення змін до порядку денного сесії Верховної Ради**

**1. До затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради можуть включатися додаткові питання шляхом внесення змін до нього. Питання, включені до порядку денного сесії, можуть переноситися, змінюватися чи виключатися з нього після обговорення за скороченою процедурою. Пропозиції про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради готуються і вносяться в такому самому порядку, як до проекту порядку денного сесії Верховної Ради.**

**2. Постанова про включення, виключення чи перенесення розгляду питань затвердженого в цілому порядку денного сесії Верховної Ради за наполяганням суб'єкта права законодавчої ініціативи приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**3. Рішення про перенесення розгляду питань, включених до порядку денного сесії Верховної Ради, може прийматися не більше одного разу щодо одного й того ж питання, за винятком питань про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України або їх денонсацію. Перенесене питання порядку денного сесії Верховної Ради може бути розглянуто на позачерговій сесії Верховної Ради. Не підлягають перенесенню на наступну**

**сесію Верховної Ради питання, зазначені в пунктах 7, 9, 12, 23, 28, 30, 31 частини першої статті 85 Конституції України.**

**{Частина третя статті 23 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Порядок денний сесії не є статичним документом, він може зазнавати змін. Важливо, що Регламент у цій статті обумовлює це і вказує на особливості відповідного процесу. Відповідні зміни можуть вноситися лише після затвердження порядку денного сесії парламенту. Часових обмежень тут немає. Тож природно, що такі зміни можуть вноситися до порядку денного сесії парламенту упродовж усієї сесії.

2. Частина 1 цієї статті вказує на ймовірні зміни порядку денного:

1) включення додаткових питань;

2) перенесення включених питань на пізніший строк;

3) зміна змісту включених питань;

4) виключення питань з порядку денного.

Включення додаткових питань означає появу в порядку денному принципово нових питань, які не були передбачені в затвердженому постановою Верховної Ради України порядку денному. Перенесення чи виключення питань означає, що це питання не розглядатиметься протягом поточної сесії парламенту, при цьому перенесене питання може бути розглянуте як протягом наступної чергової так і упродовж позачергової сесії (ч. 3 цієї статті), тоді як виключене питання не повинно розглядатися взагалі. .

3. Підготовка пропозицій про внесення змін до порядку денного відбувається в тій же послідовності, що і формування порядку денного сесії (ст. 21 Регламенту):

1) обговорення у комітетах і тимчасових комісіях відповідних пропозицій;

2) надання цих пропозицій від вказаних суб’єктів Апарату Верховної Ради України;

3) узагальнення Апаратом Верховної Ради України таких пропозицій;

4) обговорення і схвалення пропозицій Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп);

5) внесення Головою Верховної Ради України проекту відповідної постанови про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії на розгляд парламенту.

4. Ухвалення відповідної постанови здійснюється після скороченого обговорення відповідного проекту (ст. 31 Регламенту), яке передбачає:

1) виступ ініціатора внесення пропозиції з обґрунтуванням пропозиції;

2) виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом;

3) виступи представників двох депутатських фракцій (груп) на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій (груп) не на підтримку пропозиції;

4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на голосування;

5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій (груп), представники яких не брали участі в обговоренні.

5. Регламент обмежує можливості перенесення розгляду питань, включених до порядку денного сесії, за кількістю разів та за тематикою питань (ч. 3 цієї статті).

За кількістю разів установлено, що відповідне рішення про перенесення може прийматися не більше одного разу щодо одного й того ж питання. При цьому винятком тут є питання про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України або їх денонсацію. В цьому випадку ніяких обмежень щодо кількості відповідних перенесень не установлено.

Водночас, є вичерпний перелік питань, що не підлягають перенесенню:

1) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією (п. 7 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

2) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

3) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

4) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

5) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

6) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України;

7) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Це вкрай важливі питання, перенесення яких може порушити нормальне функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, призвести до інших суспільно важливих наслідків. Відповідні питання мають вирішуватися оперативно, з урахуванням суспільної потреби забезпечити безперебійне функціонування зазначених органів та швидко реагувати на створення різноманітних загроз надзвичайного чи воєнного характеру. Виходячи з таких міркувань, законодавець був змушений сформулювати обмежувальну правову позицію щодо заборони перенесення на наступну сесію парламенту відповідного кола питань.

Водночас, з нашої точки зору, 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.

**Стаття 24. Розклад пленарних засідань сесії Верховної Ради**

**1. Проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради на кожний місяць сесії готується Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій з урахуванням пропозицій депутатських фракцій (депутатських груп) відповідно до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради і подається на розгляд Погоджувальної ради. Проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради має містити інформацію про день і час проведення та порядок денний пленарних засідань, назви, реєстраційні номери законопроектів (у тому числі й альтернативних) із зазначенням суб'єктів права законодавчої ініціативи, дату їх надання народним депутатам.**

**{Частина перша статті 24 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Схвалений Погоджувальною радою проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради в той же день направляється комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям та тимчасовим слідчим комісіям, депутатським фракціям (депутатським групам). Наступного дня після засідання Погоджувальної ради до початку ранкового пленарного засідання проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради надається народним депутатам.**

**{Частина друга статті 24 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1.Якщо порядок денний сесії містить офіційно затверджені переліки законопроектів, які підготовлені чи готуються для розгляду парламентом, то **розклад пленарних засідань деталізує відповідну інформацію в масштабах місяця, зокрема вказується в який саме день (орієнтовно) розглядатиметься той чи той проект чи інше питання, включене до порядку денного сесії**. Іншими словами, первинним є порядок денний, а розклад конкретизує його стосовно термінів та умов розгляду. При цьому варто брати до уваги змінюваність самого порядку денного, а відтак і можливості коригування розкладу пленарних засідань.

2.Зазначений проект розкладу готується в тому ж порядку, що і порядок денний сесії: **участь комітетів, тимчасових комісій і депутатських фракцій (груп) у підготовці проекту розкладу є обов'язковою** (ч. 1 цієї статті). Водночас, на відміну від порядку денного сесії, **проект розкладу пленарних засідань схвалюється не Верховною Радою України, а Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп**), після чого відповідний документ надається для ознайомлення згаданим суб'єктам (комітетам, комісіям, депутатським фракціям і групам), а також народним депутатам України (ч. 2 цієї статті).

3.Цією статтею не встановлено чітких строків, упродовж яких згаданий документ має бути підготовлений відповідними суб'єктами; згадується лише те, коли документ має бути після схвалення Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп) розданий народним депутатам України (ч. 2 цієї статті). З огляду на те, що розклад охоплює певну кількість пленарних засідань за місяць, то його підготовка і схвалення мають відбуватися у доволі стислі строки, а схвалений документ має бути розданий уповноваженим суб'єктам не пізніше початку відповідного календарного місяця.

**Стаття 25. Тижневий порядок денний пленарних засідань Верховної Ради**

**1. Порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності кожного питання до розгляду Верховною Радою.**

**{Частина перша статті 25 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. У порядку денному пленарних засідань Верховної Ради мають зазначатися реєстраційні номери та назви законопроектів (у тому числі й альтернативних), суб'єкти права законодавчої ініціативи, дати надання законопроектів народним депутатам; визначені доповідачі і співдоповідачі; орієнтовний час розгляду питань.**

**3. У дні проведення пленарних засідань щотижня на початку ранкового пленарного засідання відводиться до 30 хвилин для стислих (до трьох хвилин): у вівторок - оголошень, заяв, повідомлень, пропозицій (крім тих, що вносяться у спеціально встановленому цим Регламентом порядку) від депутатських фракцій (депутатських груп); у середу - оголошень, заяв, повідомлень, пропозицій народних депутатів. У дні проведення пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 10 до 11 години відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України ("година запитань до Уряду"), з 11 години відводиться час до 30 хвилин для стислих (до трьох хвилин) оголошень запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, з 13 до 14 години відводиться час для виступів народних депутатів "з різних питань", а у п'ятницю третього тижня місяця з 11 години відводиться час для оголошення запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, а також проводиться обговорення відповідей на запити за участю керівників та посадових осіб державних органів (крім органів судової влади), органів місцевого самоврядування, які відповідають на запити і запитання народних депутатів.**

**{Частина третя статті 25 із змінами, внесеними згідно із Законами № 2600-VI від 08.10.2010, № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради розглядаються в тій послідовності, у якій їх включено до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.**

**5. Питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, що залишилися нерозглянутими на пленарному засіданні, розглядаються Верховною Радою першими на наступному пленарному засіданні Верховної Ради.**

**{Частина п'ята статті 25 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**6. Апарат Верховної Ради забезпечує отримання народними депутатами порядку денного на наступний день пленарних засідань (за винятком питань, передбачених частиною п'ятою цієї статті) до 18 години дня, що йому передує.**

1.**Тижневий порядок денний пленарних засідань – це офіційно підготовлений і затверджений уповноваженими на це органами документ, який відображає послідовність розгляду питань, внесених до розкладу пленарних засідань парламенту протягом відповідного сесійного тижня**. Отже, саме розклад на місяць є підставою розробки і ухвалення тижневого порядку денного.

У цьому випадку суб’єктом підготовки такого документу є лише апарат Верховної Ради України; участь комітетів і тимчасових комісій є зайвою. Обґрунтовується це неможливістю залучення такої великої кількості суб’єктів для вирішення зазначеного кола питань, що слід зробити з огляду на чітку часову прив’язку вкрай оперативно і терміново. З іншого боку, участь цих суб’єктів значно сповільнила б такий процес, зробила б його украй громіздким і розтягнутим у часі.

З огляду на це, визначення тижневого порядку денного порівняно з порядком денним на сесію та з тижневим розкладом пленарних засідань є більш тактичним, а не стратегічним

документом, за яким працює парламент. Втім, безумовно, що і цей документ є елементом планування законопроектної роботи Верховної Ради України в цілому.

2.Частина 3 цієї статті деталізує розпорядок кожного дня стосовно розгляду питань, поєднуючи індивідуальні виступи депутатів з оголошеннями, повідомленнями, пропозиціями, запитами тощо та власне законодавчу роботу парламенту. Відповідна диференціація форм роботи депутатів у межах пленарних засідань є традиційною, відпрацьованою упродовж останніх років і у принциповому плані такою, що практично не зазнавала суттєвих змін.

Зазначимо, що певної деталізації зазнала лише організація роботи депутатів під час пленарного засідання у п’ятницю. Чітко встановлено, що у п'ятницю з 10 до 11 години організовується "година запитань до Уряду", з 11 години відводиться час до 30 хвилин для стислих (до трьох хвилин) оголошень запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, з 13 до 14 години відводиться час для виступів народних депутатів "з різних питань", а у п'ятницю третього тижня місяця з 11 години відводиться час для оголошення запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, а також проводиться обговорення відповідей на запити за участю керівників та посадових осіб державних органів (крім органів судової влади), органів місцевого самоврядування, які відповідають на запити і запитання народних депутатів. Таким чином, у п’ятницю час для обговорення та прийняття рішень стосовно проектів нормативно-правових актів у парламенті істотно скорочений.

Разом з тим, звернемо увагу на те, що останнім часом у п’ятницю іноді бракувало часу для оголошень запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, оскільки кількість таких запитів невпинно зростала.

3.Упродовж кожного пленарного засідання Верховна Рада України розглядає і вирішує чималу кількість важливих і суспільно значущих проблем. Всі вони є рівнозначними за процедурою обговорення і ухвалення (з незначними винятками, що безпосередньо фіксуються в законодавстві). Тож нерідко трапляється так, що питання, внесене на розгляд, скажімо, в четвер за браком часу в цей день не розглядається. Проте воно не знімається з порядку денного, а автоматично переноситься на наступний пленарний день і розглядається протягом наступного дня першим за черговістю.

Тому важливою гарантією поступовості, поетапності та обов’язковості розгляду всіх питань, включених до порядку денного сесії, є розгляд таких питань почергово, а також обов’язок розглянути на наступному засіданні питання, що залишилися нерозглянутими на попередньому засіданні парламенту (ч. 5 цієї статті). Таким чином, жодне включене до порядку денного питання не “випадає”, а право кожного суб’єкта законодавчої ініціативи реалізується в імперативному порядку.

4.Задля оперативного ознайомлення парламентаріїв з порядком денним на кожен день закріплено правило їх завчасного інформування про це шляхом надання Апаратом парламенту відповідної інформації народним депутатам України не пізніше 18 години дня, що йому передує (ч. 6 цієї статті). Цього часу цілком достатньо для того, щоб депутат ознайомився з такої інформацією та визначився з умовами й особливостями своєї участі у відповідному засіданні при розгляді того чи іншого конкретного питання.

## Глава 4.

## ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ВЕДЕННЯ ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 26. Реєстрація учасників та ведення пленарних засідань Верховної Ради**

**1. Перед відкриттям кожного пленарного засідання проводиться реєстрація народних депутатів особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата та підтвердження своєї присутності власноручним підписом. У залі засідань Верховної Ради народний депутат реєструється за допомогою електронної системи в такий спосіб, що унеможливлює здійснення реєстрації замість народного депутата іншою особою.**

**{Частина перша статті 26 в редакції Закону № 5520-VI від 06.12.2012}**

**2. На початку ранкового та вечірнього пленарних засідань Апарат Верховної Ради подає головуючому на пленарному засіданні список народних депутатів, відсутніх на пленарному засіданні Верховної Ради на підставі розпоряджень Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України (перебування у відрядженні, відпустці). Такий список одночасно висвітлюється на моніторі головуючого на пленарному засіданні.**

**3. Підставою для відсутності народного депутата на пленарних засіданнях Верховної Ради, які проводяться відповідно до календарного плану роботи сесії Верховної Ради, є виконання народним депутатом у цей час доручень Верховної Ради та інші поважні причини: тимчасова непрацездатність, відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустка у зв'язку з народженням дитини, відпустка для догляду за дитиною, відпустка у зв'язку з одруженням, відпустка у зв'язку із смертю рідних, документально підтверджені транспортні перешкоди. Поважними причинами відсутності народного депутата на пленарному засіданні Верховної Ради є й інші обставини, коли згідно з законодавством працівнику надається відпустка.**

**4. Дані письмової реєстрації є підставою для нарахування виплат народному депутату за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради. Спірні питання розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту.**

**5. Пленарні засідання Верховної Ради відкриває, веде і закриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, крім випадків, передбачених цим Регламентом.**

1. Важливим відправним елементом для належної організації роботи парламенту та передумовою правильного ведення його пленарних засідань є офіційна реєстрація народних депутатів України перед відкриттям кожного пленарного засідання. Така реєстрація є **офіційним засвідченням (визнанням і підтвердженням) фізичної присутності народного депутата України перед відкриттям пленарного засідання парламенту і на його початку та внесення даних до відповідного списку.**

Необхідність реєстрації випливає з того, що конституційно всі народні депутати України здійснюють свою депутатську діяльність на постійній основі, при цьому суміщення її з іншими видами роботи, крім прямо передбачених Конституцією України, заборонена. При цьому кожен депутат має голосувати особисто, не передоручаючи будь-кому свого права ухвального голосу з обговорюваних на пленарних засіданнях питань.

Водночас, слід мати на увазі, що **реєстрація народних депутатів України не має прив'язки до питання про кворум на пленарних засіданнях**, оскільки ні Конституцією

України, ні Регламентом не встановлено мінімально необхідної кількості народних депутатів України. Така кількість, наприклад, закріплена як необхідна умова для відкриття пленарного засідання та ухвалення рішень з обговорюваних на ньому питань.

2. Дані письмової реєстрації депутатів є підставою для нарахування виплат народному депутату за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради України (ч. 4 цієї статті). При цьому Регламент передбачає можливість виникнення спірних питань щодо участі депутатів у пленарному засіданні і, як наслідок, неврахування чи неправильного зарахування його як такого, що був присутній на цьому засіданні. У разі виникнення таких питань вони вирішуються, з урахуванням вимог Регламенту, регламентним комітетом парламенту. Таким чином, Регламент не передбачає вирішення зазначених спірних питань до сформування парламентських комітетів (і, зокрема, профільного регламентного комітету), а також можливості оскарження рішень зазначеного парламентського комітету.

3. Варто зауважити, що назва цієї статті 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).

4.Відповідно до ч. 1 цієї статті народні депутати України реєструються власноручними підписами у кулуарах, а потім у сесійній залі картками через електронну систему. Останнє пришвидшує обробку результатів реєстрації народних депутатів України та відповідне повідомлення головуючим на початку ранкового та вечірнього засідань.

Варто зазначити, що кожна із реєстрацій, передбачених ч. 1 цієї статті, має своє окреме призначення: письмова реєстрація до початку засідання фіксує кількість депутатів, які прибули перед початком засідання до парламенту, а реєстрація з допомогою електронної системи – кількість депутатів, які на момент реєстрації перебувають у залі засідань. Ці відомості бажано мати перед початком кожного засідання, тому застосування електронної реєстрації цілком виправдане і доцільне.

5. Важливою новелою є вимога Регламенту, згідно з якою в залі засідань Верховної Ради народний депутат реєструється за допомогою електронної системи в такий спосіб, що унеможливлює здійснення реєстрації замість народного депутата іншою особою. Це положення Регламенту було розроблене з метою забезпечення реалізації вимог ст. 84 Конституції України та ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата України». Воно перебуває в системному зв’язку з положеннями ст.ст. 37 і 47 Регламенту (принцип особистого голосування на пленарних засіданнях парламенту) і має, за задумом законодавців, слугувати пересторогою проти порушення принципу персонального голосування кожного народного депутата, інших порушень Регламенту. Проте у цій статті Регламенту відсутнє посилання на те, що, власне, має унеможливлювати здійснення реєстрації замість народного депутата іншою особою. Вважаємо, що для належної реалізації принципу особистої реєстрації народного депутата у цій статі Регламенту слід вказати на спосіб реалізації цього принципу, інакше він матиме декларативний характер.

6. Таким чином, реєстрація народних депутатів України має кілька особливостей.

По-перше, **вона проходить перед відкриттям кожного пленарного засідання**. Це означає, що у пленарний день депутати реєструються двічі: перед ранковим та перед вечірнім засіданнями. У такий спосіб особиста присутність депутата піддається більшому контролю.

По-друге, така **реєстрація депутатів проводиться особисто**. Це означає, що ніхто, окрім самого депутата, навіть інший депутат, не має права реєструватися замість відсутнього депутата.

По-третє, фактично запроваджено механізм подвійної реєстрації. Це відбувається шляхом **особистого підпису за столами реєстрації**, де працівниками Апарату Верховної Ради України фіксується присутність депутата на пленарному засіданні (при цьому пред'являється посвідчення народного депутата, який підтверджує свою присутність власноручним підписом) та **шляхом реєстрації за допомогою електронної системи «Рада» (вже в сесійній залі).** Про результати реєстрації головуючий оголошує на пленарному засіданні відразу після його початку та проведення реєстрації депутатів.

По-четверте, реєстрація опосередковано підтверджує те, що присутності народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України надається винятково важлива роль. Вона засвідчує те, що **така присутність є не правом, а обов'язком народного депутата України,** що втілює ступінь його суб'єктивного ставлення до виконання своїх безпосередніх депутатських обов'язків та є фактором більш чим менш вдалої організації нормальної, злагодженої, системної роботи парламенту як колегіального органу державної влади в цілому з виконання покладених на нього Конституцією України функцій та повноважень.

7. Як випливає з порівняльного аналізу змісту частинах 2 і 3 цієї статті, список відсутніх депутатів, які подає головуючому Апарат Верховної Ради України, не є тотожним переліковi депутатів, відсутніх на пленарному засіданні з поважних причин. Якщо перший список формується на підставі даних про депутатів, відсутність яких обумовлена відповідними розпорядженнями Голови Верховної Ради України та його заступників (перебування у відрядженні чи відпустці), то в другому випадку йдеться про відсутніх на засіданні з поважних причин, що не стосуються видання керівництвом парламенту відповідних розпоряджень. Іншими словами, у першій групі випадків ідеться про юридичні факти, які підтверджуються розпорядженнями керівництва парламенту, а в другому – про всі випадки, коли відсутність депутата визнається такою, що відбувається з поважних причин. Водночас, поза межами цих умов відсутність депутатів на засіданні не може визнаватися законною.

8. Звертаємо увагу на обов'язок головуючого оголошувати дані про відсутніх народних депутатів з поважних причин (п. 2 ч. 1 ст. 27 Регламенту), при тому, що Регламент не передбачає попередню перевірку відповідних обставин, яка б, безумовно, зайняла досить багато часу і зашкодила б злагодженій та оперативній роботі законодавчого органу.

Адже у розпорядження головуючого на початку пленарного засідання, як свідчить ч. 2 цієї статті, надходять лише дані про народних депутатів, відсутніх на підставі розпоряджень керівництва парламенту, хоча насправді поважних причин можливої відсутності народного депутата є набагато більше, їх перелік міститься у ч. 3 статті 26 Регламенту і не є вичерпним (остання обставина не може, очевидно, вважатися перевагою Регламенту з точки зору оптимальності використаної у цій нормі законодавчої техніки).

У контексті цього слід зазначити, що для правильного застосування положень ч. 3 цієї статті необхідним є застосування їх у сукупності з нормами Закону України "Про відпустки" від 15 листопада 1996 р., зокрема ст. 4 цього Закону, де визначаються види відпусток.

Тому, очевидно, 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, відсутніх на пленарному засіданні з поважних причин;

необхідність надати головуючому повноваження 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.

9. Частину 5 цієї статті слід застосовувати у взаємодоповнюваності із ч. 3 ст. 15 та ст. 18 Регламенту: до обрання керівництва парламенту головуючими на пленарних засіданнях парламенту є найстарший за віком депутат (відкриває перше засідання новообраної Верховної Ради України), голова Підготовчої депутатської групи (веде засідання до обрання Тимчасової президії першої сесії), члени Тимчасової президії почергово; після обрання керівництва парламенту пленарні засідання Верховної Ради відкриває, веде і закриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України. Ці особи є єдиними, хто уповноважений Регламентом проводити пленарні засідання парламенту. Такі повноваження не можуть бути привласнені жодними іншими особами, включно з іншими народними депутатами України.

Зазначені повноваження головуючого щодо ведення пленарних засідань Верховної Ради України кореспондуються зі змістом положень, передбачених нормами п. 3 ч. 1 ст. 27, п. 1 ч. 1 ст. 78, ч. 3 ст. 80 Регламенту.

**Стаття 27. Обов'язки головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради:**

**1) дотримується норм Конституції України та цього Регламенту і вживає заходів щодо їх дотримання всіма присутніми на пленарному засіданні;**

**2) повідомляє про результати реєстрації народних депутатів та про кількість народних депутатів, відсутніх на пленарному засіданні з поважних причин;**

**3) відкриває, веде та закриває пленарні засідання, оголошує перерви в пленарних засіданнях;**

**4) попереджає присутніх на закритому пленарному засіданні про процедуру проведення закритого пленарного засідання;**

**5) оголошує повну назву, реєстраційний номер, редакцію та ініціаторів внесення проектів законів, постанов та інших актів Верховної Ради, що вносяться на обговорення;**

**6) оголошує про запис через електронну систему на виступ з місця;**

**7) оголошує списки осіб, які записалися на виступ, та надає слово для виступу;**

**8) надає слово для доповіді (співдоповіді), запитань, виступу, оголошує наступного промовця;**

**9) створює рівні можливості народним депутатам, депутатським фракціям (депутатським групам) для участі в обговоренні питань відповідно до положень цього Регламенту;**

**{Пункт 9 частини першої статті 27 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**10) утримується від коментарів та оцінок щодо промовців та їх виступів, крім випадків порушення норм депутатської етики (стаття 51 цього Регламенту);**

**11) вживає заходів для підтримання порядку на пленарному засіданні;**

**12) організовує розгляд питань відповідно до норм цього Регламенту;**

**13) оголошує результати голосування та про прийняте рішення;**

**14) оголошує офіційні повідомлення та запити народних депутатів;**

**15) оголошує перерву до 30 хвилин на вимогу не менш як двох депутатських фракцій (депутатських груп), за умови використання цього права депутатською фракцією (депутатською групою) впродовж одного пленарного засідання;**

**{Пункт 15 частини першої статті 27 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**16) здійснює інші повноваження відповідно до положень цього Регламенту.**

**2. На час доповіді, співдоповіді, виступу в дебатах головуючого на пленарному засіданні, розгляду внесеної ним пропозиції не з процедурного питання та прийняття рішення щодо неї, а також розгляду питання персонально щодо головуючого на пленарному засіданні ведення пленарного засідання доручається Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України.**

1.Пленарні засідання парламенту України проходять в атмосфері вільного та неупередженого обговорення народними депутатами України питань, включених до розкладу пленарних засідань. Таке обговорення в колегіальному режимі передбачає, як необхідний елемент організації роботи такого органу, наявність посадової особи, яка б відкривала, вела та закривала пленарні засідання. Йдеться про інститут головуючого на засіданнях парламенту. Варто вказати на те, що головуючий – це не певна посадова особа, як, скажімо, Голова Верховної Ради України, а лише функція від посади чітко визначених народних депутатів, уповноважених Регламентом на ведення пленарних засідань.

Тобто, **головуючий на пленарному засіданні – це народний депутат України, який відповідно до Регламенту здійснює повноваження з відкриття, ведення та закриття засідань парламенту, а також інші, передбачені Регламентом, повноваження з організації роботи парламенту при обговоренні питань порядку денного**.

Як правило, головуючим на сесії парламенту, окрім початку першої сесії новообраної Верховної Ради України, є Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – котрийсь із його заступників (Перший заступник у разі відсутності Голови, заступник Голови – у разі відсутності Голови та його Першого заступника) (ч. 5 ст. 26 Регламенту Верховної Ради).

Водночас, треба мати на увазі те, що відповідно до ч. 3 ст. 76 Регламенту при розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради України (крім відкликання за його особистою письмовою заявою), про надання згоди на притягнення його до відповідальності, про дострокове припинення ним депутатських повноважень пленарне засідання веде Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України або **обраний Верховною Радою за процедурою (ad hoc) головуючий на пленарному засіданні з числа народних депутатів, який не підписали пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради України**. Таким чином, надається можливість передання функцій головуючого за рішенням парламенту народному депутату України, який не є Головою чи заступником Голови Верховної Ради України. Така особа виконує ці функції протягом чітко визначеного пленарного засідання, тобто заміщає головуючого тимчасово.

Ефективність роботи депутатів багато в чому залежить від вміння головуючого організувати пленарні засідання і вести їх так, щоб всі фракції (групи) та депутати належним чином змогли взяти участь в обговоренні порушених питань, довести свою думку до своїх колег та виборців, змогли висловити свої аргументи і контраргументи при розгляді сесійних питань тощо. Іншими словами, має бути належним чином організована ефективна депутатська робота у повній відповідності до вимог Регламенту Верховної Ради та інших актів українського законодавства.

Саме тому Регламент парламенту багато уваги приділяє регулюванню статусу та кола повноважень головуючого на сесії. Такі відносини, передусім, ґрунтуються на його правах та обов'язках.

2.У ч. 1 цієї статті сформульовані основні обов'язки головуючого. Вони мають переважно організаційний характер і втілюють внутрішню спрямованість організаційних дій на упорядкування діяльності парламенту як колегіального органу державної влади.

Важливо відзначити, що вони певним чином перетинаються зі сферою компетенції Голови та заступників Голови Верховної Ради України, проте останні мають здебільшого характер повноважень, що реалізуються поза межами організації роботи засідань парламенту. Таким чином, обов'язки головуючого є універсальними, такими, що поширюються на будь-яку посадову особу незалежно від того, чи це Голова Верховної Ради України, чи його заступник чи член Тимчасової президії.

Водночас, перелік повноважень головуючого, що міститься у цій частині, не є вичерпним. Відповідні повноваження можуть міститися і в інших статтях Регламенту. Це вказує на те, що жоден інший правовий акт, зокрема і підзаконний, не може визначати обов'язки головуючого на засіданні, окрім власне Регламенту Верховної Ради України.

Відповідні повноваження можна поділити на три великі групи залежно від об'єкта реалізації: власне організаційні (пунктах 1, 3, 8, 12 ч. 1 ), інформативні (пунктах 2, 4, 5-7, 13-15 ч. 1) та дисциплінарні (п. 9-11 ч. 1).

3. **Головуючий, передусім, повинен сам дотримуватися норм Конституції України та Регламенту**. При цьому не варто ігнорувати того, що на нього ж поширюються і вимоги законів, яких він також має дотримуватися. Водночас, не виходячи за межі своєї компетенції, головуючий має вживати всіх передбачених для цього законодавством заходів щодо дотримання відповідних правових актів всіма присутніми на пленарному засіданні.

У відносинах з депутатами головуючий на пленарному засіданні повинен **вживати заходів щодо дотримання депутатської етики всіма присутніми на пленарному засіданні депутатами**. Такі заходи випливають безпосередньо з норм Регламенту: головуючий не має права перебирати на себе повноваження, не передбачені Регламентом, і повинен постійно демонструвати взірець дисциплінованості та дотримання норм депутатської етики.

За результатами реєстрації депутатів він має **повідомляти про них та про кількість народних депутатів, відсутніх на пленарному засіданні з поважних причин.** Така реєстрація здійснюється на основі персональних записів біля столів реєстрації депутатів та на основі даних електронної системи "Рада" – відповідно до вимог ч. 1 ст. 26 Регламенту.

**На вимогу не менш як двох фракцій (груп) головуючий також оголошує перерви в пленарних засіданнях до 30 хвилин**, але за умови використання цього права депутатською фракцією (групою) виключно впродовж одного пленарного засідання. Регламент не обумовлює причини, які можуть зумовити оголошення такої перерви: це можуть бути необхідність проведення додаткових консультацій для вироблення узгодженої позиції коаліції чи опозиції при вирішенні конкретного питання, скликання Погоджувальної ради, інші мотиви. Як правило, такі перерви оголошуються головуючим, хоча іноді надається можливість фракціям (групам) виступити із заявою замість перерви. У такий спосіб зберігається час для подальшої парламентської роботи.

Важливо застерегти, що депутатські фракції (групи) не повинні зловживати своїм правом вимагати перерву, зокрема в цілях, не пов'язаних з парламентською діяльністю. Таке право кожна фракція може використати протягом пленарного засідання лише один раз безвідносно до того, разом з якою фракцією вона вимагала перерву попереднього разу.

Регламент не обумовлює можливостей головуючого відмовити в оголошенні перерви, що вказує на імперативність вимоги щодо оголошення цієї перерви. Так само не зазначаються

причини, які можуть зумовити таке оголошення: це можуть бути необхідність проведення додаткових консультацій для вирішення конкретного питання, скликання Погоджувальної ради, інші мотиви.

Як правило, вимога щодо оголошення перерви надається головуючому в письмовому вигляді за підписами керівників відповідних фракцій (груп).

Головуючий зобов'язується у таких випадках оголосити перерву у пленарному засіданні, проте може запропонувати представникам фракцій, які вимагали перерву, виступити із заявою замість оголошення перерви. Виступ із відповідної заявою не може відповідно до частини другої статті 32 Регламенту тривати понад 3 хвилини. У такий спосіб зберігається час для подальшої парламентської роботи. Разом з тим, суб'єкт ініціювання перерви може відмовитися від виступу і все ж скористатися своїм правом на перерву, що має переважно, як показує практика, політичне підґрунтя.

На випадки оголошення перерви на вимогу двох депутатських фракцій (груп) не поширюється норма, закріплена у ч. 7 ст. 51 Регламенту: "якщо під час розгляду питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради виникає ситуація щодо різного розуміння народними депутатами застосування тієї чи іншої норми цього Регламенту, що загрожує зривом пленарного засідання, на письмове звернення двох депутатських фракцій (депутатських груп) про порушення норм цього Регламенту головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву". Ця норма покликана допомагати головуючому виходити з кризових ситуацій, що загрожують блокуванням роботи Верховної Ради, зривом її засідань тощо.

Вимога щодо такої перерви може бути реалізована незалежно від попередньої вимоги депутатських фракцій (груп) про проведення перерви у порядку п. 15 ч. 1 ст. 27 Регламенту. У цьому випадку оголошення такої перерви є обов'язком головуючого безвідносно до того, хто конкретно, на думку суб'єкта звернення, порушив норми Регламенту.

При обговоренні законопроектів головуючий має **оголосити повну назву, реєстраційний номер, редакцію та ініціаторів внесення проектів законів, постанов та інших актів Верховної Ради України.** Така вимога є вкрай важливою з огляду на те, що на розгляд парламенту потрапляє чимало подібних за назвою, змістом та реєстраційними номерами, як правило, альтернативних законопроектів. Тож прийняття одного чи відхилення іншого вимагає уважності і зосередженості від народних депутатів. Цьому має сприяти чітка робота головуючого.

Під час запису для виступів депутатів головуючий **оголошує про запис через електронну систему на виступ з місця.** Відповідно, він також **оголошує списки осіб, які записалися на виступ, та надає слово для виступу, а потім надає слово для доповіді (співдоповіді), запитань, виступу, оголошує наступного промовця**. Послідовність та строки виступів безпосередньо встановлюються на основі Регламенту Верховної Ради.

На головуючого покладається **обов'язок створити рівні можливості народним депутатам, депутатським фракціям (групам) для участі в обговоренні питань** відповідно до положень Регламенту. Це означає, що він не повинен керуватися вузькими партійними інтересами, оскільки він є представником усього депутатського корпусу під час головування на засіданнях Верховної Ради України, а відтак пріоритет повинен надаватися належній організації роботи парламенту.

Під час виступів депутатів він повинен **утримуватися від коментарів та оцінок щодо промовців та їх виступів**, крім випадків порушення норм депутатської етики (ст. 51 Регламенту). Загалом норми щодо дисциплінарних повноважень головуючого, визначені в пунктах 9-11 ч. 1 цієї статті, мають застосовуватися в єдності з відповідними положеннями, зафіксованими в ст.ст. 51-53 Регламенту щодо забезпечення порядку і дисципліни під час ведення засідань парламенту.

**Стаття 28. Права головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради має право:**

**1) вносити пропозиції з процедурних питань щодо ходу пленарного засідання, які ставляться на голосування першими;**

**2) об'єднувати обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради. Якщо з цього приводу виникають заперечення народних депутатів, процедурне рішення про це приймається Верховною Радою без обговорення;**

**3) підсумовувати обговорення питань;**

**4) ставити уточнюючі запитання промовцю на пленарному засіданні щодо фактичних помилок, допущених у його виступі;**

**5) зачитувати або доручати Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України зачитувати письмові пропозиції та інші документи щодо обговорюваного питання;**

**6) оголошувати повідомлення до початку розгляду питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, а в термінових випадках - у ході пленарного засідання, але не перериваючи виступ промовця або процедуру голосування;**

**7) продовжувати засідання на 15 хвилин понад визначений час;**

**8) оголошувати перерву до 30 хвилин, але не більше однієї перерви впродовж одного пленарного засідання;**

**9) давати розпорядження Апарату Верховної Ради про надання народним депутатам під час пленарного засідання додаткових матеріалів з питань, включених до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради;**

**10) вимикати без попередження мікрофон, якщо промовець виступає без дозволу;**

**11) проводити рейтингове (сигнальне) голосування для прогнозування результатів голосування питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.**

1. Права головуючого є невід’ємним і вкрай важливим елементом його компетенції, як і будь-якої іншої посадової особи. Належним чином організувати роботу парламенту, спираючись лише на комплекс обов’язків неможливо, адже головуючий повинен враховувати весь комплекс складних за своєю природою та значенням політичних і правових факторів, які об’єктивно впливають на діяльність Верховної Ради України.

Реалізація тих чи інших дій має бути не лише імперативним приписом, а й, залежно від ситуації, предметом свідомого вибору головуючого. Він об’єктивно повинен мати у своєму арсеналі певний обсяг організаційних та розпорядчих важелів, застосування яких, залежно від конкретної ситуації, може поліпшити парламентський рейтинг та сприятиме, врешті-решт, кращій організації роботи єдиного органу законодавчої влади України.

2. На пленарному засіданні головуючий, як і всі депутати, може **вносити пропозиції з процедурних питань щодо ходу пленарного засідання, які ставляться на голосування першими**. Це певним чином виокремлює головуючого з-поміж депутатського загалу, підносить його над ним, що зумовлено керівною в організаційному плані роллю головуючого на пленарному засіданні.

Задля економії часу він має право **об'єднувати обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.** У разі ж якщо з цього приводу виникають заперечення народних депутатів, процедурне рішення про це приймається Верховною Радою без обговорення. Отже, реалізація згаданого права головуючого не має довільного характеру. Будь-який депутат у своєму виступі (тривалістю до 1 хвилини відповідно до ч. 2 ст. 32 Регламенту) може викласти заперечення щодо такого об'єднання. Регламент не мотивує кількості таких заперечень: сама наявність принаймні одного заперечення щодо об'єднання обговорення кількох питань порядку денного зумовлює постановку пропозиції щодо об'єднання на голосування для прийняття відповідного рішення. Таке рішення віднесене до числа рішень з процедурних питань: позитивне рішення про об'єднання кількох пов'язаних питань передбачає необхідність голосування за таку пропозицію однієї третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (ч. 1 ст. 49 Регламенту).

Задля уточнення висловлених позицій головуючий наділений **правом підсумовувати обговорення питань, ставити уточнюючі запитання промовцю на пленарному засіданні щодо фактичних помилок, допущених у його виступі**, зачитувати або доручати Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України зачитувати письмові пропозиції та інші документи щодо обговорюваного питання.

Головуючий має право **продовжувати засідання на 15 хвилин понад визначений час,** що, зазвичай, відбувається наприкінці засідання, щоби забезпечити завершення розгляду розпочатого питання або ж задля створення умов розгляду питання, яке потребує невідкладного розгляду. Правом на продовження засідання можна скористатися як під час ранкового, так і під час вечірнього засідання, хоча протягом одного засідання більше разу ним скористатися не можна.

Таке продовження відбувається за ініціативою головуючого, як правило, наприкінці пленарного засідання, коли необхідно завершити розгляд певного питання або ж розглянути невідкладне питання. Водночас практика парламентської роботи вказує на можливість: 1) продовження парламентської роботи протягом пленарного засідання до вичерпання всіх питань порядку денного пленарного засідання; 2) проведення пленарних засідань без перерви. І перший, і другий випадки мають, як правило, екстраординарний, винятковий характер і застосовуються як засіб мобілізації парламенту для прийняття актуальних та суспільно важливих законодавчих актів, відкладення яких може негативно позначитися на станові економіки, обороноздатності країни, інших важливих ділянок життя суспільства і держави.

Подовження тривалості пленарних засідань понад 15-хвилинний період вечірнього пленарного засідання за волевиявленням головуючого не допускається. У таких випадках головуючий повинен поставити на голосування питання щодо тривалості часу розгляду питань порядку денного. Рішення з цього приводу приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради виключно на ранковому пленарному засіданні (ч. 4 ст. 19 Регламенту), оскільки йдеться про зміну тривалості роботи Верховної Ради протягом усього пленарного дня.

Суб'єкт ініціювання продовження парламентської роботи Регламентом не визначений – ним може бути головуючий на пленарному засіданні, депутатська фракція (група), комітет Верховної Ради тощо. Важливо, щоб питання продовження парламентської роботи пройшло попереднє узгодження у депутатських фракціях (групах). Тому доцільніше для ефективного застосування цього інструменту парламентської роботи використовувати формат попередніх домовленостей у рамках роботи Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп).

Відповідно до п. 8 ч. 1 цієї статті зафіксовано право головуючого оголошувати перерву до 30 хвилин, але не більше однієї перерви впродовж одного пленарного засідання. Такий припис не суперечить нормі, закріпленій у п. 15 ч. 1 ст. 27 Регламенту, де зазначено, що оголошення перерви належить до числа обов'язків головуючого на пленарному засіданні за умови її ініціювання не менш як двома фракціями (групами), за умови використання такого права

фракцією (групою) впродовж одного пленарного засідання. У випадках, визначених у п. 8 ч. 1 ст. 28 Регламенту сам головуючий може ініціювати не більше ніж одну перерву тривалістю до 30 хвилин упродовж одного пленарного засідання, мотивуючи це тими чи іншими організаційними причинами (необхідністю узгодження позицій депутатських фракцій і груп, доопрацювання проектів відповідних документів тощо).

В організаційному плані повнота інформування депутатів багато в чому зумовлює зваженість схвалюваних ними рішень. Саме задля того, щоб унеможливити ухвалення невиважених рішень, Регламент надає **головуючому на засіданні право давати розпорядження Апарату Верховної Ради про надання народним депутатам під час пленарного засідання додаткових матеріалів з питань, включених до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради**. Йдеться про різноманітні довідкові матеріали, таблиці, схеми тощо.

**Коли промовець виступає без дозволу, головуючий вправі вимикати без попередження мікрофон**. У такий спосіб забезпечується дотримання депутатської етики та дисципліни під час засідання. Спірні питання мають вирішуватися за участю профільного парламентського комітету, до відання якого входять питання регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

Для прогнозування результатів голосування питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України головуючий має **повноваження проводити рейтингове (сигнальне) голосування**. Воно не має вирішального, імперативного значення для ухвалення рішення парламенту. Іншими словами, у його ході не реалізується право ухвального голосу депутата. Йдеться лише про перевірку готовності депутатів ухвалити потрібний закон чи інше важливе правове рішення, щоб уникнути його зриву. Наприклад, якщо голосів депутатів на підтримку цього питання недостатньо, можна перенести його розгляд на інше засідання і в такий спосіб зберегти можливість ухвалити позитивне рішення в межах цієї сесії.

Відповідно, головуючим може бути застосоване право проведення рейтингового (сигнального) голосування з метою мобілізації народних депутатів, які шляхом персонального голосування повинні висловити своє ставлення до відповідного питання. Така можливість зумовлюється положеннями ч. 3 ст. 50 Регламенту, яка передбачає можливість одноразового відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом. Слід зауважити, що відповідне рішення про перенесення розгляду приймається без обговорення шляхом голосування, яке проводиться після внесення відповідної пропозиції (ч. 1 ст. 50 Регламенту).

**Стаття 29. Відповідальність головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. У разі порушення головуючим на пленарному засіданні вимог цього Регламенту народний депутат має право невідкладно або після закінчення розгляду питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради звернутися до головуючого на пленарному засіданні із зауваженням про допущені ним порушення для негайного їх усунення.**

**2. У разі грубого або систематичного порушення цього Регламенту головуючим на пленарному засіданні, за письмовою пропозицією, внесеною на пленарному засіданні не менш як двома депутатськими фракціями (депутатськими групами), або не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради шляхом зібрання їх підписів, або комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, після скороченого обговорення Верховна Рада може прийняти рішення про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань на строк до двох пленарних днів більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, про що робиться запис у протоколі пленарного засідання**

**Верховної Ради. На цей час за ним зберігаються виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень та посадових обов'язків.**

**{Частина друга статті 29 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Внесення на розгляд сесії Верховної Ради пропозиції про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарного засідання передбачає усунення його від головування на весь час її розгляду.**

**4. Обговорення та голосування пропозиції про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарного засідання проводяться відразу після її внесення.**

**5. У разі відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада може розглянути питання про відкликання його з посади відповідно Голови Верховної Ради України, Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України.**

1.Окрім прав та обов’язків головуючого, які реалізуються ним у відносинах з депутатами, він є також **відповідальним перед депутатським корпусом**. Регламент містить доволі детальні правові приписи стосовно умов і підстав такої відповідальності та санкцій за порушення головуючим відповідних правових норм. Це особлива форма конституційно-правової (за галузевою приналежністю відповідних правових норм) відповідальності за певні неправомірні дії головуючого в ході пленарного засідання парламенту. Вона не може застосовуватися у розширювальному вимірі як відповідальність у ході інших видів засідань парламенту, або після закінчення пленарного засідання.

2.Згідно зі ст. 29 Регламенту передбачається лише два види санкцій за порушення головуючим вимог Регламенту:

- зауваження депутата про допущені головуючим порушення для негайного їх усунення;
- відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань на строк до двох пленарних днів.

Підставою для застосування першого виду санкцій достатньо позиції депутата, який може реалізувати відповідне право невідкладно або після закінчення розгляду питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради. Власне, у цьому випадку відповідальність у строгому сенсі слова не настає, оскільки сам головуючий на власний розсуд може врахувати чи не врахувати позицію та висловлені депутатом аргументи.

Водночас, більш суттєві негативні наслідки настають для нього у разі **грубого або систематичного порушення Регламенту**. Тут не розкривається поняття грубого чи систематичного, віддаючи це на розсуд депутатів.

**У разі грубого порушення вимог Регламенту** йдеться про свідоме ігнорування головуючим очевидних правових приписів Регламенту, які не потребують додаткового тлумачення, ігнорування позицій народних депутатів, які вказують на такі очевидні порушення.

**У разі систематичного порушення норм Регламенту** йдеться про будь-які порушення норм Регламенту, що мають ознаки періодичності, системності (тобто мають місце більше двох разів).

Стосовно процедури варто зазначити, що на пленарному засіданні має бути внесена відповідна письмова пропозиція. Суб’єктами її внесення можуть бути не менш як дві депутатські фракції, не менш як одна третина народних депутатів від конституційного складу

Верховної Ради, комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту. Перелік таких кваліфікованих суб'єктів, уповноважених порушувати ці питання, є засторогою від неконтрольованого втручання депутатів у діяльність головуючого з особистих чи політичних мотивів, а також має запобігти безпідставному усуненню його від виконання покладених на нього відповідних повноважень.

Після скороченого обговорення **Верховна Рада України може прийняти рішення про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань на строк до 2 пленарних днів** більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, про що робиться запис у протоколі пленарного засідання Верховної Ради України. Таким чином, ухвалення відповідного рішення має відбуватися на основі позиції більшості депутатів, що також повинно робити відповідну процедуру максимально виваженою та обґрунтованою. Варто також вказати на те, що усунення головуючого є крайнім заходом дисциплінарного характеру, є винятковим і повинно застосовуватися лише у тих випадках, коли є дійсно серйозні підстави для застосування санкцій.

Внесення на розгляд сесії Верховної Ради України пропозиції про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарного засідання передбачає усунення його від головування на весь час її розгляду.

Обговорення та голосування пропозиції про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарного засідання проводиться відразу після її внесення.

3. Зазначимо, що Регламент передбачає і своєрідну **регламентну преюдицію**: у разі відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, за висновком регламентного комітету Верховна Рада може розглянути питання про відкликання його з посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України. Тобто ця норма має застосовуватися у системному зв'язку з положеннями статей. 76-77 і 79 цього Регламенту.

## Глава 5.

## ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ НА ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАННЯХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 30. Процедура повного обговорення питань на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Процедура повного обговорення питань (далі - повне обговорення) на пленарному засіданні включає:**

**1) доповідь народного депутата - ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника, запитання доповідачу і відповіді на них;**

**2) співдоповідь визначеного головним комітетом чи тимчасовою спеціальною комісією співдоповідача, запитання співдоповідачу і відповіді на них;**

**3) виступи народних депутатів - членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету чи тимчасової спеціальної комісії;**

**4) виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких, крім головного комітету, направлявся проект закону чи іншого акта Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи тимчасових спеціальних комісій не були надані народним депутатам;**

**5) виступи представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів;**

**{Пункт 5 частини першої статті 30 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;**

**7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів);**

**8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.**

1. Законодавство України вказує на численні функції парламенту, що реалізуються в ході його діяльності. Спільною рисою їх реалізації є те, що відповідні питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, вирішуються у формі ухвалення встановлених законодавством правових актів, які відображають волю парламенту.

З огляду на колегіальний характер Верховної Ради України, до ухвалення проекти правових актів обов’язково проходять стадію обговорення народними депутатами, оскільки їх ухвалення має стати результатом консенсусу депутатського корпусу і якнайповніше відображати волю народних представників і народу в цілому. При цьому ухвалення проектів є завершальною стадією доведення до відома депутатів змісту і особливостей запропонованого акту, висловлення різних позицій щодо нього, проведення широкої дискусії довкола ключових та спірних моментів винесених на обговорення питань.

Таким чином, обговорення має не лише політичний, але й суто правовий характер, оскільки дозволяє краще відпрацювати юридичну техніку проектів рішень парламенту, усунути спірні чи хибні позиції, загалом сприяти поліпшенню правового регулювання різноманітних

суспільних відносин. Всі означені дії охоплюються терміном “обговорення питань на засіданні парламенту”.

Правова природа відповідного регламентного інституту, як зазначалося, ґрунтується на таких засадах діяльності парламенту, як колегіальний характер схвалюваних рішень, формальна рівність всіх депутатів, публічність діяльності парламенту тощо.

2. Таке обговорення має упорядкований (тобто деталізований стосовно окремих аспектів цього процесу), загальнообов’язковий і формально визначений характер, тобто здійснюється за спеціально встановленою і закріпленою в актах законодавства спеціальною процедурою, в якій беруть участь спеціально уповноважені суб’єкти.

Як процедура, так і коло відповідних суб’єктів, які беруть у ній участь на різних стадіях, чітко виписані в Регламенті. Він же докладно регулює всі етапи відповідного процесу.

Варто вказати на те, що процедуру обговорення проектів не слід ототожнювати із власне законодавчою процедурою, оскільки остання складається не лише з обговорення проектів на засіданнях парламенту, а й містить суміжні процедури з підготовки, ухвалення та введення в дію відповідних актів парламенту. Водночас, обговорення питань на пленарному засіданні парламенту є загальною, універсальною процедурою, що стосується невизначеного кола питань, і до того ж не обов’язково лише законопроектів.

Разом з тим, Регламентом встановлені дві різні процедури – повного і скороченого обговорення питань. Для кожної з них Регламентом передбачений окремий спеціальний режим правового регулювання, на особливостях якого ми зупинимося нижче.

Процедура повного обговорення питань, закріплена в ч. 1 цієї статті, стосується лише пленарних засідань парламенту і не може поширюватися на інші види засідань Верховної Ради України (урочисті засідання та парламентські слухання), а також на діяльність його комітетів і тимчасових комісій.

3. З огляду на поетапність повного обговорення, варто розглянути кожен з таких етапів із прив’язкою до строків його проведення, для чого варто положення ч. 1 цієї статті застосовувати в системній єдності і взаємодоповнюваності із положеннями ст.ст. 32-33 Регламенту:

1) доповідь народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника – не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь визначеного головним комітетом чи тимчасовою спеціальною комісією співдоповідача – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступи народних депутатів – членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету чи тимчасової спеціальної комісії, - 1 хвилина;

4) виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких, крім головного комітету, направлявся проект закону чи іншого акта Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи тимчасових спеціальних комісій не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

5) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини;

8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

Зазначений перелік етапів повного обговорення відображає також послідовність, почерговість такого обговорення, яке має максимально врахувати позиції різних політичних сил, репрезентованих у парламенті.

4. Варто також 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 головуючого 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) головуючого 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).

**Стаття 31. Скорочена процедура обговорення питань на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Розгляд питань за скороченою процедурою обговорення (далі - скорочена процедура) здійснюється за рішенням Верховної Ради.**

**2. Скорочена процедура обговорення включає:**

**1) виступ народного депутата - ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозиції;**

**2) виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом;**

**3) виступи представників двох депутатських фракцій (депутатських груп) на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій (депутатських груп) не на підтримку пропозиції;**

**{Пункт 3 частини другої статті 31 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на голосування;**

**5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій (депутатських груп), представники яких не брали участі в обговоренні.**

**{Пункт 5 частини другої статті 31 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Скорочена процедура обговорення, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, застосовується також в інших випадках, зазначених у цьому Регламенті.**

1. Необхідність процедури скороченого обговорення об’єктивно обумовлена постійним зростанням кількості законопроектного матеріалу, над яким доводиться працювати парламентаріям. Про збільшення таких темпів наочно свідчить відповідна статистика, що показує стрімке зростання запропонованих проектів від скликання до скликання. Що стосується обговорення питань за скороченою процедурою, то відповідний розгляд питань часто стає об’єктом критики з боку парламентської опозиції, зокрема з мотивів зниження якості законодавчого матеріалу, звуження можливостей опозиційних фракцій (груп) для повної та всебічної критики спірних або неконституційних положень проектів законів, інших рішень Верховної Ради тощо. Водночас, зростання кількості законопроектів об’єктивно змушує скорочувати час для їхнього обговорення в ході пленарних засідань, що призводить до необхідності виокремлення у загальному комплексі питань тих, на яких парламентарії можуть “заощадити” час.

Така процедура є повноцінною парламентською процедурою, поряд з процедурою повного розгляду питань (ст. 30 Регламенту): у сенсі Регламенту вони є рівноцінними, рівнозначними, тому применшення значення однієї за рахунок іншої немає під собою належного правового підґрунтя.

Рішення щодо переходу до розгляду питань за скороченою процедурою може бути, наприклад, обумовлене: надмірною чисельністю включених до порядку денного поточного пленарного засідання законопроектів, відсутністю серед них базових законопроектів або законопроектів, якими вносяться численні та/або системні зміни до відповідного базового закону, тощо. Очевидно, такі та подібні їм міркування мають лежати в основі пропозиції розглядати те чи інше питання в режимі скороченого обговорення.

2. Ця стаття регламентує інститути імперативного (прямо передбаченого в Регламенті як імператив) та факультативного (тобто такого, що допускається Регламентом як варіант) видів скороченого обговорення. Принципова відмінність скороченого обговорення питань на пленарних засіданнях парламенту від повного обговорення полягає у скороченні загального часу такого обговорення шляхом вилучення окремих етапів обговорення (замість 8 етапів тут є лише 5). Зрозуміло, що далеко не всі питання можуть стати предметом скороченого обговорення. Це, насамперед, питання, що потребують надто докладного аналізу та завдяки цьому виокремлюються із загального масиву питань.

3. Важливо правильно вирішувати питання про строки реалізації етапів скороченого обговорення:

1) виступ народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозиції – 1 хвилина;

2) виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом, - 2 хвилини;

3) виступи представників двох депутатських фракцій (груп) на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій (груп) не на підтримку пропозиції - 2 хвилини;

4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на голосування;

5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій (груп), представники яких не брали участі в обговоренні – 1 хвилина.

4. Імперативне скорочене обговорення застосовується в таких випадках, які вказані в п. 4 коментаря до попередньої статті Регламенту. У таких випадках окремого рішення парламенту про відступ від повного обговорення не вимагається.

5. Факультативне скорочене обговорення може проводитися у таких випадках:

- при розгляді законопроекту в першому читанні (ч. 2 ст. 113 Регламенту);

- при розгляді законопроекту у другому читанні розділами, частинами (ч. 2 ст. 119 Регламенту).

6. Є випадки прямої заборони Регламентом застосування процедури скороченого обговорення. Зокрема, такі заборони діють при розгляді проектів кодексів та інших законопроектів, в яких кількість статей, пунктів перевищує 100 (ч. 3 ст. 113 Регламенту), а також при обговоренні питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним (ч. 1 ст. 146 Регламенту).

7. Водночас слід мати на увазі, що **Регламент чітко визначає випадки, коли процедура повного обговорення питання так само не застосовується взагалі**:

- обговорення рішення про відсторонення головуючого 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 (ч. 9 ст. 48 Регламенту);

- обговорення рішень з процедурних питань (ч. 1 ст. 49 Регламенту);

- обговорення питання про обрання (ad hoc) головуючого на пленарному засіданні при розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради (крім відкликання за його особистою письмовою заявою), про надання згоди на притягнення його до відповідальності, про дострокове припинення ним депутатських повноважень (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).

## Глава 6.

## ПОРЯДОК ВИСТУПІВ І НАДАННЯ СЛОВА НА ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАННЯХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 32. Тривалість часу виступів на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. На пленарному засіданні Верховної Ради ніхто не може виступати без дозволу головуючого на пленарному засіданні. Головуючий на пленарному засіданні надає слово промовцям для доповіді, співдоповіді, виступів, заключного слова, заяв, резолюції, пояснень, зауважень, запитань, повідомлень та довідок, внесення пропозицій, поправок, оголошення депутатських запитів, обґрунтування відповіді на депутатський запит посадовою особою, до якої був звернений депутатський запит, обґрунтування пропозицій чи поправок, відповіді на запитання, репліки, виголошення окремої думки.**

**2. Для доповіді надається не менше 10 хвилин, співдоповіді - п'яти хвилин і заключного слова - трьох хвилин. Для виступу в обговоренні, для заяв, резолюцій, повідомлень, оголошення депутатських запитів, обґрунтування відповіді на депутатський запит посадовою особою, до якої був звернений депутатський запит, надається три хвилини; для повторних виступів в обговоренні, для виступів за процедурою скороченого обговорення, для виступів щодо постатейного голосування проектів законів, інших актів Верховної Ради, виступів щодо кандидатур на посади, внесення пропозицій, для відповіді членів Кабінету Міністрів України на запитання - дві хвилини; для виступів з процедури та з мотивів голосування, пояснень, обґрунтування пропозицій чи поправок, зауважень, запитань та відповідей на них, повідомлень, реплік, довідок, оголошення окремої думки, запитань народних депутатів до членів Кабінету Міністрів України - одна хвилина. Тривалість часу для доповіді й співдоповіді під час розгляду проектів кодексів та законопроектів, які містять більш як 100 статей, пунктів, а також законопроектів про внесення змін до Конституції України збільшується у два рази, якщо Верховна Рада не прийме іншого рішення.**

**{Частина друга статті 32 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**3. Загальна тривалість часу розгляду кожного питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради пропонується головуючим на пленарному засіданні перед початком обговорення цього питання, залежно від кількості осіб, які записалися на виступ. Якщо є заперечення народних депутатів щодо пропозиції головуючого на пленарному засіданні, Верховна Рада приймає процедурне рішення щодо тривалості обговорення зазначеного питання.**

1.Важливим елементом унормування порядку виступів на пленарному засіданні парламенту є визначення тривалості часу таких виступів залежно від їх видового розмаїття. Встановлюючи відповідні граничні параметри такої тривалості, законодавець виходив з розуміння обмеженості часу, який може бути відведений для повноцінного обговорення винесених на розгляд Верховної Ради України питань.

Водночас, диференціація повного та скороченого обговорення змусила так само диференційовано підійти до такої тривалості. Тому обмеженість часу для різних видів виступів ґрунтується на диференційованих підходах законодавця та змушує його враховувати і видове різноманіття виступів.

2.Частина 1 цієї статті диференціює, залежно від предметної спрямованості, види виступів в ході пленарного засіданні:

- доповідь;
- співдоповідь;
- виступ;
- заключне слово;
- заява;
- резолюція;
- пояснення;
- зауваження;
- запитання;
- повідомлення;
- довідка;
- внесення пропозицій, поправок;
- оголошення депутатських запитів;
- обґрунтування відповіді на депутатський запит посадовою особою, до якої був звернений депутатський запит;
- обґрунтування пропозицій чи поправок;
- відповідь на запитання;
- репліка;
- виголошення окремої думки.

3.Частина 2 цієї статті вказує на можливість збільшення часу для доповіді і співдоповіді під час розгляду найважливіших та найбільш важливих не лише якісно, але й кількісно проектів. Це законопроекти про внесення змін до Конституції України, а також проекти законів і кодексів, в яких нараховується понад 100 статей. Тобто йдеться про документи, які, очевидно, з урахуванням їх суспільної і державної значущості, вимагають більш прискіпливої уваги до себе. В таких випадках час тривалості автоматично збільшується удвічі. Водночас, парламент може прийняти й інше, спеціально для такого випадку, рішення. При цьому Регламент не обумовлює його характеру. З урахуванням того, що граничні межі обговорення вказані в Регламенті, тут може йтися, очевидно, не про скорочення, а лише про збільшення відповідної тривалості понад граничні норми тривалості виступів, установлені в цій частині цієї статті Регламенту.

**Стаття 33. Порядок запису на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Запис на виступ з трибуни з будь-якого питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради від кожної депутатської фракції (депутатської групи) здійснюється за допомогою електронної системи в день розгляду відповідного питання порядку денного після оголошення головуючим на пленарному засіданні про перехід до розгляду цього питання. Черговість виступів формується за допомогою електронної системи із застосуванням генератора випадкових чисел з урахуванням належності народних депутатів до депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина перша статті 33 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Запис на виступ з трибуни народних депутатів особисто та "з різних питань" (частина третя статті 25 цього Регламенту) здійснюється після оголошення головуючим на пленарному засіданні про перехід до розгляду відповідного питання. Черговість виступів формується за допомогою електронної системи із застосуванням генератора випадкових чисел без урахування належності народних депутатів до депутатських фракцій (депутатських груп). Загального часу для особистих виступів народних депутатів відводиться до 15 хвилин, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.**

**{Частина друга статті 33 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Черговість виступів з місця з будь-якого питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради формується за допомогою електронної системи без урахування належності народних депутатів до депутатських фракцій (депутатських груп) і визначається із застосуванням генератора випадкових чисел.**

**{Частина третя статті 33 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Списки народних депутатів для виступу з місця та виступу з трибуни висвітлюються на моніторах Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, на моніторах пультів народних депутатів, а також на інформаційному табло електронної системи в залі засідань.**

**5. Без запису на виступ з місця може надаватися слово для обґрунтування пропозицій або поправок, внесених у письмовій формі, якщо на цьому наполягає народний депутат або представник іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи.**

**6. Для розгляду окремих питань порядку денного пленарного засідання Верховна Рада своїм рішенням про одноразове відхилення (ad hoc) може встановити інший порядок надання слова, ніж передбачений цією статтею.**

1.Багатоманітність питань, що їх зазвичай розглядає Верховна Рада України зумовлює також велику кількість народних депутатів, які бажають висловитися з різних питань. У той же час кількість питань, що постійно зростає, веде до обмеження загального часу, що відводиться для розгляду кожного питання. Відтак, постає проблема черговості виступів для депутатів, які бажають узяти участь в обговоренні питань порядку денного. При цьому варто звернути увагу на так званих постійних доповідачів, що записуються на виступи з усіх питань і фактично узурпують право виступу, обмежуючи тим самим реалізацію такого ж права у своїх колег. Тому принцип, закладений у зміст цієї статті, - це застосування генератора випадкових чисел – спеціального алгоритму, який математично визначає черговість виступів депутатів. Це дозволяє уникнути нераціональних підходів, які застосовувалися раніше.

2.При цьому ч.ч.1-2 цієї статті стосуються порядку запису на виступ із трибуни, а ч. 3 – з місця. Передбачається також ознайомлення народних депутатів зі списками тих, хто зміг записатися на виступ (ч. 4 цієї статті).

3.Водночас, треба взяти до уваги те, що пропонований у ч.ч.1-4 цієї статті порядок запису на виступ не є незмінним та універсальним. По-перше, допускається ухвалення процедурного рішення, тобто понад 150 голосами народних депутатів, про одноразову зміну встановленого цією статтею порядку. По-друге, навіть без такої зміни встановлюються випадки, коли слово для виступу надається без попереднього запису: для обґрунтування пропозицій або поправок, внесених у письмовій формі, якщо на цьому наполягає народний депутат або представник іншого суб’єкта права законодавчої ініціативи. Нарешті, по-третє, слід пам’ятати про інститут гарантованого права на виступ (ст. 34 Регламенту).

**Стаття 34. Гарантоване право на виступ на пленарному засіданні**

**1. Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Національного банку України, Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Рахункової палати, Генеральний прокурор України або уповноважені ними особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини мають гарантоване право на виступ з обговорюваного питання, якщо воно стосується їх повноважень.**

**2. Особі, офіційно запрошеній на пленарне засідання (частини друга, третя статті 6 цього Регламенту), слово для виступу надається відповідно до процедурного рішення, прийнятого Верховною Радою без обговорення.**

**3. Кожна депутатська фракція (депутатська група) має гарантоване право на виступ одного представника з кожного питання порядку денного пленарного засідання.**

**{Частина третя статті 34 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Народному депутату, представникам інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, які внесли письмову пропозицію чи поправку, на їхню вимогу надається слово для обґрунтування пропозиції чи поправки.**

1.Гарантоване право на виступ надається, відповідно до вимог цієї статті, вичерпному колу осіб, у тому числі і народних депутатів України, задля забезпечення висловлення ними своєї позиції з певного кола питань або внаслідок ухвалення Верховною Радою України відповідного процедурного рішення про це. Надання такого права є додатковою преференцією для найвищих посадових осіб, вичерпний перелік яких подано в ч. 1 цієї статті, запрошених осіб, а також народних депутатів, представників інших суб’єктів права законодавчої ініціативи в ході обговорення на пленарних засіданнях питань порядку денного. Існування таких преференцій зумовлюється важливістю участі у відповідних парламентських процедурах відповідних високих посадових осіб, а також необхідністю забезпечення прав депутатських фракцій (груп) у цьому процесі.

2.Слід звернути увагу на неоднаковий правовий статус гарантованого права на виступ: для осіб, вказаних у частинах 1, 3-4 цієї статі надання такого слова для виступу не зумовлюється необхідністю попереднього рішення про це з боку парламенту, тоді як у разі надання слова для виступу особі, запрошеній на пленарне засідання, надання такого слова відбувається лише після попереднього процедурного рішення про це, для ухвалення якого необхідно не менше 150 голосів народних депутатів України.

3.При наданні слова для виступу необхідно мати на увазі вимоги щодо тривалості виступів, які зафіксовані в ст. 32 Регламенту. Про надання такого слова обов’язково має оголосити головуючий на засіданні, без дозволу якого виступ не відбувається (ч. 1 ст. 32 Регламенту).

**Стаття 35. Черговість надання слова на пленарному засіданні**

**1. Головуючий на пленарному засіданні надає слово для виступу народним депутатам із дотриманням черговості, визначеної при записі на виступ.**

**2. Народний депутат, записаний на виступ, у будь-який час може відмовитися від свого права на виступ. Він може передати своє право на виступ іншому народному депутату. Право на частину виступу не передається.**

**3. Якщо народний депутат у момент надання йому слова для виступу відсутній у залі засідань і не передав своє право на виступ іншому народному депутатові, вважається, що він відмовився від виступу.**

**4. За зверненням народних депутатів, які записалися на виступ, але не мали змоги виступити у зв'язку з припиненням обговорення, тексти їх виступів повинні бути включені до стенографічного бюлетеня пленарного засідання за умови, що такі тексти виступів народні депутати подадуть до Апарату Верховної Ради відразу після закінчення пленарного засідання. Надрукований текст виступу за обсягом має бути таким, щоб при його зачитуванні витрачалося часу не більше, ніж встановлено для виступу.**

1. Відповідно до ст. 33 Регламенту черговість виступів народних депутатів України формується за допомогою електронної системи із застосуванням генератора випадкових чисел. Відповідно до цього і надається слово для виступу. Ця стаття докладно регулює черговість надання слова на пленарному засіданні. При цьому треба мати на увазі, що її положення поширюються лише на народних депутатів України.

2. Важливим правом, яке є складовим права виступу, є право депутата передати своє право виступу іншому депутату, тобто висловити свою волю щодо надання відповідного права в усній формі із зазначенням прізвища депутата, якому таке право виступу передається.

Таке право не обмежується часовими межами, а також фракційною чи іншою належністю депутата. Воно також не обмежується тим, що депутат, якому передається це право, також має право голосу як наступний за черговістю. Це означає, що один народний депутат може виступати стільки часу, скільки часу містить сума виступів попередніх і наступних народних депутатів, які відмовилися від своїх виступів на його користь. Ніяких обмежень при цьому Регламент (за кількістю виступаючих, що передають своє право виступу) не передбачає.

Можливий і такий варіант, що депутат взагалі на виступ не записався, а йому передається право виступу від іншого депутата.

3.Відсутність депутата у залі засідань парламенту незалежно від причин такої відсутності тягне за собою безповоротну (тобто таку, що не поновлюється, остаточну) втрату ним права виступу. Вважається, що депутат добровільно відмовився від свого права на виступ (ч. 3 цієї статті). Час його виступу при цьому не може бути переданий іншим депутатам, тобто такий час “втрачається”.

Можлива й добровільна відмова від виступу депутата без передачі іншому депутату права виступу (ч. 2 цієї статті).

**Стаття 36. Вимоги до виступів на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Промовець повинен виступати тільки з того питання, з якого йому надано слово, та дотримуватися тривалості часу, наданого для виступу. За звичайних обставин виступ промовця не переривається.**

**2. Виступ з мотивів голосування має визначати позицію щодо голосування "за", "проти", "утримався".**

**3. Народний депутат може виступити на пленарному засіданні з того самого питання чи пропозиції, які будуть ставитися на голосування, як правило, не більше двох разів. Про відступ від встановленого правила Верховна Рада без обговорення приймає процедурне рішення.**

**4. Запитання доповідачам і співдоповідачам ставляться письмово або усно та формулюються коротко і чітко. Народний депутат, який поставив запитання, може уточнити та доповнити його. Відповідь на запитання повинна бути точною і лаконічною. Народним депутатам, які виступають в обговоренні, запитання не ставляться, за винятком уточнюючих запитань головуючого на пленарному засіданні.**

**5. Доповідь, співдоповідь, виступ при повному обговоренні питання, заява, звернення, повідомлення, декларація, резолюція, інформація на вимогу Верховної Ради, обґрунтування відповіді на депутатський запит виголошуються з трибуни.**

1. Нагадаємо, що назва парламент, а відтак і парламентарій, походять від французького parlare, що означає "говорити". Тож "говоріння" якісно вирізняє парламент як дебатуючий, законообговорюючий орган з-поміж усіх інших органів державної влади. Відтак і обговорення рішень, що передує їхньому ухваленню, є обов'язковою стадією всіх парламентських процедур. Активна участь у цьому процесі депутата є важливою передумовою відстоювання інтересів виборців, їхнього артикулюванння, умовою створення атмосфери діалогу та консенсусу у політикумі та ширше – в усьому суспільстві.

Важливе значення для ухвалення актуальних законів, які були б також юридично досконалими, має, як відомо, належна аргументація при їх прийнятті. Для вирішення інших актуальних суспільних проблем, для привернення уваги до них депутатові також потрібна відповідна підготовка та вміння розкрити й аргументовано довести свою думку до колег та до виборців. Разом з тим, слід виходити з того, що виступати до безкінечності законодавство не дозволяє. Адже праву депутата виступати кореспондує право будь-якого іншого депутата на виступ такої ж тривалості. Тож необхідно в стислі й рівні для всіх строки розкрити власну позицію та спробувати переконати у своїй правоті колег.

Саме з огляду на це законодавчо виокремлюються деякі обов'язкові вимоги, які висуваються до виступів народних депутатів України.

Згідно з ч. 1 цієї статті **промовець повинен виступати тільки з того питання, з якого йому надано слово, та дотримуватися тривалості часу, наданого для виступу.** При цьому Регламент не дає відповіді на питання про те, чи виступати депутату з власної ініціативи, з ініціативи фракції чи від імені своїх виборців – це має вирішувати сам депутат. Звісно, він може порушити у виступі питання, які його хвилюють, які обговорювалися на засіданні фракції і з приводу яких фракцією йому доручено представляти певну позицію тощо. Так само він може озвучити наболілі проблеми і запити своїх виборців, яких хвилює невирішеність чи неправильне вирішення тієї чи іншої суспільної або ж державної проблеми.

У будь-якому випадку, успішною є робота того парламенту, де до обговорення залучається якомога більша частина депутатів, де немає поділу на активних і пасивних депутатів. Негативною є практика, коли депутат протягом каденції парламенту жодного разу не бере участь в обговоренні питань порядку денного сесії чи повсякчасно передає своє право на виступ іншим депутатам.

За звичайних обставин виступ промовця не переривається. Такі переривання можуть застосовуватися лише як виняток головуючим і лиш у випадках, коли виступаючий порушує вимоги депутатської етики: вживає образливі чи лайливі слова тощо. Такі **переривання можуть застосовуватися головуючим до промовця як дисциплінуючий захід, зокрема, у разі, якщо виступ здійснюється не з того питання, з якого промовцеві надано слово. У цьому випадку головуючий може перервати такий виступ і вказати промовцю на неприпустимість ухилення від виступу щодо суті, змісту того питання, з якого йому було надано слово**.

Водночас, відповідні **переривання виступу можуть застосовуватися, як виняток, головуючим і у випадках, коли виступаючий порушує вимоги депутатської етики**. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 51 та ч. 1 ст. 52 Регламенту якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції (групи), вживає образливі висловлювання, непристойні слова, закликає до незаконних дій головуючий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ. Вказівка щодо неприпустимості таких висловлювань або припинення відповідного вступу – справа вільного розсуду головуючого на пленарному засіданні, який керується власними уявленнями про вимоги депутатської етики та межі її непорушності.

6.**Виступ з мотивів голосування має визначати позицію щодо голосування "за", "проти", "утримався".** Це означає, що законодавчо обмежується право депутата виступати "не за темою" або занадто узагальнено.

7.Депутат може виступити на пленарному засіданні з того ж питання чи пропозиції, які ставляться на голосування, як правило, не більше двох разів. Про відступ від встановленого правила Верховна Рада України без обговорення приймає процедурне рішення не менш як 150 голосами депутатів.

8.Запитання доповідаючим і співдоповідаючим ставляться їхніми колегами-депутатами письмово або усно та формулюються коротко і чітко. Народний депутат, який поставив запитання, може уточнити та доповнити його. Водночас, час, відведений для запитань, не обмежує кількості самих питань (їх може бути одне або більше).

9. Відповідь на запитання повинна бути точною і лаконічною. Це означає, що депутати, які ставлять запитання, мають право отримати вичерпну відповідь саме на поставлене ними питання. Така відповідь має бути гранично стислою, щоб надати можливість якомога більшій кількості депутатів поставити питання. Водночас, законодавство не обмежує право депутатів на питання якимись додатковими вимогами змістовного характеру. Очевидно, як питання, так і відповідь мають прямо стосуватися порушеної на пленарному засіданні теми обговорення і не повинні у змістовній частині виходити за її рамки.

Слід також мати на увазі те, що депутатам, які виступають в обговоренні, запитання не ставляться, за винятком уточнюючих запитань головуючого на пленарному засіданні.

7. Регламент також має окреме застереження (ч. 5 цієї статті) щодо виду виступів, які виголошуються з трибуни Верховної Ради України, що має засвідчувати особливий публічний інтерес до відповідних питань, підвищені вимоги до них та особливий публічно-правовий характер виголошуваного виступу. Так, доповідь, співдоповідь, виступ при повному обговоренні питання, заява, звернення, повідомлення, декларація, резолюція, інформація на вимогу Верховної Ради, обґрунтування відповіді на депутатський запит виголошуються саме з трибуни парламенту.

## Глава 7.

## ОРГАНІЗАЦІЯ ГОЛОСУВАННЯ НА ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАННЯХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 37. Види та способи голосування**

**1. Рішення Верховної Ради приймаються відкритим або таємним голосуванням у порядку, визначеному цим Регламентом (статті 47-50).**

**2. Відкрите голосування здійснюється:**

**1) кожним народним депутатом особисто за допомогою електронної системи в такий спосіб, що унеможливлює голосування замість народного депутата іншою особою. Результати голосування фіксуються поіменно, в тому числі з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата. На вимогу народних депутатів результати голосування можуть висвітлюватися на інформаційному табло електронної системи в залі засідань по депутатських фракціях (депутатських групах);**

**{Пункт 1 частини другої статті 37 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012; в редакції Закону № 5520-VI від 06.12.2012}**

**2) шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи).**

**{Пункт 3 частини другої статті 37 виключено на підставі Закону № 2704-VI від 18.11.2010}**

**3. Після закінчення кожного голосування за допомогою електронної системи його результати висвітлюються на інформаційному табло електронної системи в залі засідань та оголошуються головуючим на пленарному засіданні.**

**4. Таємне голосування здійснюється народним депутатом особисто шляхом подачі бюлетеня.**

**5. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення щодо визначення виду і способу голосування з питання, що розглядається, якщо вид і спосіб голосування не встановлені законом і цим Регламентом.**

1. Народний депутат України як повноправний член парламенту держави користується правом ухвального голосу з усіх питань, які обговорюються Верховною Радою України і стосовно яких вона виносить рішення. Тож усі **рішення парламенту приймаються шляхом голосування, яке має персональний (особистий) характер, порядок здійснення його регулюється нормами Регламенту Верховної Ради України та законів України та яке відбувається з кола питань, що належать до сфери виключної компетенції Верховної Ради України як парламенту та єдиного органу законодавчої влади в Україні.**

У ході голосування позиції депутатів, парламентських фракцій, що окреслилися в процесі парламентських дебатів, отримують зовнішнє вираження і правове закріплення через прийняття чи неприйняття тих чи інших правових актів, інших рішень Верховної Ради України. Голосування, таким чином, відкриває шлях визначенню (конкретизації) і втіленню колективної волі депутатського корпусу у рішеннях парламенту.

Це також особливий спосіб формалізації волі, через який індивідуальна воля депутата трансформується в колективну волю парламенту як єдиного органу. Колективний результат голосування відбиває сумарний вектор, що складається з особистих позицій депутатів, думок

прихильників і противників позитивного вирішення питання, винесеного на голосування, з результатів впливу на депутатів виборців та парламентських фракцій.

В Україні від скликання до скликання парламенту постійно зростає складність завдань, що вирішуються за допомогою голосувань, а також дедалі більше упорядковується внутрішній механізм парламентської діяльності, пов'язаної з організацією та проведенням голосувань депутатів, але, разом з тим, знижується значення особистої ініціативи кожного окремого парламентарія та його персоніфікованої позиції при голосуванні.

Правове регулювання процедури голосування означає, що законодавчо мають бути встановлені надійні ознаки того, що воля депутатського корпусу, втілена в рішеннях парламенту, насправді є відображенням парламентської волі, втіленням волі більшості членів парламенту, не є фальсифікованою, легітимною, справжньою, дійсною.

Водночас, правове регулювання цієї процедури надає їй передбачуваності, надійності, визначеності, урегульованості, запобігає виникненню двозначностей і незрозумілостей при встановленні дійсного волевиявлення парламентаріїв. Цьому ж має сприяти і особлива форма фіксації цієї ролі – через іменні чи деперсоналізовані (для таємного голосування) бюлетені, які надаються депутатам, або шляхом голосування за допомогою електронної системи "Рада".

Рівень, на якому фіксується правове регулювання процедури голосування депутатів, вказує на суттєве значення цієї процедури серед інших сесійних процедур та інститутів. Це – рівень Регламенту Верховної Ради України та законів України. Такий плюралізм правового регулювання обумовлений тим, що процедура голосування охоплює не лише прийняття законів парламентом, але і вирішення інших – кадрових, контрольних тощо – питань, віднесених до компетенції парламенту.

Якщо Регламент охоплює найважливіші, найбільш уніфіковані аспекти процедури голосування депутатів, то в спеціальних законах містяться ті особливості процедури голосування (зокрема, обов'язкові приписи щодо виду чи способу голосування), які є притаманними саме цьому конкретному процесу.

Таким чином, правове регулювання голосування депутатів у парламенті відзначається плюралізмом та регулюванням різними правовими актами.

2. Ця стаття присвячена визначенню видів та способів голосування депутатів. З цього приводу слід зауважити таке. **Під видом голосування слід розуміти зовнішню форму вираження волі парламентаріїв у ході ухвалення рішень.** Натомість **під способом голосування слід розуміти конкретний засіб втілення того чи того виду голосування парламентаріїв**. Первинним тут є вид голосування, а спосіб голосування є вторинним, залежним, похідним від виду.

У цій статті класифікація видів голосування (ч. 1) наведена за критерієм ступеню оприлюднення результатів голосування: відкрите та таємне голосування. Водночас, іноді можна зустріти і таку класифікацію, яка, втім, не знайшла нормативного відображення в Регламенті: за правами суб'єкта голосування – "м'яке" та "жорстке", за наслідками голосування – ухвальне та довідкове.

3.У ч. 2 цієї статті розкриваються особливості відкритого голосування як основного, домінуючого виду голосування народних депутатів України, а також способи такого голосування.

Основним способом відкритого голосування є поіменне голосування за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування. При цьому встановлена імперативна вимога щодо особистого голосування кожного народного депутата України в такий спосіб, що унеможливлює голосування замість народного депутата іншою особою. Ця вимога перебуває у системному зв'язку з положеннями ст.ст. 26 і 47 цього Регламенту.

Діюча в парламенті система “Рада” дозволяє чітко встановити результати голосування. При цьому результати голосування подаються на сайті Верховної Ради України, їх можливо роздрукувати, зокрема й за голосуваннями кожного народного депутата. Зазвичай, на вимогу народних депутатів результати голосування висвітлюються на інформаційному табло електронної системи в залі засідань за депутатськими фракціями (без вказівки поіменного характеру).

Регламент передбачає також один додатковий спосіб відкритого голосування – шляхом підняття руки. Він, зокрема, застосовується у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи.

Голосування руками є вкрай складним і громіздким процесом з огляду на чисельний склад парламенту. Тому воно застосовується у виняткових випадках, а саме коли немає технічної можливості голосування за допомогою електронної системи або в інших випадках, на вимогу депутатів. 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.

Відступ від голосування за допомогою електронної системи має бути результатом ухвалення відповідного рішення парламентом України.

4.Після закінчення голосування за допомогою електронної системи його результати висвітлюються на інформаційному табло електронної системи в залі засідань та оголошуються головуючим на пленарному засіданні. Це стосується відкритого режиму голосування. Його переваги полягають у тому, що кожен депутат, а також громадянин зможе отримати інформацію стосовно позиції парламентаріїв з того чи того питання, втіленої в результатах відповідного голосування. Це відбувається, як правило, при голосуванні проектів актів Верховної Ради України.

Водночас, Регламент не передбачає надання можливості народним депутатам України перевірити зміст свого волевиявлення, зафіксованого електронною системою, заявити про неправильну фіксацію його волевиявлення та вказати правильний його зміст, порядку врахування таких заяв депутатів при оголошенні остаточного результату голосування. Щоправда, слід враховувати, що порядок здійснення контролю за цією системою встановлений у ст. 43 Регламенту.

5.Що стосується таємного голосування, то воно проводиться, як правило, задля обрання окремих посадових осіб, зокрема Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів КСУ та членів Вищої ради юстиції (ч. 7 ст. 208 Регламенту).

Таким чином, можна зробити висновок, що таємне голосування є виключним, ексклюзивним видом голосування депутатів, спрямованим, зокрема, на вирішення *окремих* кадрових питань. Воно застосовується в обмеженій кількості випадків, які прямо передбачаються законом чи Регламентом Верховної Ради України (положення Регламенту щодо таємного голосування щодо перерахованих посадових осіб , які дублюються в спеціальних законах – “Про Рахункову палату”, “Про Конституційний Суд України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та “Про Вищу раду юстиції”).

Аналізуючи сферу відповідних кадрових призначень, що реалізуються за допомогою механізму таємного голосування, можна дійти висновку, що через це голосування відбувається номінація (тобто обрання, призначення) на посаду осіб, які або є особами, що здійснюють від імені парламенту певні функції контролю.

7. Регламентом також встановлено, що Верховна Рада України може прийняти процедурне рішення щодо визначення виду і способу голосування з питання, що розглядається, якщо вид і

спосіб голосування не встановлені законом і Регламентом Верховної Ради України. Таке рішення ухвалюється не менш як третиною від складу парламенту (ч. 1 ст. 49 Регламенту).

Для організації та проведення таємного голосування депутатів Регламентом встановлені особливі вимоги щодо бюлетенів для такого голосування, порядку його проведення і встановлення результатів, проведення повторного голосування та таємного голосування списком (ст. 38 Регламенту).

**Стаття 38. Бюлетень, час і місце для таємного голосування**

**1. Бюлетені для таємного голосування в кількості, що відповідає фактичній чисельності обраних народних депутатів, виготовляються Лічильною комісією за встановленою Верховною Радою формою. Бюлетені для кожного таємного голосування повинні бути однаковими за матеріалом, кольором, розміром, змістом і не повинні мати ніяких позначок. У бюлетені для таємного голосування зазначається мета голосування та у відповідному місці ставляться штамп і підписи голови та секретаря Лічильної комісії.**

**2. До бюлетеня для таємного голосування при персональних обраннях, призначеннях, наданні згоди на призначення включаються всі кандидатури на посади, які були висунуті у порядку, встановленому цим Регламентом чи законом, і які дали згоду балотуватися. Самовідвід кандидатів приймається Верховною Радою без голосування. Кандидат може зняти свою кандидатуру (не балотуватися) і перед проведенням повторного голосування. Якщо розглядається питання про надання згоди на звільнення з посади, відкликання, звільнення з посади, припинення повноважень або висловлення недовіри, то до бюлетеня для таємного голосування включається відповідна кандидатура, незалежно від її згоди на це.**

**3. Час, місце (сектор) і порядок проведення голосування визначаються Лічильною комісією, про що вона повідомляє народних депутатів на пленарному засіданні Верховної Ради перед початком голосування. Якщо з цих питань у народних депутатів виникає заперечення, зміни до рішення Лічильної комісії приймаються після скороченого обговорення більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**4. Лічильна комісія перед початком голосування перевіряє наявність кабін (приміщень) для голосування, опечатує скриньки для таємного голосування і забезпечує всі необхідні умови для додержання таємності голосування та вільного, особистого волевиявлення народними депутатами.**

1. Організація таємного голосування передбачає виготовлення відповідних бюлетенів належної кількості, відповідне їх оформлення, а також визначення часу, місця і порядку проведення голосування. Весь комплекс зазначених питань визначається на трьох рівнях: на рівні Регламенту, на рівні окремих рішень Верховної Ради України (за необхідності, що вказується в Регламенті) та на рівні відповідних рішень Лічильної комісії Верховної Ради України, що створюється відповідно до ст. 17 Регламенту. Важливо чітко розмежовувати коло питань, яке є загальним, та коло питань, яке визначається для кожного разу з урахуванням конкретних обставин Лічильною комісією.

Так, Регламент визначає вимоги до кількості та загальні вимоги до форми бюлетенів, спосіб включення інформації до змісту бюлетеня і повноваження Лічильної комісії з підготовки та організації голосування.

Окремими рішеннями Верховної Ради України визначаються форма бюлетенів для таємного голосування, а також вносяться зміни до рішень Лічильної комісії стосовно часу, місця і порядку проведення голосування.

Нарешті, власне Лічильна комісія виготовляє бюлетені для таємного голосування, оформляє їх, вносячи до них необхідну інформацію, визначає час, місце і порядок проведення голосування, перед початком голосування перевіряє наявність кабін (приміщень) для голосування, опечатує скриньки для таємного голосування і забезпечує всі необхідні умови для додержання таємності голосування та вільного, особистого волевиявлення народними депутатами України.

2. Важливим для правильної організації процесу голосування є дотримання порядку виготовлення бюлетенів для таємного голосування (ч. 1 цієї статті). Такі бюлетені не містять інформації про прізвища депутата, який здійснює своє волевиявлення. Кількість виготовлених бюлетенів має дорівнювати фактичній (не конституційній) чисельності обраних депутатів, тобто це може бути кількість, яка дорівняє 450, а може бути і значно меншою. Так, станом на 10 грудня 2014 р. фактична чисельність обраних народних депутатів України, депутатські повноваження яких не припинені, нараховує 421 особу.

При цьому варто враховувати лише тих депутатів, які не просто обрані, а ще й приведені до присяги. Не можна допускати до участі в таємному голосуванні осіб, навіть обраних депутатами, які ще не набули права ухвального голосу з питань, віднесених до повноважень парламенту України.

3. 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.

4. Для організації таємного голосування виключне значення має правильне визначення вичерпного переліку осіб, які згідно із законодавством заміщають певні посади шляхом обрання, призначення тощо за допомогою таємного голосування. Серед них Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, судді КСУ та члени Вищої ради юстиції (ч. 7 ст. 208 Регламенту).

5. Стосовно вибору часу і місця проведення голосування (ч. 3 цієї статті), тут Лічильна комісія має виходити з необхідності забезпечити, з одного боку. безперебійну роботу парламенту, а, з іншого, забезпечити достатньо часу народним депутатам для їх волевиявлення. Тому, як правило, місцем проведення такого голосування є кулуари Верховної Ради України, де встановлюються спеціальні кабінки для таємного голосування. Час вибирається з розрахунку розумної достатності, як правило, між пленарними засіданнями, або по завершенні вечірнього засідання. Обов’язковим елементом організації голосування є завчасне повідомлення головою Лічильної комісії народним депутатам про особливості часу, місця і порядку проведення голосування. Це є гарантією максимально зваженого та обґрунтованого вибору. Водночас, Регламент застерігає проти можливих колізій, які можуть виникнути при оприлюдненні відповідної інформації. Шляхом зняття таких конфліктних ситуацій та прийняття максимально обґрунтованого рішення є ухвалення відповідного рішення про зміни до рішення Лічильної комісії більшістю голосів депутатського складу парламенту, що презюмує пріоритет парламенту України над його органом, яким є Лічильна комісія.

6. Окремо слід зупинитися на тому, що Регламент вимагає від Лічильної комісії (ч. 4 цієї статті) забезпечити всі необхідні умови для додержання принципу таємності голосування та вільного, особистого волевиявлення народними депутатами. Це означає неможливість здійснення невизначеним колом осіб, у тому числі й іншими народними депутатами України, контролю за процесом волевиявлення інших народних депутатів, втручання у цей процес та у

встановлення його результатів. Адже таке втручання у процес волевиявлення та встановлення його результатів може спотворити справжню волю парламенту, привести до обрання на відповідні посади тих осіб, стосовно яких не було наміру голосувати в належної кількості народних депутатів України. Неприпустимим є голосування народного депутата також за іншого або ненадання народному депутату бюлетеня для таємного голосування.

На жаль, 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.

**Стаття 39. Організація таємного голосування та встановлення його результатів**

**1. Кожному народному депутату Лічильною комісією видається один бюлетень для таємного голосування після пред'явлення ним посвідчення та проставлення особистого підпису в реєстрі про одержання бюлетеня. Бюлетені видаються безпосередньо при вході в сектор для таємного голосування.**

**2. Місце (сектор) для таємного голосування облаштовується таким чином, щоб при вході до сектору для голосування були розміщені столи для реєстрації народних депутатів та одержання ними бюлетенів для таємного голосування, а при виході - кабіна та прозора скринька для таємного голосування. При цьому до сектору для голосування одночасно може ввійти така кількість народних депутатів, яка відповідає кількості наявних столів для реєстрації. Наступний народний депутат може одержати бюлетень для таємного голосування і ввійти до кабіни для таємного голосування тільки після того, як вона звільниться. Народний депутат не має права двічі входити до сектору для таємного голосування при проведенні одного голосування.**

**3. Голосування проводиться в кабіні для таємного голосування шляхом проставлення в бюлетені для таємного голосування позначки, що засвідчує волевиявлення народного депутата, напроти прізвища кандидата, за якого народний депутат голосує, або напроти іншого запропонованого в бюлетені варіанта рішення. Заповнений бюлетень для таємного голосування опускається в скриньку, що знаходиться біля кабіни для таємного голосування. Голосування закінчується в час, визначений Лічильною комісією.**

**4. Недійсними вважаються бюлетені невстановленого зразка, бюлетені, у яких підтримано дві і більше кандидатур на одну посаду, а також бюлетені, з яких неможливо з'ясувати волевиявлення народного депутата. Прізвища, додатково вписані до бюлетенів, при підрахунку голосів не враховуються.**

**5. Рішення за результатами таємного голосування вважається прийнятим, якщо за нього подано більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради та якщо в Конституції України не встановлено іншої кількості голосів народних депутатів, необхідної для прийняття такого рішення.**

**6. Таємне голосування вважається таким, що не відбулося, якщо бюлетенів для таємного голосування народними депутатами одержано менше, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення. У такому разі проводиться переголосування, якщо інше не встановлено законом або якщо більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради не прийнято іншого рішення.**

1. Процедура таємного голосування відіграє чи не найважливішу роль у волевиявленні народного депутата України під час вирішення відповідних кадрових питань. Держава має попереджувати та припиняти будь-які порушення під час такого голосування, що здатні

спотворити результати волевиявлення парламентаріїв. До попереджувальних заходів, зокрема, належить і детальна регламентація самої процедури голосування, неухильне додержання якої значно зменшує ризик відповідних порушень.

2. Як уже зазначалося, Регламент безпосередньо не фіксує часові межі відповідного голосування. Вирішення цього питання покладається на Лічильну комісію. Варто також нагадати, що порядок голосування встановлюється цією комісією (ч. 3 ст. 38). Таким чином, норми цієї статті не можна вважати вичерпними у регулюванні відповідних правовідносин.

3. Заходи, передбачені у частинах 1-3 цієї статті, мають на меті гарантувати неможливість вчинення тиску на народного депутата під час голосування та вплинути на його волевиявлення. До них належать:

1) надання кожному депутату не більше одного бюлетеня для голосування;

2) надання такого бюлетеня лише після виконання відповідних умов, а саме після пред'явлення ним посвідчення та проставлення особистого підпису в реєстрі про одержання бюлетеня;

3) перебування в кабіні для голосування одночасно не більше одного депутата;

4) неможливість двічі заходити до сектору для таємного голосування протягом одного голосування;

5) чітка фіксація в бюлетені волевиявлення депутата.

4. З наведених заходів випливає, що Лічильна комісія має подбати про те, щоб кожен народний депутат заповнював свій бюлетень особисто, без втручання сторонніх осіб. Таке втручання не повинно відбуватися незалежно від того, про який етап голосування йдеться (тобто від одержання бюлетеня до його опускання у скриньку для голосування). Неможливою з цієї точки зору є і присутність у кабіні для голосування сторонніх осіб. Можливість надання будь-якими особами допомоги у заповненні бюлетеня депутатом також Регламентом не передбачається.

5. Слід також мати на увазі, що Регламент безпосередньо не фіксує заборону передавати бюлетень іншим особам, а також не передбачає можливості обміну зіпсованого внаслідок помилки бюлетеня на новий.

6. Регламент звертає увагу на те, що внаслідок волевиявлення депутата його результат має бути встановлений Лічильною комісією так, щоб він однозначно відображав волевиявлення депутата. Проставлення на бюлетені жодних інших позначок не допускається.

7. Ця стаття передбачає інститут недійсних бюлетенів (ч. 4 цієї статті), що пов’язано або з можливістю виготовлення бюлетенів, відмінних за формою від визначеної Лічильною комісією (тобто з метою спотворення результатів волевиявлення народних депутатів України), або із заповненням бюлетенів самими депутатами у спосіб, що не передбачений Регламентом (бюлетені, у яких підтримано дві і більше кандидатур на одну посаду, а також бюлетені, з яких неможливо з'ясувати волевиявлення народного депутата). 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.

8. Результатом таємного голосування є прийняття чи неприйняття парламентом України рішення з питання, що виносилося на голосування. У ч. 5 цієї статті встановлено, що рішення за результатами таємного голосування вважається прийнятим, якщо за нього подано більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради та якщо в Конституції України не встановлено іншої кількості голосів народних депутатів, необхідної для прийняття такого рішення. Нині для усіх випадків вирішення кадрових питань у парламенті за процедурою таємного голосування встановлена вимога щодо простої більшості голосів для

ухвалення відповідного рішення. Чинна Конституція України дотепер жодних винятків із цього правила для процедури таємного голосування не встановила.

9. Природно, що далеко не всі голосування в таємному режимі можуть бути результативними. Нерідко трапляється і так, що брак позитивного ефекту у такій ситуації виявляється в небажанні народних депутатів взагалі брати у ньому участь, оскільки участь у голосуванні є правом, а не обов'язком депутата. Зовнішньою формою вияву такого небажання є неодержання депутатами бюлетенів для голосування, тобто електоральний абсентеїзм з боку самих парламентаріїв. У разі коли до нього вдається не менше половини народних депутатів України, рішення щодо призначення, звільнення тощо парламентом не ухвалюється. У цьому випадку Регламент передбачає варіативність юридичних наслідків:

1) проведення переголосування;

2) зняття запропонованої кандидатури з розгляду, якщо це встановлено законом (тобто закон безпосередньо повинен заборонити переголосування);

3) більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту ухвалює рішення розглянути інші кандидатури на посади, що є вакантними (ч. 6 цієї статті).

Переголосування слід відрізняти від **інституту повторного голосування**, яке проводиться відповідно до ч. 1 ст. 40 Регламенту, коли при обранні, призначенні, наданні згоди на призначення на посаду лише однієї особи жоден із кількох кандидатів на посаду не одержить за результатами першого голосування необхідної більшості голосів народних депутатів (проводиться повторне голосування щодо двох кандидатур, які одержали найбільшу кількість голосів народних депутатів при першому голосуванні), тобто відсутність позитивного рішення не зумовлена неодержанням бюлетенів для голосування необхідною кількістю народних депутатів України.

**Стаття 40. Повторне голосування**

**1. Якщо при обранні, призначенні, наданні згоди на призначення на посаду лише однієї особи жоден із кількох кандидатів на посаду не одержить за результатами першого голосування необхідної більшості голосів народних депутатів, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатур, які одержали найбільшу кількість голосів народних депутатів при першому голосуванні.**

**2. Якщо внаслідок вибуття кандидатів на посаду з балотування залишається один кандидат на посаду, повторне голосування проводиться щодо нього.**

**3. Якщо за результатами таємного голосування рішення про надання згоди на звільнення з посади, відкликання, звільнення з посади, припинення повноважень або висловлення недовіри не прийнято, пропозиція вважається відхиленою і повторному розгляду або новому голосуванню щодо тієї самої особи на цій сесії не підлягає, крім випадків виникнення нових підстав або з'ясування обставин, які не були відомі Верховній Раді при розгляді відповідної кандидатури.**

**4. Якщо за результатами таємного голосування кандидата не було відповідно обрано, призначено, надано згоди на його призначення на посаду, проводиться повторний розгляд цього ж питання порядку денного з новим висуненням кандидатів, якщо інше не встановлено законом. Кількість повторних розглядів таких питань не обмежується.**

1.Заповнення вакантних посад в органах державної влади внаслідок політичного плюралізму і чисельності кандидатур часто наштовхується на неможливість швидкого вирішення питання. Зокрема, це трапляється і тоді, коли жоден з кандидатів, які пропонуються

на вакантну посаду, не одержить необхідної більшості голосів від конституційного складу парламенту. Задля унеможливлення ситуації, коли внаслідок цих обставин посада залишається вакантною, Регламент фіксує правові норми щодо організації повторного голосування. Його ознаками є такі:

1) бюлетені для голосування отримані достатнім для позитивного голосування числом народних депутатів;

2) до бюлетенів включається дві кандидатури, які одержали найбільшу кількість голосів при першому голосуванні (ч. 1 цієї статті).

2.Важливо, що Регламент фіксує юридичні наслідки і за відсутності позитивного голосування щодо двох кандидатів, або ж щодо одного, якщо всі інші вибули з балотування до моменту голосування. Щоправда, Регламент не встановлює строки, в які повинен вкластися кандидат, який бажає вибути з балотування. Очевидно, він може у письмовій формі заявити про це у будь-який час до початку голосування.

3.У разі відсутності позитивного голосування щодо означених кандидатів відповідна пропозиція вважається відхиленою і повторному розгляду або новому голосуванню щодо тієї самої особи на цій сесії не підлягає. Іншими словами, до цих же кандидатур парламент може повернутися на наступній сесії, але не раніше. Винятком тут є лише випадки виникнення нових підстав або з'ясування обставин, які не були відомі Верховній Раді України при розгляді відповідної кандидатури.

Зрозуміло, що названі причини повернення парламенту до розгляду тієї ж кандидатури мають характер оцінювальних формулювань. Тому варто звернути увагу на те, що мотиви повернення до голосування щодо тієї ж кандидатури мають бути достатньо важливими, щоб парламент знову звернув увагу на неї.

Водночас, ч. 3 цієї статті чітко не фіксує, хто саме має оцінювати названі причини з 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.

4.Відхилення запропонованих кандидатур шляхом негативного голосування щодо них має наслідком повторний розгляд цього питання з висуненням нових кандидатів. Обмеження щодо цього правила повинні встановлюватися виключно законом згідно із ч. 4 цієї статті. Регламент також не обмежує кількості повторних розглядів таких питань, маючи на увазі, що такий розгляд незалежно від кількості відповідних голосувань обов’язково має увінчатися заповненням відповідної вакантної посади в органі державної влади.

**Стаття 41. Таємне голосування списком**

**1. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про таємне голосування щодо кандидатур на посади списком, якщо інше не встановлено цим Регламентом чи законом. У разі обрання, призначення колегіального органу списком до бюлетеня для таємного голосування може включатися більше кандидатур, ніж потрібно для обрання, призначення.**

**2. Кандидатури на посади вносяться до бюлетеня в алфавітному або іншому порядку, визначеному Верховною Радою.**

**3. Голосування і підрахунок голосів здійснюються щодо кожної кандидатури окремо. Обраними, призначеними при голосуванні списком вважаються кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів народних депутатів, яка становить більше половини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**4. Якщо внаслідок голосування за списком не обрано, не призначено на посади необхідної кількості осіб, продовжується розгляд того ж питання порядку денного з новим висуненням кандидатів на вакантні посади.**

1. З метою економії часу та задля оперативного вирішення віднесених до повноважень парламенту кадрових питань у режимі таємного голосування може бути застосований особливий спосіб голосування – голосування списком. Його особливість полягає у тому, що до одного бюлетеня для таємного голосування можуть бути включені кандидатури, що претендують на зайняття різних посад, наприклад, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, або ж які формують склад певного колегіального органу державної влади. Задля переходу до такого способу голосування парламент повинен не менш як 150 голосами народним депутатів України ухвалити відповідне процедурне рішення (ст. 49 Регламенту).

2. Варто зазначити, що від голосування списком слід відрізняти так зване “пакетне” голосування: в останньому випадку, який застосовується для обрання Першого заступника і заступника Голови парламенту, голосування і підрахунок голосів здійснюються щодо всіх відповідних кандидатур, внесених до бюлетеня для таємного голосування **одночасно** (ч. 4 ст. 79 Регламенту), тоді як при голосуванні списком підрахунок голосів здійснюється щодо кожної кандидатури **окремо** (ч. 3 цієї статті). Зрозуміло, що при голосуванні списком позитивне голосування може не відбутися стосовно всіх кандидатур, відбутися стосовно деяких кандидатур або ж бути позитивним стосовно всіх, тоді як при “пакетному” голосуванні голосування є позитивним чи негативним (не результативним) одночасно для всіх кандидатур, включених до бюлетеня для таємного голосування.

3. На таємне голосування списком поширюються вимоги щодо його організації, зафіксовані в ст. 39 Регламенту, які є універсальними для всіх способів таємного голосування.

4. Порядок внесення кандидатур до бюлетеня є прерогативою Верховної Ради України (ч. 2 цієї статті). Зокрема, алфавітний порядок може бути застосований, коли йдеться про голосування, внаслідок якого має бути сформований певний колегіальний орган (тобто заповнюються ідентичні вакантні посади). Натомість інший порядок – із зазначенням назви посад, а потім із фіксацією за алфавітом прізвищ кандидатів – може застосовуватися, коли йдеться про різні вакантні посади.

**Стаття 42. Інформування про результати таємного голосування**

**1. Голова Лічильної комісії або визначений нею доповідач - член Лічильної комісії доповідає на пленарному засіданні Верховної Ради про результати таємного голосування, виявлені порушення порядку голосування та відповідає на запитання народних депутатів.**

**2. Результати таємного голосування Лічильна комісія заносить до протоколу, який підписують усі присутні її члени. Член Лічильної комісії, який не погоджується з її протоколом, у письмовій формі викладає свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання Лічильної комісії і оголошується на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**3. Якщо за результатами таємного голосування буде прийнято рішення про обрання, призначення, надання згоди на призначення на посаду відповідного кандидата,**

**головуючий на пленарному засіданні на підставі доповіді Лічильної комісії оголошує таке рішення, яке оформляється постановою Верховної Ради.**

1.Завершальною стадією процедури таємного голосування є оприлюднення результатів такого голосування шляхом інформування парламенту про це. Таке інформування має на меті не лише ознайомити депутатський корпус із підсумками означеного процесу, а також із тими проблемами та недоліками, з якими зіштовхнулися організатори голосування, але також відкрити шлях для оформлення рішення, ухваленого через таємне голосування, у формі постанови парламенту (ч. 3 цієї статті), адже саме відповідний правовий акт, у цьому разі постанова про обрання, призначення, звільнення тощо, є підставою для початку чи припинення трудової діяльності обраної, призначеної чи звільненої із займаної посади особи.

2.Частина 2 цієї статті встановлює обов'язок членів Лічильної комісії підписати протокол про результати таємного голосування. У разі незгоди зі змістом протоколу член комісії має право викласти свою окрему думку, яка, до того ж, буде виголошена на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, Регламент не передбачає відмови у підписанні протоколу Лічильної комісії будь-ким з її членів.

3.У ч. 3 йдеться про правову підставу оголошення ухваленого за результатами таємного голосування рішення парламенту – доповідь про результати голосування Лічильної комісії, яка, спираючись на норми законодавства, визначає, чи обрано, призначено, звільнено тощо певну посадову особу, чи ні.

Суб'єктом оголошення такого рішення є виключно головуючий на пленарному засіданні. Відповідне рішення оформлюється постановою парламенту, щодо якої додаткового голосування не проводиться, оскільки парламент вже висловив свою позицію стосовно призначення, обрання, звільнення з посади тощо (щоправда, випадки звільнення у ч. 3 помилково не згадані).

**Стаття 43. Контроль за використанням електронної системи підрахунку голосів**

**1. Контроль за використанням електронної системи на пленарних засіданнях Верховної Ради здійснює Лічильна комісія, яка має право безперешкодного доступу до всієї інформації, необхідної для здійснення контролю, та право на залучення експертів і фахівців до роботи з перевірки електронної системи.**

**2. У разі необхідності розгляду питань, що виходять за межі повноважень Лічильної комісії, за зверненням Лічильної комісії, народного депутата, депутатської фракції (депутатської групи) чи за дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України такі питання розглядаються в комітеті, до предмета відання якого належать питання регламенту.**

**{Частина друга статті 43 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1.У цій статті встановлюються засади контролю за використанням електронної системи підрахунку голосів "Рада". Відповідний контроль є гарантією адекватності відображення через відповідні технічні засоби справжнього волевиявлення депутатського корпусу, неможливості його спотворення чи перекручення, гарантією ефективної діяльності парламенту та усунення будь-яких проявів конфліктності з приводу функціонування відповідної системи. До засад такого контролю можна віднести визначення суб'єктів відповідного контролю та способів його здійснення. Інші питання відповідної контрольної діяльності залишилися поза межами регулятивної дії норм Регламенту і тому повинні детально регламентуватися

внутрішньопарламентськими положеннями про відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України, що покликані забезпечувати безперебійне функціонування зазначеної електронної системи та експертне її супроводження на різних стадіях експлуатації.

2.Суб'єктами державного контролю за використанням електронної системи є Лічильна комісія та регламентний комітет парламенту. При цьому ці суб'єкти є імперативними та факультативними. Імперативним суб'єктом такого контролю є Лічильна комісія, яка, як постійний робочий орган парламенту, має у межах своїх повноважень отримувати всю необхідну для перевірки функціонування цієї системи інформацію та залучати задля цього експертів і фахівців. Водночас, факультативним суб'єктом контролю, є регламентний комітет парламенту, який може втручатися у контрольні дії щодо системи лише за наявності ініціативи вичерпного кола суб'єктів, вказаних у ч. 2 цієї статті, та за відсутності відповідних повноважень у самої Лічильної комісії. З цього приводу слід зауважити, що Регламент не містить вичерпного переліку повноважень цієї комісії, що стимулює виникнення непорозумінь у здійсненні нею постійного контролю за використанням електронної системи підрахунку голосів.

**Стаття 44. Час голосування при прийнятті рішень Верховної Ради**

**1. Голосування при прийнятті рішень Верховної Ради з будь-якого питання проводиться на пленарному засіданні безпосередньо після його обговорення, крім випадку, коли неможливо провести голосування.**

Регламентом Верховної Ради України передбачається детальна законодавча процедура проходження і прийняття рішень парламенту. Вона, зокрема, встановлює мінімальність розриву у часі між обговоренням питання та прийняттям щодо нього рішення парламенту. Голосування відбувається, як правило, безпосередньо відразу після обговорення питання на пленарному засіданні. Це дає змогу ретельно опрацювати розглядуване питання у сесійному залі, враховуючи всі зауваження народних депутатів, спростити роботу над законопроектами, іншими документами, що перебувають на розгляді, допомагає прийняти виважене рішення з відповідного питання з урахуванням висловлених аргументів і контраргументів. Слід зауважити, що така практика була запроваджена після того, як у 2000 р. для голосування був встановлений один день у пленарному тижні – четвер, а згодом два дні – вівторок і четвер.

Єдиний виняток із загального правила той, що голосування з того чи іншого питання переноситься, коли неможливо провести голосування. Регламент не деталізує і не перераховує таких випадків, очевидно маючи на увазі різноманітність конкретних причин і проявів неможливості проведення голосування. Такими причинами можуть бути блокування залу засідань, створення фізичних перешкод головуючому та доповідачу при обговоренні питання тощо. Водночас, до перенесення можна віднести нерезультативне рейтингове (сигнальне) голосування (п. 10 ст. 28 Регламенту), внаслідок якого за пропозицією головуючого парламент може перенести голосування на інший день.

Перенесення голосування не можна ототожнювати з перенесенням розгляду питання, оскільки в першому випадку йдеться про розрив у часі між розглядом і голосуванням, а в другому – про перенесення як голосування, так і власне розгляду питання.

**Стаття 45. Порядок голосування пропозицій і поправок на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Пропозиції, у тому числі статті, частини статті, розділи та пункти проекту акта Верховної Ради і поправки, що будуть ставитися на голосування, оголошуються**

**головуючим на пленарному засіданні, при цьому називається ініціатор їх внесення. Якщо їх текст був наданий народним депутатам і ніхто з них не наполягає на його зачитуванні, головуючий на пленарному засіданні може замість зачитування тексту називати номери пропозицій, поправок до проекту акта Верховної Ради, які ставляться на голосування, якщо такий порядок дає можливість народним депутатам однозначно зрозуміти, за що вони голосують. За будь-яких умов із стенограми пленарного засідання також повинно бути однозначно зрозуміло, який конкретно текст і з якого документа ставився на голосування.**

**2. Після оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозиції, поправки на вимогу ініціатора їх внесення йому надається слово.**

**3. Перед голосуванням кількох пропозицій і поправок, які виключають одна одну, головуючий на пленарному засіданні послідовно, в порядку внесення, оголошує їх і, якщо до них немає зауважень, ставить на голосування.**

**4. На голосування ставляться окремо всі пропозиції і поправки, що надійшли і не були відкликані у порядку, визначеному цим Регламентом.**

**5. Прийняття однієї з попередніх пропозицій означає відхилення наступних, які на голосування не ставляться.**

**6. Якщо пропозиція чи поправка, що має ставитися на голосування, містить кілька положень, стосується кількох взаємопов'язаних положень або містить кілька частин, кожна з яких має власне правове значення, то за процедурним рішенням може проводитися голосування її частин із наступним голосуванням у цілому.**

**7. У разі якщо всі поставлені на голосування частини пропозиції чи поправки прийняті, а в результаті голосування в цілому пропозиція чи поправка відхиляється, то пропозиція чи поправка вважається відхиленою в цілому.**

**8. Пропозиції чи поправки, які не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, вважаються відхиленими.**

1. Ця стаття докладно регулює порядок голосування на засіданні парламенту пропозицій і поправок. Вона є універсальною для всієї законодавчої процедури (Розділ IV Регламенту). Відповідно до п. 3 ч. 6 ст. 89 Регламенту під **пропозиціями** розуміються внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті. Відповідно до п. 4 ч. 6 ст. 89 Регламенту під **поправками** розуміються внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту.

Пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту. Пропозиція щодо структурних частин законопроекту має містити послідовно викладені назви розділів, глав, а в разі необхідності - статей, частин чи пунктів законопроекту. Водночас поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (частинах 7-9 ст. 89 Регламенту).

2. У ч. 1 цієї статті визначається порядок дій головуючого на пленарному засіданні під час розгляду пропозицій і поправок. Зазначені пропозиції і поправки зазвичай у досить суттєвій кількості вносяться народними депутатами України, іншими суб’єктами права законодавчої ініціативи. Великий масив таких пропозицій і поправок може часом досить суттєво змінити зміст розглядуваного питання, вплинути на зміст законопроекту. Тому для повного і всебічного

врахування пропозицій і поправок дії головуючого виписані так, щоб, з одного боку, максимально спростити розгляд і голосування цих пропозицій і поправок, а, з іншого, щоб домогтися максимальної концентрації депутатів при їх розгляді і голосуванні у залі. Зокрема, обов'язково передбачається оголошення головуючим ініціатора внесення пропозиції, поправки, оголошення номерів цих пропозицій, поправок, а за необхідності – можливе зачитування головуючим відповідного тексту. Зазначені дії скеровані на те, щоб народні депутати України чітко усвідомлювали, за що саме вони голосують, тобто для унеможливлення перекручення змісту поправок і пропозицій. Ведення стенограми пленарного засідання (ст. 55 Регламенту) має на меті допомогти усунути будь-які неточності при остаточній підготовці проголосованого тексту проекту з відповідними поправками та пропозиціями.

3. Частиною 2 цієї статті вказано на обов'язок головуючого за вимогою ініціатора внесення поправки, пропозиції надати йому слово для їх відповідного обґрунтування. При цьому слід мати на увазі, що тривалість такого обґрунтування не повинна перевищувати однієї хвилини (ч. 2 ст. 32 Регламенту).

4. Частина 3 цієї статті обумовлює дії головуючого у разі внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи взаємовиключних пропозицій, поправок. Вони ставляться на голосування в порядку внесення. Зрозуміло, що прийняття однієї з попередніх пропозицій означає відхилення наступних, які взагалі не виносяться на голосування (ч. 5 цієї статті). Для такого голосування необхідно більшість голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

5. Частина 4 зазначає необхідність постановки на голосування всіх без винятку пропозицій і поправок, які надійшли і не були відкликані в установленому порядку суб'єктами права законодавчої ініціативи. При цьому слід мати на увазі встановлені Регламентом строки внесення пропозицій і поправок: внесені з порушеннями таких строків пропозиції і поправки не можуть розглядатися. Зрозуміло, що ці строки не є граничними строками для відкликання суб'єктами права законодавчої ініціативи своїх пропозицій і поправок, адже останні можуть зняти їх безпосередньо під час розгляду. Відповідно до ч. 1 ст. 116 Регламенту пропозиції та поправки для підготовки законопроекту до другого читання вносяться в чотирнадцятиденний строк після дня прийняття законопроекту в першому читанні за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції та поправки вносяться в десятиденний строк після дня попереднього другого читання. Відповідно до ч. 1 ст. 125 Регламенту до законопроекту, який готується до третього читання, поправки вносяться у п'ятиденний строк після дня попереднього читання.

6. Частинами 6-7 цієї статті встановлено можливість голосування як поправок, пропозицій у цілому, так і розбивки їх на частини, які мають суто правове значення. Зрозуміло, що в останньому випадку парламент має не менш як третиною депутатів від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 49 Регламенту) проголосувати процедурне рішення про голосування частин поправок, пропозицій окремо, а потім про голосування таких поправок, пропозицій у цілому. Водночас, Регламент не розв'язує такі суперечності:

1) чи слід голосувати за поправку, пропозицію в цілому, якщо всі її частини відхилені;

2) як бути, коли окремі частини відхилені, а в цілому поправка, пропозиція проголосована;

3) як бути з голосуванням альтернативних частин пропозицій, поправок тощо.

Очевидно, в цих випадках слід керуватися приписами ч. 7 цієї статті: у разі часткового прийняття частин пропозицій, поправок і прийняття пропозицій, поправок у цілому вони вважаються прийнятими; у разі часткового чи повного прийняття частин пропозицій, поправок і неприйняття таких пропозицій, поправок у цілому такі пропозиції, поправки вважаються відхиленими; у разі неприйняття всіх частин пропозицій, поправок і прийняття таких пропозицій, поправок у цілому такі пропозиції, поправки вважаються прийнятими. Таким чином, нормативно установлюється примат голосування за цілісні пропозиції, поправки над

голосуванням за їх окремі частини. Хоча, зрозуміло, що для юридичної чистоти всі наведені варіанти ухвалення пропозицій, поправок почастинно слід відобразити безпосередньо в самому Регламенті, оскільки положення, вміщені в ч. 7 не охоплюють всієї множини можливих випадків.

**Глава 8.**

## РІШЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 46. Види рішень Верховної Ради**

**1. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради.**

**2. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви.**

**{Частина друга статті 46 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган держави реалізує не лише власне законодавчі, але і багато інших віднесених до її компетенції Конституцією України повноважень. Реалізація таких повноважень передбачає не лише обговорення відповідного кола питань, але і їхнє вирішення, зокрема у правовій формі. Парламент як орган державної влади, природно, наділений правом ухвалювати загальнообов'язкові рішення у правовій формі. Водночас, цим рішенням притаманна певна специфіка, що відображає не лише специфіку власне парламентських процедур, але і, певною мірою, правову природу самого парламенту.

2. Ця стаття, зокрема, визначає нормативну типологію рішень парламенту України. **Рішеннями Верховної Ради України слід вважати результати діяльності парламенту з обговорюваних питань, які втілюють (за наслідками голосування) у правовій формі волевиявлення депутатського корпусу і парламенту України як єдиного органу законодавчої влади в цілому**. Такі рішення є результатом обговорення і голосування питань, що віднесені до компетенції Верховної Ради України. Іншими словами, рішення Верховної Ради України – це рішення з суворо лімітованого правовими настановами кола питань, що складають у сукупності компетенцію парламенту.

Спільність правової природи всіх рішень парламенту полягає в тому, що вони приймаються виключно на пленарних засіданнях Верховної Ради України після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом, шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводяться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів та відкрите голосування шляхом подачі іменних бюлетенів (ч. 1 ст. 37, частинах 1-2 ст. 47 Регламенту), та скасовуються виключно в порядку, передбаченому Регламентом (ст. 48 Регламенту). Всі рішення обов'язково викладаються у письмовій формі та заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради України (ч. 1 цієї статті, ч. 2 ст. 54 Регламенту). Прийняття рішень парламенту знаменує собою реалізацію народними депутатами України свого права ухвального голосу.

Відповідно до Рішення КСУ від 14 жовтня 2003 р. (у справі про направлення запиту до Президента України) на реалізацію своїх конституційних повноважень парламент ухвалює **рішення**. При цьому прийняття рішень Верховної Ради є процесом формування та вираження **волі** парламенту. Рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі. Таким чином, КСУ дійшов висновку про те, що під терміном «**рішення**» парламенту, що вживається в ч. 2 ст. 84 Конституції, потрібно розуміти результати волевиявлення з питань, які віднесені до компетенції Верховної Ради.

Водночас, КСУ взяв до уваги ту обставину, що крім терміну «рішення» у Конституції вживається термін «**акти**». На думку КСУ, аналіз положень Основного Закону держави дає підстави вважати, що під цим терміном необхідно розуміти **документи** Верховної Ради, в яких закріплюється волевиявлення парламенту з питань його конституційної компетенції. Шляхом

прийняття актів набувають офіційного характеру результати волевиявлення Верховної Ради України – тобто її рішення. Юридичними формами актів парламенту, вважає КСУ, **насамперед,** є закони і постанови. Таким чином, вказує КСУ, під терміном «акти», що вживається у ст. 91 Конституції, треба розуміти рішення Верховної Ради України з питань її компетенції, тобто документи, які приймаються у формі законів, постанов **тощо**: терміни «рішення» та «акти» парламенту – це взаємопов'язані правові категорії, які співвідносяться між собою як **зміст** і **форма**.

3. Частина 1 цієї статті не дає вичерпного переліку видів рішень Верховної Ради України. Проте серед основних видів рішень названі акти Верховної Ради України та процедурні рішення. Всі акти парламенту підписуються Головою Верховної Ради України (п. 3 ч. 2 ст. 88 Конституції України, п. 3 ч. 1 ст. 73 Регламенту), чим засвідчується відповідність їх змісту прийнятим Верховною Радою України рішенням, а до обрання Голови Верховної Ради України – всіма членами Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради України (ч. 2 ст. 18 Регламенту). Водночас, постає питання про відповідність цієї формули (ч. 2 ст. 18) п. 3 ч. 2 ст. 88 Конституції України, яка визначає, що саме Голова Верховної Ради України підписує акти парламенту.

**Актом (з лат. actus – дія, actum – документ) Верховної Ради України є офіційний документ парламенту, що видається у межах компетенції парламенту у встановленому законодавством порядку, має форму правового акту і, як такий, має зобов'язуючий характер не лише для парламенту, але може мати такий характер і для інших суб'єктів конституційно-правових відносин.**

На відміну від актів парламенту, **процедурні рішення** мають внутрішньопарламентську природу, вони охоплюють можливі відступи від встановленого Регламентом порядку розгляду тих чи інших питань, зокрема передбачають спрощений (у сенсі голосування) порядок вирішення тих чи інших питань парламентської процедури, вичерпний перелік яких наведено у ч. 1 ст. 49 Регламенту.

Відмінність актів та процедурних рішень парламенту полягає і в тому, що процедурні рішення приймаються без підготовки в комітетах та включення до порядку денного, відразу після їх скороченого обговорення однією третиною голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 49 Регламенту), тоді як для ухвалення актів парламенту встановлено особливий порядок їх підготовки та обговорення, а для їх прийняття необхідна більшість, крім встановлених Конституцією України випадків, голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 138 Регламенту).

Процедурні рішення не є правовими актами у тому сенсі, що вони стосуються лише певних конкретних випадків, не поширюються на невизначене коло суб'єктів права, мають лише внутрішньопарламентське значення і охоплюють суто процедурні аспекти діяльності самого парламенту, зокрема з обговорення і прийняття ним рішень.

Регламентом, крім актів та процедурних рішень парламенту, передбачені також і **інші рішення Верховної Ради України**. До них, за логікою Регламенту, слід віднести рішення, що не є актами парламенту та його процедурними рішеннями (наведений нижче перелік не є вичерпним):

- рішення щодо одноразової зміни тривалості пленарного засідання (ч. 5 ст. 19 Регламенту);
- рішення про збільшення більше ніж удвічі тривалості часу для доповіді і співдоповіді під час розгляду проектів кодексів та законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів, а також законопроектів про внесення змін до Конституції України (ч. 2 ст. 32 Регламенту);

- рішення про прийняття чи відхилення пропозицій, поправок на пленарному засіданні парламенту (ст. 45 Регламенту);
- рішення про проведення повторного голосування у разі порушення процедури голосування або виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення (ч. 4 ст. 48 Регламенту);
- рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях парламенту (до п'яти засідань) (ч. 5 ст. 51 Регламенту).

Окремо до цієї категорії рішень парламенту слід зарахувати також і рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом (ст. 50 Регламенту). Всі такі рішення, що не належать до актів та процедурних рішень Верховної Ради України, приймаються більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту, як і акти парламенту, але, на відміну від останніх, не мають встановлених ст. 133 Регламенту особливостей процедури їх розгляду.

До рішень Верховної Ради України не можна віднести результати рейтингового (сигнального) голосування, оголошеного головуючим на пленарному засіданні (п. 10 ст. 28 Регламенту), оскільки в ньому право ухвального голосу народного депутата України не реалізується; таке голосування проводиться не для ухвалення відповідного рішення, а для прогнозування результатів голосування певного питання порядку денного пленарного засідання парламенту, тобто має не остаточне, не вирішальне, а дорадче значення.

4. Відповідно до ст. 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. Як випливає з наведеної формули, у цій статті не дається вичерпного переліку видів актів парламенту, а вказано лише на три обставини:

1) основними є закони та постанови;

2) всі акти парламенту ухвалюються більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;

3) всі винятки з "правила більшості" встановлюються Конституцією України.

У ч. 2 цієї статті наведено перелік видів актів парламенту. Всі ці акти можна поділити залежно від їх юридичної сили на дві великі групи: **закони** та **підзаконні акти.** До останніх, зокрема, належать **постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви**. Регламент та інші акти законодавства України не вирізняють їх за юридичною силою.

**Закон –** це юридичний акт вищої юридичної сили, ухвалений парламентом або безпосередньо народом і який регулює найважливіші суспільні відносини. Він має вищу юридичну силу як щодо всіх інших актів парламенту, так і щодо всіх інших підзаконних актів органів публічної влади. Для законів притаманні особливий порядок ухвалення (законодавча процедура), вичерпний перелік суб'єктів їх ініціювання, внесення законопроектів, ухвалення законів і офіційного їх оприлюднення. Однакові за способом ухвалення, місцем у правовій системі держави та роллю в регулюванні суспільних відносин, закони поділяються на конституційні та звичайні, кодифікаційні, поточні тощо (у науковій літературі можна зустріти також інші класифікації законів, залежно від тих чи інших критеріїв класифікації). Верховна Рада України наділена виключним повноваженням як єдиний орган законодавчої влади в Україні ухвалювати всі без винятку види законів.

Спільними ознаками правової природи постанов та інших актів парламенту України є їх підзаконний характер, прийняття їх за особливою процедурою більшістю голосів від конституційного складу парламенту України, крім випадків, визначених Конституцією України, а також підписання та оприлюднення їх Головою Верховної Ради України (ч. 4 ст. 138 Регламенту).

**Постанова** – це підзаконний акт парламенту, що ухвалюється ним у результаті колегіального обговорення народними депутатами більшістю голосів від конституційного складу парламенту з питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України і щодо яких не передбачено необхідності ухвалення законів. Постанови є основним видом підзаконних актів парламенту і, як правило, охоплюють переважну більшість питань, що мають внутрішньопарламентський характер. Як і закони, постанови Верховної Ради України є обов'язковими для виконання Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 113 Конституції України). Відповідно до ч. 2 ст. 138 Регламенту постанови Верховної Ради України приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій.

Водночас, постанови парламенту мають як нормативно-правову, так і індивідуально-правову природу. Ними, зокрема оформлюються й рішення парламенту з кадрових питань (призначення, обрання, звільнення, надання згоди на призначення та звільнення певних посадових осіб) або визначаються особливості законодавчої процедури стосовно того чи іншого проекту акта (що також не має ознак нормативності).

**Резолюція** (лат. resolutio – рішення) – це підзаконний правовий акт парламенту, що підсумовує обговорення певного питання і, як правило, не має нормативних положень. Обговорення та ухвалення резолюцій відбувається за правилами ухвалення постанов парламенту, тобто правила законодавчої процедури для їх прийняття не застосовуються.

**Декларація** (фр. declaration – заява) – особливий вид підзаконного правового акту парламенту, що має на меті надати відповідному документу урочистого характеру, підкреслити його особливо важливе значення для долі держави, визначити на нормативному рівні певні загальні принципи, цілі парламентської діяльності як загалом, так і з певного актуального для державотворення питання (питання суверенітету, засад внутрішньої чи зовнішньої політики тощо). Специфічною рисою декларації як парламентського акту є загальний, неконкретний характер її положень, які, зазвичай, потребують додаткового законодавчого регулювання і конкретизації.

**Звернення** – це офіційне звертання парламенту до інших органів публічної влади держави, органів інших держав чи до міжнародних організацій, в якому відображена консолідована позиція парламенту з того чи іншого актуального питання внутрішньо- чи зовнішньополітичного характеру. Ці акти парламенту слід відрізняти як за суттю, правовою природою, так і за цільовим призначенням від звернень громадян, які є проявом реалізації їх суб'єктивних прав і врегульовані Законом України "Про звернення громадян" від 3 жовтня 1996 р.

**Заява** – це офіційне відображення консолідованої позиції парламенту з того чи іншого питання, що має як суто парламентське, так і загальнодержавне чи міжнародне значення.

**Стаття 47. Прийняття рішень Верховної Ради**

**1. Відповідно до частини другої статті 84, статті 91 Конституції України Верховна Рада приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, крім випадків, передбачених Конституцією України та цим Регламентом.**

**2. Рішення Верховної Ради приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених цим Регламентом, коли проводяться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.**

**{Частина друга статті 47 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2704-VI від 18.11.2010}**

**3. Голосування здійснюється народним депутатом особисто за допомогою електронної системи шляхом голосування "за", "проти" або "утримався" в залі засідань Верховної Ради або у визначеному для таємного голосування місці біля залу для пленарних засідань. У разі виявлення на пленарному засіданні народним депутатом факту порушення вимог щодо особистого голосування шляхом голосування за іншого народного депутата розгляд питання порядку денного на його вимогу зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні встановлює присутність відповідного народного депутата у залі засідань Верховної Ради, а у разі його відсутності доручає Лічильній комісії вилучити картку такого народного депутата та передати її головуючому на пленарному засіданні і проводить повторне голосування щодо пропозиції, яка ставилась на голосування останньою.**

**{Частина третя статті 47 в редакції Законів № 5520-VI від 06.12.2012, № 29-VII від 22.02.2013}**

**4. На пленарному засіданні народний депутат не повинен перешкоджати розгляду питань порядку денного, в тому числі шляхом блокування трибуни, перешкоджання роботі головуючого на пленарному засіданні, а також голосуванню інших народних депутатів.**

**{Статтю 47 доповнено новою частиною згідно із Законом № 5520-VI від 06.12.2012}**

**5. Рішення про персональні обрання, призначення, надання згоди на призначення на посаду, надання згоди на звільнення з посади та звільнення з посади приймаються Верховною Радою шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених законом та цим Регламентом, коли рішення приймаються таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів.**

**6. Рішення Верховної Ради щодо проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради приймаються лише з питань, включених до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради до початку пленарного засідання.**

1.Відповідно до ч. 2 ст. 84 Конституції України, рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. При цьому згідно зі ст. 91 Основного Закону держави Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України. Ці дві норми є визначальними та взаємодоповнюючими стосовно визначення Регламентом загальних засад ухвалення парламентських рішень.

Змістовно порівнюючи ці норми з положеннями ч. 1 цієї статті, можна помітити, що коли Конституція України містить правовий припис про те, що всі винятки з “правила більшості” мають визначатися Конституцією України безпосередньо, то ч. 1 ст. 47 Регламенту містить посилання на Конституцію України **і Регламент** парламенту. Зокрема, саме цим Регламентом передбачено ухвалення парламентом рішень з процедурних питань однією третиною, а не більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 49 Регламенту).

Друга відмінність, що подається в ч. 1 цієї статті, полягає у тому, що обов’язковим елементом прийняття рішень парламенту має бути **обговорення** на пленарних засіданнях відповідних питань, з яких відразу після обговорення парламент має ухвалити правове рішення. Інститут обговорення, запроваджений як обов’язковий елемент ухвалення парламентських рішень, має гарантувати можливість висловлення позицій представниками різних політичних сил, представлених у парламенті, з одного і того ж питання, прийняття парламентом консолідованого, консенсусного рішення після всебічного фахового обговорення питань.

Водночас, інститут обговорення, у сенсі Регламенту, теж не є абсолютним: сам Регламент визначає виключні випадки, коли таке обговорення може і не проводитися. Тому прийнятною є ситуація, коли чисельність рішень, що ухвалюються парламентом без попереднього обговорення, незначна. Це, зокрема, такі рішення, як:

- процедурне рішення про об'єднання обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, якщо з цього приводу виникають заперечення народних депутатів (п. 2 ст. 28 Регламенту);
- надання відповідно до процедурного рішення особі, офіційно запрошеній на пленарне засідання (частинах 2-3 ст. 6 Регламенту), слова для виступу (ч. 2 ст. 34 Регламенту);
- проведення за рішенням Верховної Ради України повторного голосування у разі порушення процедури голосування або виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення (ч. 4 ст. 48 Регламенту);
- прийняття, у разі необхідності, рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених Регламентом, з додержанням обмежень, передбачених чпстинах 2-3 ст. 50 Регламенту (ч. 1 ст. 50 Регламенту);
- обрання голів комітетів, перших заступників, а також заступників голів та секретарів комітетів за списком у цілому (ч. 4 ст. 82 Регламенту).

2.Частиною 2 цієї статті визначено шляхи ухвалення рішень парламентом – голосування. Відповідно до рішення КСУ в контексті ч. 2 ст. 84 Конституції голосування у парламенті є дією, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення парламенту (ст. 91 Конституції). Варто вказати на те, що тут визначені **основний** вид голосування – відкрите поіменне та **додатковий** – таємне голосування шляхом подачі бюлетенів. Порівнюючи цю норму 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.

3.Як відомо, будь-які рішення ухвалюються народними депутатами України колегіально, виключно на пленарних засіданнях Верховної Ради України та шляхом голосування. Закріплені у Регламенті різні види та способи голосування (ст. 37 Регламенту). Водночас, Конституцією України встановлено, що голосування на засіданнях парламенту здійснюється народним депутатом України особисто незалежно від виду та способу голосування (ч. 3 ст. 84 Основного Закону України). Тож ч. 3 цієї статті деталізує спосіб і місце проведення такого голосування, наголошуючи на **принципі особистого голосування народних депутатів України.**

**Конституційний принцип особистого голосування депутатів означає встановлену на найвищому законодавчому рівні вимогу особистого розпорядження депутатом правом голосу, заборону делегування його будь-кому (невизначеному колу осіб), а також заборону будь-якого та в будь-якій формі вираженого примушування до уступки свого права голосу будь-кому**. Це один із найважливіших принципів парламентського права України. Він ґрунтується, передусім, на засадах правової рівності всіх народних депутатів незалежно від фракційної належності чи інших критеріїв, а також на принципі постійного характеру їхньої діяльності. Оскільки народний депутат – це особа, яка своїм місцем роботи обрала парламент, то, природно, що вона повинна постійно відвідувати зал пленарних засідань. Відтак саме в цьому залі, а також у місці для таємного голосування вона реалізує своє право ухвального голосу. Таке право не може передаватися жодній іншій особі, у тому числі і іншому народному депутату України, інакше це порушує засади правової рівності всіх депутатів.

Вимога особистого голосування депутата при ухваленні законів, інших правових актів парламенту переслідує дві мети:

- вимогу усвідомленого, осмисленого вибору депутатом тієї чи іншої позиції при реалізації права ухвального голосу;

- забезпечення високої відповідальності народних обранців при прийнятті законів, інших рішень парламенту.

Зазначена конституційна норма конкретизується в ряді статей Регламенту, зокрема в ч. 3 ст. 47 цього документу, де вказано, що особисте голосування здійснюється народними депутатами України за допомогою електронної системи в залі засідань парламенту або у визначеному для таємного голосування місці біля залу для пленарних засідань.

Разом з тим, практичне втілення означеного принципу наштовхнулося на ряд перешкод. Зокрема, непоодинокими були і залишаються випадки нехтування народними депутатами конституційного принципу особистого голосування: непоодинокі випадки, коли депутати голосують за своїх колег і в такий спосіб «проштовхують» потрібні рішення, які б за умови неухильного дотримання принципу особистого голосування не були б прийняті.

Саме з огляду на неоднозначне розуміння народними депутатами суті і змісту принципу особистого голосування, його правової природи та цільового призначення, КСУ у своєму Рішенні 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 7 липня 1998 р. роз'яснив зміст відповідної правової норми. Відповідно до його інтерпретації «**особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування**. **В Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України**. Таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України.

Народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, котрим Основний Закон гарантує вільне волевиявлення (частина друга статті 71 Конституції України) і з якими народний депутат України як їх представник підтримує зв'язок. За допомогою механізму цього представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Конституції України) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України).

Народний депутат України є повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, відповідальний перед ним і покликаний виражати і захищати його інтереси. Виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників випливає із змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України (частина перша статті 79 Конституції України).

Отже, повноваження народного депутата України делеговані йому народом як сувереном влади (частина друга статті 5, частина перша статті 38 Конституції України) і зобов'язують його брати участь у прийнятті рішень Верховної Ради України шляхом голосування. Саме тому, що ці повноваження є делегованими і не підлягають подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади, народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. **Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду чи ухвалення законів та інших правових актів є підставою для визнання їх неконституційними"**.

Відповідно до Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (справа щодо набуття Верховною Радою України повноважень) від 17 жовтня 2002 р. вказано,

що “особиста участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України, є обов'язком народного депутата України. У разі, якщо за пропоноване рішення проголосувала визначена Конституцією України більшість, воно є прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні. Неучасть певної кількості народних депутатів України в голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України”.

Врешті, ситуація з непоодинокими фактами порушення вимог щодо особистого голосування шляхом голосування за іншого народного депутата знайшла своє логічне розв’язання у змінах до Регламенту, які були внесені у 2012 р. і звелися до того, що в разі виявлення таких фактів розгляд питання порядку денного на вимогу будь-якого народного депутата, адресовану головуючому на засіданні, зупиняється. Це означає, що питання ще не розглянуто. У таких випадках головуючий на пленарному засіданні повинен встановити присутність відповідного народного депутата у залі засідань Верховної Ради, а у разі його відсутності доручити Лічильній комісії вилучити картку народного депутата, який проголосував за іншого колегу, та передати її головуючому на пленарному засіданні і провести повторне голосування щодо пропозиції, яка ставилась на голосування останньою.

4.Слід також зазначити, що так само у 2012 р. ця стаття Регламенту була доповнена новою частиною 4, яка встановлює заборону, адресовану народним депутатам України, перешкоджати розгляду питань порядку денного. Таке перешкоджання, зокрема, може мати такі форми, як: 1) блокування парламентської трибуни; 2) перешкоджання роботі головуючого на пленарному засіданні; 3) перешкоджання голосуванню інших народних депутатів. Такі форми парламентської обструкції є доволі частими за умови ігнорування прав парламентської опозиції, порушення регламентних вимог з боку головуючого тощо. Разом з тим, застосування вміщеної у ч. 4 цієї статті Регламенту заборони далеке від ефективності, оскільки згадана заборона не підкріплена будь-якими санкціями щодо її порушників.

5.Частина 5 цієї статті Регламенту спеціально окремо обумовлює способи вирішення парламентом України віднесених до його повноважень кадрових питань. Основним способом їх вирішення, як і основним способом голосування парламентаріїв загалом, є відкрите поіменне голосування.

Випадки таємного голосування встановлюються виключно законами та Регламентом. Це, зокрема, такі, як обрання Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів КСУ та членів Вищої ради юстиції (ч. 7 ст. 208 Регламенту).

6.Відповідно до ч. 6 цієї статті Регламенту рішення Верховної Ради щодо проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради приймаються лише з питань, включених до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради до початку пленарного засідання. Відомо, що процедура затвердження і внесення змін до тижневого порядку денного пленарних засідань парламенту визначена у ст. 25 Регламенту. Імператив щодо ухвалення рішень лише з тих питань, які включені до нього ще до початку відповідного пленарного засідання вказує на доцільність попереднього обговорення цього питання та знаходження консолідованого рішення щодо його обговорення і ухвалення рішення напередодні відповідного пленарного засідання. Водночас, це не означає категоричної заборони відступу парламенту від цієї процедури в режимі ad hoc (ст. 50 Регламенту), коли є нагальна потреба включити до порядку денного відповідне питання і в той же день проголосувати його. Втім, це мають бути виключні випадки, що не повинні порушувати засад планомірності і прогнозованості законодавчого процесу в парламенті.

**Стаття 48. Скасування рішень Верховної Ради**

**1. Рішення Верховної Ради можуть бути скасовані Верховною Радою до підписання відповідного акта Верховної Ради Головою Верховної Ради України.**

**2. Закони, постанови та інші акти Верховної Ради, що набрали чинності, скасуванню Верховною Радою не підлягають, вони можуть бути визнані Верховною Радою такими, що втратили чинність.**

**3. У разі порушення встановленої цим Регламентом процедури при розгляді й голосуванні проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради народний депутат, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи чи його представник можуть звернутися до головуючого на пленарному засіданні із заявою про порушення цього Регламенту при розгляді й голосуванні питання.**

**4. Головуючий на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення порушень цього Регламенту, які виникли при розгляді й голосуванні питання, або у разі виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, провести за рішенням Верховної Ради повторне голосування без обговорення.**

**5. У разі якщо в результаті вжитих головуючим на пленарному засіданні заходів не забезпечено припинення порушення цього Регламенту та не усунуто наслідків цього порушення при голосуванні за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради в цілому або якщо головуючий на пленарному засіданні залишив заяву без розгляду, народний депутат, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи може у дводенний строк звернутися до Голови Верховної Ради України з відповідною письмовою заявою.**

**6. Одночасно народний депутат, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить проект постанови Верховної Ради про скасування рішення Верховної Ради про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради в цілому.**

**7. Голова Верховної Ради України або Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України направляє проект постанови Верховної Ради, передбачений частиною шостою цієї статті, в день його внесення комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, для попереднього розгляду і внесення пропозицій.**

**8. Комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, в терміновому порядку, але не пізніш як за три дні від дня одержання проекту постанови Верховної Ради з урахуванням календарного плану роботи сесії Верховної Ради, готує висновок щодо доцільності його прийняття чи відхилення.**

**9. Після розгляду відповідного проекту постанови Верховної Ради в комітеті, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада без голосування про включення до порядку денного розглядає його на пленарному засіданні. Обговорення питання щодо такого проекту постанови Верховної Ради проводиться за скороченою процедурою.**

**10. Рішення про скасування результатів голосування за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради в цілому приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, якщо інше не передбачено цим Регламентом.**

1.Рішення Верховної Ради України можуть бути не лише прийняті, але також змінені і скасовані у встановленому порядку. Ця стаття містить правові приписи стосовно загальних вимог, яких необхідно додержуватися при скасуванні рішень парламенту незалежно від їх виду та способу ухвалення. Зокрема, у цій статті визначаються три альтернативні способи скасування рішень Верховної Ради України:

- скасування цих рішень до підписання відповідного акта Головою Верховної Ради України (ч. 1 цієї статті);

- визнання актів Верховної Ради України, що набрали чинності, такими, що втратили чинність (ч. 2 цієї статті);

- скасування результатів голосування за акт Верховної Ради України до його підписання з мотивів порушення процедури голосування або виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення (частинах 3-10 цієї статті).

Вкажемо на те, що далеко не всі акти Верховної Ради України, зокрема закони, відразу після їх підписання Головою Верховної Ради України набирають чинності, оскільки законодавча процедура передбачає також участь Президента України у підписанні та офіційному оприлюдненні законів (див. ст. 94 Конституції України, Розділ 4 Регламенту). Тому 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).

2.Якщо в частинах 1-2 цієї статті йдеться про скасування та втрату чинності актів парламенту незалежно від причин такого скасування, то надалі логіка цієї статті вибудовується у дещо інший спосіб: зазначається, що існують підстави для ініціювання скасування результатів голосування за акт парламенту, якщо при прийнятті такого акту були порушення процедури голосування або інші перешкоди, які вплинули на результати голосування під час його проведення (ч. 4 цієї статті). При цьому на головуючого покладається імперативний обов'язок усунути порушення Регламенту, що призвели до впливу на результати голосування за акт парламенту. При таких порушеннях він має провести за рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю від її конституційного складу, повторне голосування. Спершу має бути ухвалено рішення парламенту про проведення повторного голосування, а потім, в разі позитивного вирішення цього питання, проводиться таке голосування.

3.Частинами 6-8 цієї статті передбачається стислі строки реалізації суб'єктом права законодавчої ініціативи можливості перегляду прийнятого парламентом акту, якщо внаслідок вжитих головуючим заходів порушення Регламенту не були припинені або якщо головуючий залишив відповідну заяву суб'єкта права законодавчої ініціативи без розгляду. Така ініціатива зумовлюється внесенням відповідного проекту акту про скасування такого рішення парламенту.

4.Відтак, у частинах 5-9 ст. 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 більш 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.

**Стаття 49. Рішення Верховної Ради з процедурних питань**

**1. Верховна Рада може прийняти рішення з процедурних питань (далі - процедурне рішення), зазначених у цьому Регламенті (частина третя статті 6, частина четверта статті 9, частина третя статті 10, пункт 2 частини першої статті 28, частина третя статті 32, частина друга статті 34, частина третя статті 36, частина п'ята статті 37, частина перша статті 41, частина шоста статті 45, частина третя статті 74, частина четверта статті 96, частина друга статті 113, частини друга, третя статті 119, частина четверта статті 134, частина перша статті 154, частина друга статті 157, частина третя статті 162, частини перша, четверта статті 179, частини третя, шоста статті 181, частина шоста статті 205), без підготовки в комітетах та включення до порядку денного. Такі рішення приймаються відразу після скороченого обговорення однією третиною голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**{Частина перша статті 49 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**2. Процедурне рішення приймається відкритим поіменним голосуванням і заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради.**

1.Ця стаття регламентує порядок ухвалення Верховною радою України рішень, для прийняття яких не потрібно більшості голосів від конституційного складу Верховної Ради України, а саме достатньо однієї третини. З цього приводу зауважимо, що процедурні рішення не є актами парламенту, а відтак на них не може бути поширений конституційний припис, що міститься у ст. 91 Конституції України про ухвалення актів Верховної Ради України більшістю від її конституційного складу. Водночас, парламент вирішив у цій статті суворо лімітувати кількість випадків, коли встановлюються відступи від “правила більшості”.

Це, зокрема, такі випадки:

- офіційне запрошення або вимога присутності на пленарному засіданні парламенту будь-якої посадової чи службової особи, крім суддів КСУ, суддів судів загальної юрисдикції (ч. 3 ст. 6 Регламенту);

- проведення засідань комітету, тимчасової спеціальної комісії чи тимчасової слідчої комісії одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради (ч. 4 ст. 9 Регламенту);

- доручення окремим комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям чи тимчасовим слідчим комісіям продовжити роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради (ч. 3 ст. 10 Регламенту);

- об'єднання обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради (п. 2 ч. 1 ст. 28 Регламенту);

- затвердження тривалості обговорення кожного питання порядку денного, якщо щодо пропозиції головуючого є заперечення народних депутатів (ч. 3 ст. 32 Регламенту, у цій статті міститься помилкове посилання на ч. 4 ст. 32, якої взагалі немає);

- надання слова для виступу особі, офіційно запрошеній на пленарне засідання (ч. 2 ст. 34 Регламенту);

- надання народному депутату права виступити на пленарному засіданні з того самого питання чи пропозиції, які будуть ставитися на голосування, більше двох разів (ч. 3 ст. 36 Регламенту);

- визначення виду і способу голосування з питання, що розглядається, якщо вид і спосіб голосування не встановлені законом і Регламентом (ч. 5 ст. 37 Регламенту);

- щодо таємного голосування щодо кандидатур на посади списком, якщо інше не встановлено Регламентом чи законом (ч. 1 ст. 41 Регламенту);

- голосування щодо частин пропозиції чи поправки, яка містить кілька положень, стосується кількох взаємопов'язаних положень або містить кілька частин, кожна з яких має власне правове значення (ч. 6 ст. 45 Регламенту);

- включення до відомостей, що подаються щодо кандидатів на посаду Голови Верховної Ради України, інших даних про цих кандидатів та їх діяльність (ч. 3 ст. 74 Регламенту);

- включення до порядку денного пленарного засідання (без додаткового включення до порядку денного сесії) законопроекту, якщо він був підготовлений для термінового розгляду на виконання відповідного доручення Верховної Ради (ч. 4 ст. 96 Регламенту);

- обговорення проекту за скороченою процедурою при розгляді законопроекту в першому читанні (ч. 2 ст. 113 Регламенту);

- розгляд законопроекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування (ч. 2 ст. 119 Регламенту);

- підтримання пропозиції про обговорення і голосування в режимі другого читання спочатку тих структурних частин законопроекту, які містять основні, вирішальні або зумовлюючі положення щодо його інших відповідних структурних частин (ч. 3 ст. 119 Регламенту);

- обговорення окремих пропозицій Президента України до поверненого ним закону (ч. 4 ст. 134 Регламенту);

- заслуховування головних розпорядників коштів державного бюджету щодо мети, завдань та очікуваних результатів виконання відповідних бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік (ч. 1 ст. 154 Регламенту);

- встановлення строків розгляду проекту Державного бюджету, якщо бюджетний період не збігається з календарним роком (ч. 2 ст. 157 Регламенту);

- заслуховування головних розпорядників коштів державного бюджету щодо результатів виконання бюджетних програм за звітний період під час розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 162 Регламенту);

- визначення тривалості виступів при обговоренні висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії парламенту (ч. 1 ст. 179 Регламенту);

- заслуховування спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також інших осіб, оголошення повідомлень та зачитування документів (ч. 4 ст. 179 Регламенту);

- заслуховування відповіді на запитання свідками та експертами в ході обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії парламенту, щодо яких виникли заперечення (ч. 3 ст. 181 Регламенту);

- заслуховування інших осіб, оголошення додаткових документів, крім визначених для процедур обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії парламенту (ч. 6 ст. 181 Регламенту);

- збільшення часу для обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра (ч. 6 ст. 205 Регламенту).

Як бачимо, у ч. 1 цієї статті передбачено можливість прийняття деяких “процедурних” рішень парламенту не більшістю, а однією третиною, тобто меншістю від його складу. Однак не усі перелічені у цій статті рішення можуть реально бути прийняті передбаченою у статті кількістю голосів без виникнення при цьому суперечностей і проблем. Зокрема, у цій статті передбачено, що в такий спосіб приймаються рішення щодо строків розгляду законопроекту про Державний бюджет у першому читанні (ч. 2 ст. 152 Регламенту). Однак на практиці може бути внесено 2 або 3 пропозиції щодо строків такого розгляду, і якщо за одну з них буде

подано, наприклад, 160 голосів, а за іншу – 240, то виявиться, що парламентом відповідно до ч. 1 ст. 49 прийнято одразу 2 різних рішення з одного і того ж питання, внаслідок чого нормальний розгляд цього питання стає неможливим.

2.Частиною 2 встановлено виключний вид і спосіб голосування при прийнятті процедурного рішення парламенту – відкрите поіменне голосування. Інший спосіб голосування для ухвалення процедурних рішень парламенту не допускається.

**Стаття 50. Рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом**

**1. У разі необхідності Верховною Радою з додержанням обмежень, передбачених частинами другою та третьою цієї статті, може бути прийняте рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом. Таке рішення приймається без обговорення шляхом голосування, яке проводиться після внесення відповідної пропозиції і заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради.**

**2. Прийняття рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом, не допускається, якщо така процедура, одноразове відхилення (ad hoc) від якої пропонується, зумовлена вимогами Конституції України або закону.**

**3. З питань законодавчої процедури прийняття рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом, допускається лише щодо перенесення розгляду законопроектів, продовження чи скорочення строків внесення альтернативних законопроектів, пропозицій та поправок до законопроектів, скорочення строків надання законопроектів народним депутатам та строків розгляду законопроектів у комітетах (частина третя статті 101, частина друга статті 109, частина друга статті 116 цього Регламенту).**

1.Верховна Рада України упродовж своєї діяльності стикається з різноманітними обставинами обговорення і прийняття рішень. Часом такі обставини змушують парламентаріїв оперативно реагувати на ті чи інші події при розгляді конкретних питань та ухваленні рішень. Далеко не завжди можна передбачити оптимальність процедури розгляду всіх питань. Задля того, щоб дати можливість парламенту ухвалювати рішення, спираючись на можливе відхилення від установлених у Регламенті процедур, Регламент передбачає, як виняток, **застосування процедури одноразового відхилення – ad hoc (лат. – для цього випадку)**.

Регламент чітко не визначає, в яких саме випадках парламент може це зробити. **Формула "у разі необхідності" означає, що сам парламент визначає таку ситуацію, коли найбільш оптимальним є рішення щодо одноразового відступу від прийнятих для таких ситуацій в Регламенті процедур**.

Зазвичай, внесення відповідної пропозиції не супроводжується обговоренням, а рішення про одноразове відхилення приймається більшістю від конституційного складу парламенту. Це відрізняє правову природу рішень про одноразове відхилення від рішень з процедурних питань (ст. 49 Регламенту), що ухвалюються третиною, а не більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Відповідно, лише після прийняття рішення про одноразове відхилення парламент може прийняти рішення з порушеного питання **по суті**.

2.Прийняття рішень про ad hoc обмежується Регламентом у таких випадках:

1) Конституція чи закони України зумовлюють необхідність застосування процедури, відмінної від тієї, яка пропонується ad hoc (ч. 2 цієї статті);

2) у сфері законодавчої процедури ad hoc допускається лише щодо перенесення розгляду законопроектів, продовження чи скорочення строків внесення альтернативних законопроектів, пропозицій та поправок до законопроектів, скорочення строків надання законопроектів народним депутатам та строків розгляду законопроектів у комітетах (ч. 3 цієї статті). На практиці це означає, що коли, наприклад, Законом України "Про Конституційний Суд України" встановлено процедуру обрання парламентом суддів КСУ в режимі таємного голосування, то парламент не може своїм рішенням ad hoc змінити таку процедуру.

Обмеженість переліку випадків, в яких допускається прийняття рішень про одноразове відхилення сприяє поєднанню стабільності і динамізму в діяльності парламенту, зокрема в ході обговорення питань порядку денного та прийняття відповідних рішень.

Разом із тим зазначимо, що ця стаття не містить вичерпного переліку відповідних випадків. Вони вказані в ч. 3 цієї статті лише щодо окремих питань законодавчої процедури (Розділ 4 Регламенту).

## Глава 9.

## ДОТРИМАННЯ ДИСЦИПЛІНИ ТА НОРМ ЕТИКИ НА ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАННЯХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 51. Дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні**

**1. Народним депутатам забороняється вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності.**

**2. На пленарному засіданні народний депутат не повинен перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо), вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій.**

**3. Якщо народний депутат вважає, що промовець або головуючий на пленарному засіданні неправильно тлумачить його слова або дії, він може в письмовій формі звернутися до головуючого на пленарному засіданні з проханням надати йому слово для пояснень чи зауважень. Головуючий на пленарному засіданні надає народному депутату слово відразу або в кінці обговорення, але до голосування. В останньому випадку головуючий на пленарному засіданні відразу повідомляє народних депутатів про надходження такого звернення від народного депутата і визначає час, коли йому буде надано слово.**

**4. Якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції (депутатської групи), головуючий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ. Народний депутат або представник депутатської фракції (депутатської групи), на адресу яких були виголошені образливі слова, може звернутися до головуючого на пленарному засіданні з вимогою про надання слова для репліки. Головуючий на пленарному засіданні надає слово для репліки народному депутату або представнику депутатської фракції (депутатської групи) відразу після звернення або після завершення обговорення питання.**

**{Частина четверта статті 51 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**5. Якщо народний депутат, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету "Голос України".**

**{Частина п'ята статті 51 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**6. Якщо під час пленарного засідання народний депутат вчинив дії, що містять ознаки злочину, обговорення питань зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про факт, що відбувся, і оголошує перерву в пленарному засіданні або закриває його і звертається до комітету, до предмета відання якого належать**

**питання регламенту, з пропозицією розглянути це питання і внести пропозиції щодо вжиття відповідних заходів. Якщо зазначені дії вчинені до відкриття пленарного засідання, під час його перерви чи після закриття, головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про них після перерви або після відкриття найближчого пленарного засідання.**

**7. Якщо під час розгляду питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради виникає ситуація щодо різного розуміння народними депутатами застосування тієї чи іншої норми цього Регламенту, що загрожує зривом пленарного засідання, на письмове звернення двох депутатських фракцій (депутатських груп) про порушення норм цього Регламенту головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву.**

**{Частина сьома статті 51 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. Авторитетність парламенту багато в чому залежить від того, наскільки достойними та моральними будуть народні депутати, наскільки зможуть вони керуватися вимогами совісті та обов'язку, а не вузькокорисливими міркуваннями. Сукупність таких правил і вимог отримала назву етики депутата або ж етики депутатської діяльності. У цих назвах відбита цільова спрямованість таких норм – бути важливими регуляторами депутатської діяльності.

**Під етикою (з гр. "етос" – звичай, звичка) розуміють таку сферу мислення, об'єктом якої є мораль**. **Етикою** у "Великому тлумачному словнику сучасної української мови" називається **норми поведінки, сукупність моральних правил якого-небудь класу, суспільної організації, професії** тощо.

Як і в будь-якій сфері людської діяльності, в депутатській діяльності правові норми мають органічно суміщатися з моральними. Зрозуміло, що норми права є не єдиними нормами, які регламентують діяльність народних обранців. Вони органічно переплетені з етичними нормами. Співвідношення між правовими та етичними нормами у регулюванні діяльності різних парламентів є різним.

Передусім, у своїй діяльності український народний депутат має дотримуватися традиційних для України етичних норм і вироблених досвідом людства норм моралі: завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших депутатів, посадових і службових осіб і громадян, з якими він спілкується, утримуватися від дій, заяв і вчинків, здатних скомпрометувати його самого, виборців, яких він представляє та парламент, в якому він працює.

До вимог депутатської етики також часто відносять такі: бути самим собою, не виступати чужим рупором, провідником чужих інтересів, крім інтересів виборців, народу в цілому, мати честь і гідність, завойовувати авторитет і престиж серед виборців, неухильно дотримуватися вимог закону, моралі, совісті, з повагою ставитися до виборців, бути людиною слова і діла, цінувати довіру людей, бути терпимим до чужої думки тощо.

Етичні норми можуть бути по-різному закріплені в залежності від особливостей устрою парламенту, історичних традицій, менталітету народу, структури законодавства країни. Різним є і обсяг регулювання етичними нормами діяльності депутатського корпусу у різних країнах. Він залежить від обсягу власне правового унормування такої діяльності.

Розбіжність підходів до закріплення правил депутатської етики полягає також у тому, що в окремих країнах вони формулюються практично виключно як норми-заборони чи норми-зобов'язання, тоді як в інших країнах вони доповнюються нормами-дозволами. У таких підходах виявляється ступінь довіри до депутатів, оцінка їхнього бажаного морального рівня тощо.

Зрозуміло, що перший із згаданих підходів домінує у державах з нерозвиненими традиціями демократичного представницького правління, нетривалим функціонуванням інституту вільного депутатського мандату.

Відмінності у правовому закріпленні правил депутатської етики помітні також залежно від обсягу компетенції цього парламенту. Чим ширшими є його повноваження, тим вищими мають бути вимоги до ділових та моральних якостей їхніх депутатів.

Специфіка правил етики народних представників залежить також від ступеня впорядкованості організації, політичних особливостей та діяльності парламенту, в якому вони працюють, регуляції і визначеності співвідношення депутатської більшості та опозиції. Адже якщо у парламенті немає поділу на більшість і опозицію, не діють засади політичного плюралізму, а панує цілковита одностайність у вирішенні всіх питань, то закономірно, що немає ніякої необхідності письмово формулювати етичні правила діяльності депутатів.

Сьогодні правила депутатської етики містяться у Законі України "Про статус народного депутата України" та в Регламенті Верховної Ради України. Так, відповідно до ст. 8 згаданого Закону у своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загальновизнаних норм моралі, завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян, утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях.

Регламент Верховної Ради України містить спеціальну Главу 9 "Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України". Її положення стосуються необхідного мінімуму вимог щодо поведінки депутата в ході проведення пленарних засідань парламенту, додержання яких дає змогу організувати ефективну роботу єдиного законодавчого органу України. Водночас, ці питання стосуються лише регламентних норм і не охоплюють всю сферу етики поведінки депутата.

Крім того, у Регламенті етичні вимоги тісно пов'язані з дисциплінарними і розрізнити їх на практиці дуже важко. Водночас, Регламент системно регулює відповідні питання не лише в частині дотримання етичних норм депутатами, але також і всіма іншими присутніми на пленарному засіданні парламенту особами (ст.ст. 52-53 Регламенту).

2. Нормальне функціонування парламенту у режимі пленарних засідань передбачає як необхідну умову усунення будь-яких перешкод для їх проведення. Втім, чинити перешкоди цьому потенційно можуть і самі народні депутати України, заважаючи іншим своїм колегам належним чином реалізовувати свої конституційні функції і повноваження, заважаючи реалізації функцій і повноважень парламенту в цілому. Саме з метою запобігання таким ексцесам у ч. 1 цієї статті міститься заборона, що поширюється на народних депутатів – вносити до залу засідань та використовувати під час засідань будь-які предмети, що не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності. Вичерпного переліку таких предметів Регламент не містить, наводячи як прилади 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.

3.Ухвалення рішень парламентом України відбувається у результаті обговорення відповідних питань. Для ухвалення зваженого та відповідального рішення народні депутати мають якнайуважніше дослухатися до висловлюваних у ході засідання аргументів і

контраргументів, обмінюватися думками. Проте такий обмін має спиратися на дотримання всіма депутатами таких правил, які б дозволили вільно висловлювати свої думки, не заважаючи один одному. Саме тому, ч. 2 цієї статті застерігає їх від будь-яких дій, що можуть перешкодити нормальному викладенню або сприйняттю виступу їх колег, інших промовців тощо. Зазвичай, такими діями можуть бути вигуки, оплески, вставання, розмови по мобільному телефону тощо.

Депутати не повинні вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій. Якщо ж вони порушують такі заборони, зокрема виголошують образливі слова на адресу інших депутатів, депутатських фракцій (груп), то на головуючого покладається обов'язок попередити такого депутата про неприпустимість такої поведінки. При цьому немає значення, виголошуються такі слова з трибуни чи в сесійному залі. Якщо ж вони виголошуються з трибуни чи з депутатського місця, то головуючий може припинити виступ такого депутата, давши розпорядження працівникам апарату парламенту вимкнути його мікрофон (ч. 4 цієї статті). При цьому ображена сторона (депутат, фракція чи група) може вимагати в головуючого надання їм слова для репліки, тривалість якої відповідно до ч. 2 ст. 32 Регламенту не може перевищувати однієї хвилини. При цьому обумовлюється, що надання слова для репліки відбувається або відразу після звернення, або після завершення обговорення питання, але в будь-якому випадку до початку голосування з відповідного питання. При цьому Регламент не обумовлює форми звернення депутата до головуючого – як правило, воно відбувається в усній формі.

4.Поряд із реагуванням на образливі слова, Регламент передбачає також форми реагування депутатів на неправильне тлумачення слів чи дій депутатів з боку головуючого на засіданні. Оцінку щодо неправильного тлумачення, відповідно до власних поглядів, дає безпосередньо сам народний депутат. У таких випадках він у письмовій формі може звернутися до головуючого з проханням про надання йому слова для пояснень чи зауважень з цього приводу. Так само, як і в попередньому випадку, головуючий зобов'язаний надати слово депутату відразу чи в кінці обговорення питання, але до голосування, з такою ж тривалістю виступу – до однієї хвилини. Водночас, як бачимо, у цьому випадку передбачається обов'язкова письмова форма такого звернення (ч. 3 цієї статті).

5.Подекуди трапляються випадки, коли в ході обміну думками конфлікт між депутатами виходить за межі власне обговорення питання порядку денного і перетворюється на з'ясовування міжособистісних стосунків. У таких випадках Регламент має бути механізмом, що перешкоджає втручанню особистих інтересів і конфліктів у сферу парламентських процедур. За логікою, такі конфліктні ситуації повинні вирішуватися за межами пленарного засідання, аби не заважати його належному проведенню і не порушувати права інших народних депутатів, не створювати перешкод для реалізації парламентських функцій. Шляхом локалізації подібних міждепутатських (та й міжфракційних) конфліктів є письмове звернення ображеної сторони, у разі коли, на її думку, конфлікт не вичерпано, на адресу регламентного комітету парламенту. Цей комітет у межах своїх повноважень, наданих йому Законом України "Про комітети Верховної Ради України" та відповідною постановою парламенту про предмети відання парламентських комітетів, повинен всебічно розглянути такий конфлікт на своєму засіданні.

Регламент не обумовлює строків такого розгляду та виду схвалюваного за наслідками комітетського обговорення рішення, віддаючи вирішення цих питань на розсуд відповідного комітету. Регламентом обумовлюється лише форма рішення комітету – висновок, який має ухвалити з цього питання комітет, що кореспондується з приписами п. 2 ст. 49 Закону України "Про комітети Верховної Ради України". Такий висновок, може, зокрема, пропонувати парламенту ухвалити рішення про позбавлення народного депутата, який винен у затягуванні конфлікту, права брати участь у пленарних засіданнях строком до 5 пленарних засідань. Це є крайньою формою реагування самого парламенту на порушення етики народними депутатами і тому вона, як правило, застосовується як виключний захід дисциплінарної відповідальності народних депутатів у виняткових випадках. Відповідне рішення парламент ухвалює без

обговорення, тобто за спрощеною процедурою (таким чином, тут ст.ст. 30-31 Регламенту не застосовуються). Це рішення також стає надбанням громадськості через парламентську газету "Голос України", що має оприлюднити цю інформацію (ч. 5 цієї статті).

6.Положення ч. 6 цієї статті виходять за межі питань дотримання дисципліни та норм депутатської етики, оскільки стосуються вчинення (під час пленарного засідання, до його відкриття, під час перерви чи після його закриття) депутатом дій, що містять ознаки злочину. При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ст. 11 Кримінального кодексу України злочином є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Не є злочином дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малу значимість не складає суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти суттєвої шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі.

Крім того, треба пам'ятати про існування інституту депутатської недоторканності: притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності відбувається в особливому порядку, що визначається Конституцією України та Регламентом, зокрема його ст.ст. 218-221.

Зрозуміло, що випадки вчинення народним депутатом відповідних дій є винятковими випадками, оскільки депутатська діяльність, за визначенням, має слугувати здійсненню законодавчої діяльності в єдиному органі законодавчої влади держави, а відтак передбачає високий рівень правосвідомості кожного народного депутата. Втім, якщо такі випадки все ж трапляються, Регламент вказує, що під час пленарних засідань головуючий обов'язково має повідомити парламентаріїв про цей факт та оголосити перерву чи взагалі закрити пленарне засідання (на власний розсуд). Для цілей Регламенту неважливо, чи сталися такі дії у приміщенні самого парламенту під час пленарного засідання, чи вони трапилися в іншому місці, а про них стало відомо під час пленарного засідання. Так само неважливо, хто саме поінформував головуючого про вчинені дії народного депутата.

Зрозуміло, що головуючий має невідкладно звернутися до регламентного комітету з дорученням про проведення відповідної перевірки одержаних фактів.

Регламент не обумовлює тривалість відповідної перерви, віддаючи вирішення цього питання на розсуд головуючого, який має визначити, скільки часу необхідно регламентному комітету для перевірки інформації та вжиття відповідних заходів.

7.У ч. 7 цієї статті вперше в Регламенті вживається поняття зриву пленарного засідання. Очевидно, йдеться про **будь-які дії з боку народних депутатів, спрямовані на умисне, грубе порушення встановленого законодавством порядку ведення пленарного засідання, що робить неможливим його проведення та реалізацію передбачених Регламентом парламентських процедур**. Безпосередніх причин виникнення таких ситуацій та мотивів, що можуть спонукати депутатів до проявів позапарламентської поведінки, Регламент не обумовлює, що вказує на множинність відповідних ситуацій та мотиваційних підстав їх виникнення. Водночас, для цілей Регламенту важливим є виокремлення ситуацій різного розуміння депутатами застосування Регламенту стосовно конкретного випадку: частина депутатів може вважати, що Регламент застосовується неправильно, і блокувати внаслідок цього пленарне засідання парламенту. У разі виникнення загрози такого зриву головуючий має вжити заходів реагування, що зводяться до оголошення перерви у засіданні для проведення відповідних консультацій та знаходження виходу з такої конфліктної ситуації. Така перерва оголошується ним на письмову вимогу не менше двох фракцій про порушення норм Регламенту.

При цьому слід мати на увазі, що ця норма має застосовуватися одночасно з нормою п. 15 ч. 1 ст. 27 Регламенту, відповідно до якої головуючий оголошує перерву до 30 хвилин на вимогу не менш як двох депутатських фракцій (груп), за умови використання цього права депутатською фракцією (групою) упродовж одного пленарного засідання.

**Стаття 52. Дотримання дисципліни та норм етики промовцями на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. На пленарному засіданні Верховної Ради промовець не повинен вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликати до незаконних дій. У разі порушення промовцем такої вимоги головуючий на пленарному засіданні попереджає його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припиняє його виступ, а в разі повторного порушення - позбавляє права виступу на цьому пленарному засіданні.**

**2. Якщо головуючий на пленарному засіданні звертається до промовця, то останній повинен негайно зупинити свій виступ. Якщо промовець не зробив цього, головуючий на пленарному засіданні припиняє його виступ.**

**3. Головуючий на пленарному засіданні надає промовцю додатковий час для виступу такої тривалості, на яку його виступ було перервано, за винятком випадків застосування до промовця заходів впливу, встановлених цим Регламентом.**

**4. Якщо промовець виступає без дозволу головуючого на пленарному засіданні, мікрофон може бути вимкнено без попередження.**

**5. Якщо промовець перевищує час, відведений для виступу, або висловлюється не з обговорюваного питання чи виступає не з тих підстав, з яких йому надано слово, головуючий на пленарному засіданні попереджає його про це, а в разі подальшого порушення вимог цього Регламенту - позбавляє його слова. Та частина виступу промовця, яка виголошена після позбавлення його слова, не включається до стенограми пленарного засідання Верховної Ради.**

1.У цій статті окремо регулюються питання дотримання дисципліни та норм етики промовцями на пленарному засіданні парламенту, незалежно від того, це народні депутати, чи ні. Адже коректна поведінка промовців має слугувати запорукою того, що парламент зосереджуватиме свою увагу на вирішенні власне законодавчих та інших, віднесених до його повноважень питань, а не перейматиметься суто дисциплінарними моментами. Саме в такому ключі сформульовані права та обов’язки промовців та головуючого.

До **обов’язків промовців** віднесено:

1) не вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликів до незаконних дій;

2) зупинити свій виступ у разі звернення до нього головуючого;

3) не виступати без дозволу головуючого;

4) не перевищувати відведений для виступу час, не висловлюватися не з обговорюваного питання.

До **прав** промовців віднесено право на отримання додаткового часу для виступу такої тривалості, на який його виступ було перервано, за винятком випадків застосування до промовця передбачених Регламентом заходів впливу.

До **обов’язків** головуючого віднесено:

1) у разі порушення промовцем вимоги щодо неприпустимості образливих висловлювань, непристойних слів тощо, - попередити його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а в разі повторного порушення – позбавити права виступу на цьому пленарному засіданні;

2) припинення виступу промовця, якщо останній не зупинив свій виступ, коли головуючий звертається до нього;

3) надати промовцю додатковий час для виступу такої тривалості, на яку його виступ було перервано, за винятком випадків застосування до промовця заходів впливу, встановлених Регламентом;

4) попередити промовця про неприпустимість перевищення часу, відведеного для виступу, або висловлення не з обговорюваного питання чи не з тих підстав, з яких йому надано слово, а в разі подальшого порушення вимог Регламенту – позбавити його слова.

До **прав головуючого** віднесено також право вимкнути мікрофон, якщо промовець виступає без дозволу головуючого на пленарному засіданні, без попередження.

**Стаття 53. Дотримання дисципліни особами, присутніми на пленарних засіданнях Верховної Ради**

**1. Особам, присутнім на пленарному засіданні Верховної Ради, забороняється вносити та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, що можуть створювати перешкоди у проведенні засідання. Такі особи повинні дотримуватися дисципліни, не порушувати порядок, утримуватися від публічних проявів свого ставлення до того, що відбувається на пленарному засіданні.**

**2. За пропозицією головуючого на пленарному засіданні або за пропозицією народного депутата, підтриманою однією третиною голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, особи, які порушили вимоги частини першої цієї статті, зобов'язані покинути пленарне засідання.**

1.У ч. 1 цієї статті міститься аналогічна за суттю і спрямованістю ч. 1 ст. 5 Регламенту заборона, адресована цього разу присутнім на пленарному засіданні парламенту особам вносити та використовувати до сесійної зали будь-які предмети, що можуть створити перешкоди для проведення пленарного засідання. Адресатом цієї норми є невизначене коло осіб, які відповідають вимогам ст. 6 Регламенту:

1) особи, які мають право бути присутніми без запрошення;

2) особи, присутність яких необхідна для розгляду питань порядку денного;

3) особи, запрошені народними депутатами. Природно, що на них поширені вимоги щодо дотримання дисципліни та утримання від публічних проявів (вигуками, жестикуляцією тощо) свого ставлення до того, що відбувається на пленарному засіданні.

2.Частина 2 цієї статті встановлює особливості відповідальності таких осіб за порушення вимог ч. 1 цієї статті та визначає порядок її застосування. Незалежно від виду чи чисельності відповідних порушень до таких осіб може бути застосоване вилучення із зали пленарних засідань у примусовому порядку. Ініціатором такої санкції є народний депутат (включно із головуючим на засіданні). Для оголошення такої санкції та вилучення із зали присутньої на засіданні особи достатньо підтримки однієї третини депутатів від конституційного складу парламенту, тобто за суттю це процедурне рішення, хоча на нього і не поширюється дія ч. 1 ст. 49 Регламенту. Регламент також не обумовлює скороченого обговорення такого рішення.

## Глава 10.

## ПРОТОКОЛ, СТЕНОГРАМА, СТЕНОГРАФІЧНИЙ БЮЛЕТЕНЬ ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 54. Протокол пленарного засідання Верховної Ради**

**1. Пленарне засідання Верховної Ради протоколюється. Підготовку протоколу пленарного засідання Верховної Ради забезпечує Апарат Верховної Ради. Протокол пленарного засідання Верховної Ради підписує головуючий на пленарному засіданні. Кожна зміна головуючого на пленарному засіданні фіксується у протоколі пленарного засідання Верховної Ради.**

**2. У протоколі пленарного засідання Верховної Ради зазначаються порядковий номер скликання Верховної Ради, сесії, протоколу, дата та місце проведення пленарного засідання, кількість присутніх народних депутатів; прізвище та ініціали головуючого на пленарному засіданні, а також членів Тимчасової президії першої сесії до обрання Голови Верховної Ради України; окремо кожне питання порядку денного із зазначенням посади, прізвища та ініціалів доповідача, співдоповідача, прізвищ, ініціалів і номерів посвідчень народних депутатів, які взяли участь у обговоренні питання, та належність їх до депутатських фракцій (депутатських груп); результати голосування проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради, доручення Верховної Ради, пропозиції народних депутатів і прийняті рішення, у тому числі процедурні.**

**{Частина друга статті 54 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. Обговорення питань порядку денного парламентом України має всебічно фіксуватися не лише на рівні прийнятих рішень, але і на рівні перебігу пленарного засідання з його основними моментами. Таке фіксування має на меті зробити парламентські процедури максимально чіткими, зрозумілими, усунути будь-які недоречності та помилки на всіх стадіях законодавчого процесу тощо. Саме тому Регламент передбачає протоколювання пленарних засідань парламенту.

**Протокол (від гр. protókollon — перший лист, приклеєний до сувою манускрипта) – це офіційний документ, в якому фіксуються найважливіші юридичні факти, хід і результати відповідних процесуальних дій, хід і результати розгляду певних питань на зборах колегіального органу**. Законодавство, зазвичай, визначає основні реквізити протоколу стосовно конкретних його видів (адміністративний протокол, протокол судового засідання тощо) та порядок його складання, ведення, ознайомлення з ним уповноважених на те суб’єктів права.

**Протокол пленарного засідання парламенту є особливим офіційним документом парламенту, що підтверджує процес обговорення і прийняття рішень Верховною Радою України** (ч. 1 ст. 56 Регламенту). Він містить дані стосовно ходу і результатів обговорення питань порядку денного і прийняття рішень парламенту, вичерпний перелік яких наведено в ч. 2 цієї статті. Він надається народним депутатам для ознайомлення за їх письмовими зверненнями до Керівника апарату Верховної Ради України.

Варто зазначити, що протокол не відображає особливостей обговорення питань порядку денного, змісту думок, висловлювань учасників засідання тощо. Всі ці питання знаходять докладне відображення у стенограмі пленарних засідань.

Протокол ведеться протокольним відділом Головного управління документального забезпечення апарату парламенту і після кожного пленарного засідання підписується головуючим на цьому засіданні (ч. 1 цієї статті).

2. Відповідно до Положення про порядок роботи з документами, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. №448, протоколи пленарних засідань Верховної Ради України, а також витяги з них оформляються протокольним відділом на основі стенограм, що готуються відділом стенографування та редакційним відділом, і друкуються на спеціальних бланках. Підготовлені протоколи візуються завідуючим протокольним відділом і подаються на підпис головуючому на пленарному засіданні Верховної Ради України. Протоколи засідань Верховної Ради України оформляються окремо на кожне пленарне засідання або його частину в разі зміни головуючого на пленарному засіданні.

Протокольний відділ присвоює протоколам засідань Верховної Ради України порядкові номери з початку кожної сесії і забезпечує їх зберігання до передачі у встановленому порядку до архіву Верховної Ради України.

**Стаття 55. Стенограма, стенографічний бюлетень пленарних засідань Верховної Ради**

**1. Пленарне засідання Верховної Ради стенографується. Ведення стенограми, видання стенографічного бюлетеня пленарного засідання Верховної Ради здійснює Апарат Верховної Ради. Стенограма і стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради мають повністю відображати хід обговорень, результати голосування проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради і прийняті рішення, у тому числі процедурні. Вони повинні містити інформацію про номер, день, час, місце проведення та порядок денний пленарного засідання, а також прізвище головуючого на пленарному засіданні.**

**2. Стенограма відкритих пленарних засідань Верховної Ради до її редагування розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради не пізніше наступного дня після пленарного засідання, після редакційного опрацювання оформляється в тижневий строк і підписується керівником Апарату Верховної Ради. Протягом цього часу народний депутат може подати свої зауваження щодо неточностей, допущених у стенограмі пленарного засідання.**

**3. До стенографічного бюлетеня пленарного засідання додатково включаються:**

**1) дані про поіменну реєстрацію присутніх на пленарному засіданні народних депутатів;**

**2) список народних депутатів, відсутніх на пленарному засіданні з поважних причин;**

**3) результати поіменного голосування;**

**4) повні результати голосування;**

**5) висновки комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій щодо питань, якщо вони надавалися народним депутатам;**

**6) тексти невиголошених виступів народних депутатів;**

**7) текст окремої думки народних депутатів щодо прийнятих Верховною Радою законів, постанов, інших актів Верховної Ради;**

**8) списки членів депутатських фракцій (депутатських груп) після їх реєстрації, а також після внесення змін до їх складу;**

**{Пункт 8 частини третьої статті 55 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**9) оголошені тексти запитів народних депутатів.**

**4. Звуковий запис виступів на пленарному засіданні Верховної Ради зберігається в установленому порядку протягом одного року.**

1. У ході пленарних засідань парламенту подається величезний обсяг інформації: виступи промовців, перебіг законодавчого процесу тощо. При цьому учасниками обговорення протягом засідання стає велика кількість народних депутатів, інших промовців. Всі їх думки, хід обговорення і зміст схвалюваних рішень важливо чітко та адекватно відображати для правильного оформлення відповідних правових актів. Задля цього Регламентом передбачається стенографування таких засідань.

**Стенографування — це вид спеціального письма, за допомогою якого запис усного тексту можна здійснювати у кілька разів швидше, ніж за допомогою звичайного письма**. Відомо, що швидкість запису стенографічним письмом порівняно з традиційним зростає від чотирьох до семи разів.

Факт стенографування засідання змушує народних депутатів, інших промовців утримуватися від висловлення непристойних, образливих слів тощо, оскілки це може стати надбанням громадськості.

Призначення стенограми засідань у тому, аби повністю відображати хід обговорень, результати голосування проектів законів, постанов, інших актів парламенту і прийняті ним рішення. Вони також повинні містити інформацію про номер, день, час, місце проведення та порядок денний пленарного засідання, а також прізвище головуючого на пленарному засіданні (ч. 1 цієї статті).

2. Відповідно до Положення про порядок роботи з документами, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. №448 підготовка стенограм пленарних засідань Верховної Ради України здійснюється на основі аудіосигналу засобами спеціального комплексу комп’ютерного стенографування відділом стенографування управління технічної роботи з документами Головного управління документального забезпечення апарату. Джерелом звукового сигналу може бути прямий сигнал із залу засідань, а також використання аналогового магнітофона, цифрового диктофона, відеомагнітофона роботи з документами Головного управління документального забезпечення та звукових файлів у стандартних форматах на різних типах носіїв. Аудіозапис пленарних засідань Верховної Ради України на магнітну стрічку чи інші носії здійснює відділ зв'язку і телерадіосистем Управління справами апарату парламенту.

Опрацьовані редакційним відділом стенограми пленарних засідань Верховної Ради України разом із результатами голосування та іншими визначеними Регламентом матеріалами передаються цим відділом до Видавництва Верховної Ради України для організації виготовлення стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради України.

3. Частиною 2 цієї статті передбачається розміщення на офіційному веб-сайті Верховної Ради лише стенограми відкритих пленарних засідань. Таким чином, хоч стенограма закритих пленарних засідань парламенту ведеться, вона не є доступною для громадськості, з огляду на особливий правовий режим закритих засідань (ст. 4 Регламенту). Встановлена також можливість для народних депутатів у тижневий строк з наступного дня після пленарного засідання подати свої зауваження щодо неточностей, допущених у стенограмі пленарного засідання. Це має на меті досягти максимальної адекватності інформації, що міститься у стенограмі, змісту ходу обговорення і прийняття рішень під час пленарного засідання

парламенту України. Протягом зазначеного періоду часу відбувається також редакційна обробка стенограми, потім вона оформляється і підписується Керівником апарату Верховної Ради України.

4. На відміну стенограми, стенографічний бюлетень, який також відображає хід обговорення та ухвалені рішення під час пленарних засідань парламенту, публікується. Видавником цього бюлетеня є Парламентське видавництво. Крім інформації, що знаходить відображення в стенограмі, стенографічний бюлетень містить також додаткові дані, вичерпний перелік яких подано в ч. 3 цієї статті. Таким чином, стенографічний бюлетень є якнайповнішим інформаційним джерелом про конкретне пленарне засідання, хід обговорення питань порядку денного та зміст рішень, що на ньому  на ньому ухвалюються

**Стаття 56. Порядок надання протоколу, стенограми, стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради**

**1. Протокол, стенограма, стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішень Верховною Радою. Вони надаються народним депутатам для ознайомлення за їх письмовими зверненнями до керівника Апарату Верховної Ради.**

**2. Народні депутати забезпечуються електронними інформаційними бюлетенями Верховної Ради за їх особистими зверненнями до Апарату Верховної Ради.**

1. Ця стаття у загальних рисах визначає правовий статус протоколу, стенограми та стенографічного бюлетеня пленарного засідання Верховної Ради України. Це – офіційні документи парламенту, що підтверджується особливим, установленим відповідно до вимог Регламенту, порядком їх складання, ведення, підписання та надання для ознайомлення.

У сукупності вони є документальним відображенням процесу обговорення і прийняття рішень парламенту. Таким чином, всі ці документи не містять конкретних положень схвалюваних актів. Тому їх треба відрізняти як від прийнятих парламентом правових актів, так і від таких офіційних документів, як справа законопроекту (ст. 97 Регламенту) та справа закону (ст. 140 Регламенту).

2. Частинами 1-2 цієї статті встановлюються права народних депутатів України отримувати для ознайомлення протокол, стенограму, стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради України, а також електронні інформаційні бюлетені Верховної Ради України.

Електронний інформаційний бюлетень, на відміну від протоколу, стенограми та стенографічного бюлетеня пленарних засідань, не є офіційним документом: у ньому апарат парламенту подає в електронному вигляді правову базу, перелік законопроектів, що перебувають на розгляді парламенту, список народних депутатів України, довідкову інформацію щодо органів і посадових осіб публічної влади України, деякі інші важливі для парламентаріїв відомості. Наявність такої бази даних суттєво полегшує законотворчу роботу, дозволяє оперативно отримувати інформацію та використовувати її в ході депутатської діяльності.

## Розділ III.
## ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ОБРАННЯ, ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ВІДКЛИКАННЯ ЇЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ

*Парламентські процедури стосуються і питань самоорганізації парламенту, а саме його внутрішнього облаштування. Належне правове регулювання відповідних процедур є необхідною умовою ефективної реалізації Верховною Радою України її законодавчої, бюджетної, контрольної та інших функцій.*

*Саме тому важливе місце у структурі Регламенту верховної Ради України належить правовому регулюванню процедур, пов'язаних з формуванням органів парламенту, а також обранням її посадових осіб. До числа таких органів належать комітети та тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, які є конституційними. З цієї точки зору, відповідні регламентні приписи розвивають та деталізують відповідні конституційні норми, виступають їх своєрідним змістовним продовженням і наповненням.*

*Робочим органом парламенту України, щоправда, не згаданим у Конституції України, є Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп). Вона є традиційним парламентським утворенням, яке має досить тривалу історію розвитку.*

*Політичними органами парламенту є депутатські фракції та групи, що інституціоналізовані в українському парламенті так само досить давно.*

*Водночас найважливішими посадовими особами парламенту є Голова, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України, а також керівництво відповідних комітетів та тимчасових комісій (голови, заступники голів і секретарі комітетів і комісій).*

*Слід звернути увагу, що в ході новелізації Регламенту упродовж 2010-2014 рр. положення цього Розділу зазнали певних, часом досить суттєвих, змін, що було пов'язано спершу з проведенням наприкінці 2010 р. конституційної контрреформи, внаслідок чого з тексту Регламенту були вилучені положення, що стосувалися правового врегулювання особливостей організації та функціонування парламентської коаліції та опозиції (глави 12 і 13).*

*Так само у 2010 р. до цього Розділу Регламенту було запроваджено досить традиційний у світовій парламентській практиці інститут міжфракційного депутатського об'єднання, який до того правової інституціоналізації не мав.*

*Затим, у 2012 р., у зв'язку з переходом від пропорційної до змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи до інституту парламентських фракцій було додано також інститут депутатських груп.*

*Водночас повернення рішенням парламенту України в лютому 2014 р. до редакції Конституції України зразка 2004 р. не зумовило поки що відповідної новелізації положень цього Розділу Регламенту, зокрема не призвело до поновлення норм, що стосуються правового врегулювання організації та функціонування парламентської коаліції та опозиції у Верховній Раді України.*

## Глава 11.
## ФОРМУВАННЯ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ (ДЕПУТАТСЬКИХ ГРУП) У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

**{Назва глави 11 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**Стаття 57. Формування депутатських фракцій**

**1. Депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України, створення органів Верховної Ради. Якщо цього не відбулося, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування. Перед наступним пленарним засіданням Апарат Верховної Ради надає народним депутатам інформаційні матеріали, які були подані до Апарату Верховної Ради за день до початку зазначеного пленарного засідання, про сформовані відповідно до вимог цього Регламенту депутатські фракції.**

1. Одним із напрямів трансформації депутатської діяльності в умовах конституційної реформи є перетворення депутатських фракцій не лише на основну політичну, але й провідну організаційну структурну одиницю Верховної Ради України. Ця одиниця безпосередньо впливає на форми і зміст депутатської діяльності у Верховній Раді України та на спілкування з виборцями, визначає політико-правові умови та сенс депутатської діяльності. Фракції є продовженням партій у парламенті, елементом партійної і водночас парламентської структури. Недаремно часто говорять про фракції як про партії в парламенті.

**Депутатська фракція – це відносно стійке об'єднання депутатів у Верховній Раді України, утворене за результатами парламентських виборів, до якого входять депутати, що отримали депутатські мандати завдяки включенню до виборчого списку партії, що перемогла на виборах, та які представляють у парламенті інтереси цієї партії**. Це особливе політично зорієнтоване представництво депутатів у парламенті, що шляхом обстоювання своєї політичної програми намагається впливати на законодавчу діяльність і на здійснення державної політики у масштабах всієї країни.

Депутати, які входять до складу фракції, можуть бути як членами відповідної партії, яка утворила фракцію, чи партії, яка є одним із суб'єктів відповідного блоку, так і позапартійними. Не допускається лише членство у фракції депутатів, які є членами інших партій.

Нині регулювання діяльності фракцій у парламенті та участі депутатів у їх роботі здійснюється нормами Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, Закону України „ Про статус народного депутата України" та відповідних внутрішньопартійних (статут партії) та внутрішньофракційних (положення про фракцію) документів. Таким чином, можна стверджувати про наявність правового та корпоративного регулювання статусу і діяльності фракцій.

2. Відповідно до ст. 57 Регламенту депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України, створення органів Верховної Ради. Таким чином, їхнє формування хронологічно і логічно передує формуванню керівних органів парламенту та оформленню його організаційної (комітети, комісії) структури.

Водночас, **фракції перетворюються з факультативної форми об'єднання депутатів на обов'язкову форму**. Імперативність такого об'єднання підкреслюється тим, що в Конституції України йдеться про імперативний інститут коаліції депутатських фракцій, який автоматично передбачає структурування парламенту за партійно-політичним – фракційним – принципом.

Автономії фракцій сприяє те, що вони не перебувають із парламентом у цілому в залежності, парламент не може ними керувати прямо, а лише опосередковано – через ухвалення відповідних правових норм. Можливість адміністративного втручання в діяльність фракцій і депутатів у них виключається. Така практика є правильною з огляду на призначення фракцій – сприяти політичній структуризації парламенту та депутатського корпусу, слугувати елементом впорядкованості і стабільності парламентського організму.

3. У цій статті також зазначається, що у разі, коли формування фракцій не відбулося, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування. Перед наступним пленарним засіданням апарат Верховної Ради надає народним депутатам інформаційні матеріали, які були подані до апарату Верховної Ради за день до початку зазначеного пленарного засідання, про сформовані відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради депутатські фракції.

З урахуванням існування в Україні змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи, оформлення фракцій відбувається, як правило, у перший же день каденції новообраного парламенту, а про структуру парламенту у партійно-політичному сенсі можна скласти уявлення, отримавши результати парламентських виборів. Кількість мандатів, які отримала партія, і буде становити кількість депутатів, які увійдуть до відповідної партійної фракції.

Наведені правові норми Регламенту вказують на неможливість проведення реорганізації та формування нових депутатських фракцій у ході подальшої роботи парламенту: його фракційна структура під час першої та останньої сесії має бути практично тотожною. Хоч це і не означає збереження фракціями тієї ж чисельності упродовж усієї парламентської каденції (хтось із депутатів може вийти з фракції чи буде виключений з неї).

4. Суттєвою проблемою правового регулювання інституту депутатських фракцій є питання **закріплення їх організаційної структури та прав фракцій**. Поки що вона не отримала свого системного та, головне, цілісного вирішення в законодавстві, зокрема, і через те, що інститут депутатських фракцій лише нещодавно набув статусу імперативного інституту в парламентському праві України.

Здебільшого права фракцій отримали закріплення в правовому відношенні в Регламенті. Частково норми, присвячені цьому питанню, містяться в положеннях про роботу відповідної фракції, які не повинні суперечити регламентним вимогам та приписам.

Відповідно до ч. 4 ст. 9 Регламенту **робота народних депутатів у депутатських фракціях віднесена до сесійних форм діяльності Верховної Ради**. Тим самим підкреслюється не лише політична, але й організаційна значимість такої форми депутатської діяльності, органічність фракційної роботи у виконанні всіх парламентських функцій.

Однак слід зробити застереження: так само, як кожний депутат окремо не має права виступати від імені парламенту, так і жодна фракція не може перебирати на себе таке право, навіть найчисельніша за своїм складом. Адже парламент – це форум різних політичних інтересів, які не можуть і не повинні бути зведені до одного. Інакше це призводило б до викривлення, спотворення народного волевиявлення, втіленого в результатах парламентських виборів.

Відповідно до зарубіжної парламентської практики після створення та реєстрації фракції набувають певних прав, таких, як виступ від імені партії, представництво в колегіальних органах парламенту, матеріально-технічне забезпечення тощо.

Згідно з нормами Регламенту визначаються досить широкі права депутатських фракцій. Їх аналіз підтверджує наведену вище думку про пріоритетність депутатських фракцій як структурних елементів парламенту у визначенні його роботи та функціонування.

Насамперед, це **право на обрання посадових осіб Верховної Ради**. Депутатські фракції висувають та попередньо обговорюють кандидатури на посади Голови Верховної Ради і його заступників, голів комітетів і комісій Верховної Ради, а також персональний склад інших колегіальних органів Верховної Ради. Право номінації керівництва парламенту та його робочих органів – важливе колективне право депутатів. Надання такого права фракціям слугує запорукою того, що обрані керівники справді будуть виражати волю не поодиноких депутатів, а досить численних їх угруповань.

Депутатські фракції відповідно до Регламенту Верховної Ради мають **право на пропорційне (залежно від кількості їх членів) представництво в усіх органах Верховної Ради та офіційних парламентських делегаціях**.

Принцип пропорційного представництва базується на принципі рівності прав кожного депутата. Важливо забезпечити гарантування таких прав і для фракцій. Водночас, на практиці трапляються непоодинокі випадки, коли відбувається відступ від цього правила – за рішенням Верховної Ради України, чи коли фракція добровільно відмовляється від свого місця в комітеті чи в тимчасовій комісії на користь іншої.

Важливою проблемою є проблема забезпечення прав дрібних фракцій, чисельність яких є меншою від чисельності утворених парламентом комітетів і комісій. На жаль, досі вона не отримала належного правового вирішення.

Право висунення кандидатур на вакантні місця в органах Верховної Ради до визнання Верховною Радою повноважень відповідних новообраних депутатів належить депутатським фракціям, яким ці місця належали раніше.

**Комітети Верховної Ради України формуються фракціями за принципом пропорційності**, з урахуванням фахової підготовки депутатів та домовленості між зацікавленими депутатськими фракціями. Парламентські комітети та депутати в них діють на основі Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р. (в редакції від 22 грудня 2005 р.)

Важливим правом для фракцій є **право на виступ**. Як відомо, кожна депутатська фракція має гарантоване право на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради та її органів (ч. 3 ст. 34 Регламенту).

Відповідно до ч. 1 ст. 33 Регламенту **запис на виступ з трибуни з будь-якого питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради від кожної депутатської фракції здійснюється за допомогою електронної системи в день розгляду відповідного питання порядку денного після оголошення головуючим на пленарному засіданні про перехід до розгляду цього питання**. Черговість виступів формується за допомогою електронної системи із застосуванням генератора випадкових чисел з урахуванням належності народних депутатів до депутатських фракцій. У такий спосіб нормативно вдається уникати невиправданого домінування тих чи інших фракцій у ході проведення сесійних засідань та забезпечити безсторонність і неупередженість головуючого при наданні слова представникам фракцій.

Депутатська фракція, з ініціативи якої розглядається питання, має право на виступ свого представника після припинення обговорення на засіданнях Верховної Ради та її органів.

**Водночас, жодна депутатська фракція не має права виступати від імені народу України, Верховної Ради України**, що є цілком виправданим та обґрунтованим, адже у протилежному випадку порушеним був би принцип рівності всіх народних депутатів як обранців Українського народу.

**Депутати і депутатські фракції також можуть вільно співпрацювати** шляхом утворення депутатських об'єднань і неформальних груп, які не підлягають реєстрації і не мають прав, встановлених Регламентом Верховної Ради України.

Більшість прав фракцій мають чітку сесійну “прописку” і реалізуються в пленарному режимі.

Зокрема, відповідно до ч. 7 ст. 19 Регламенту **проект календарного плану роботи сесії Верховної Ради готується з урахуванням пропозицій депутатських фракцій**.

Відповідно до ч. 1 ст. 24 Регламенту **проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради на кожний місяць сесії готується апаратом Верховної Ради з урахуванням пропозицій депутатських фракцій** відповідно до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради і подається на розгляд Погоджувальної ради депутатських фракцій.

Відповідно до ч. 3 ст. 25 Регламенту у дні проведення пленарних засідань щотижня на початку ранкового пленарного засідання відводиться до **30 хвилин для стислих (до трьох хвилин) оголошень, заяв, повідомлень, пропозицій (крім тих, що вносяться у спеціально встановленому цим Регламентом порядку) від депутатських фракцій**. У такий спосіб фракції можуть задекларувати свою політичну позицію та виступити із розгорнутим її обґрунтуванням.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 27 Регламенту головуючий на засіданні оголошує **перерву до 30 хвилин на вимогу не менш як двох депутатських фракцій, за умови використання цього права депутатською фракцією впродовж одного пленарного засідання**. Конкретні мотиви такої перерви можуть бути озвучені представниками відповідних фракцій. Така перерва може бути з метою проведення політичних консультацій з того чи іншого питання.

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Регламенту у разі грубого або систематичного порушення Регламенту головуючим на пленарному засіданні, **за письмовою пропозицією, внесеною на пленарному засіданні не менш як двома депутатськими фракціями після скороченого обговорення Верховна Рада може прийняти рішення про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань на строк до двох пленарних днів** більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Це серйозний інструмент політичного тиску на керівництво парламенту. Проте його реалізація вимагає підтримки більшості депутатського корпусу.

5. Закон України “Про статус народного депутата України” встановлює категоричну вимогу щодо того, що депутат:

- має право бути членом лише однієї зареєстрованої депутатської фракції;
- має право вільно вийти зі складу депутатської фракції;
- може не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції, хоча в цьому випадку він ризикує втратити депутатський мандат.

Народний депутат як член депутатської фракції має право:

1) обирати та бути обраним до керівних органів депутатської фракції;

2) брати участь у затвердженні Положення про депутатську фракцію;

3) пропонувати питання для розгляду депутатською фракцією;

4) вносити пропозиції до питань, які розглядаються на засіданні депутатської фракції, виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій;

5) брати участь в обговоренні будь-якого питання, яке розглядається на засіданні депутатської фракції.

6. Торкаючись особливостей організаційної структури депутатських фракцій, наголосимо на тому, що Конституція України та Регламент запровадили якісно новий інститут – **інститут голів депутатських фракцій у Верховній Раді України.** Саме на них покладаються організаційно-розпорядчі повноваження щодо керівництва фракціями та представництва

фракційних інтересів у колегіальних органах Верховної Ради України та перед Президентом України, а також виборцями.

Саме з ними повинен радитися (консультуватися) Президент України, перш ніж достроково припинити повноваження парламенту України (ч. 3 ст. 91 Конституції України). Проте з цього конституційного припису не випливає юридичних наслідків таких консультацій, що певним чином применшує конституційне значення цього інституту.

Голови фракцій мають своїх заступників, кількість та розподіл обов'язків яких визначається фракціями або ж головами фракцій залежно від того, як ці питання прописані в положенні про відповідну фракцію (те ж саме і для груп).

Регламент безпосередньо не регулює питання взаємовідносин між рядовими депутатами та головами фракцій (груп). Ці питання мають бути вирішеними у положенні про відповідну фракцію (групу).

Загалом, статус голів фракцій (груп) не слід перебільшувати. Вони виконують здебільшого організаційні та представницькі функції. Втім, у разі якщо голова фракції одночасно є і керівником відповідної партії, то неформальна влада такого голови над рядовими депутатами зростає, і досить суттєво. Адже від їхніх відносин залежатиме те, чи отримає такий депутат у вигляді „бонусу" за хорошу роботу у фракції місце у „прохідній частині" партійного списку на наступних виборах.

Всі зареєстровані депутатські фракції (групи) забезпечуються приміщенням, необхідним обладнанням тощо. Важливою організаційною умовою успішної роботи має бути забезпечення фракцій (груп) приміщеннями, які б відповідали рівню нових вимог та завдань, які ставляться законодавством перед фракціями. Водночас, такі умови мають бути рівними для всіх фракцій незалежно від того, належить фракція до правлячої чи опозиційної.

Вимога рівності та пропорційності має бути дотримана і в тому, щоб наділяти фракції (групи) приміщенням та технікою залежно від чисельності (кількості депутатів-членів фракції (групи). Природно, що переваги мають тут отримувати більші за чисельністю фракції.

За фракціями (групами) також закріплюється адміністративно-технічний персонал, який користується їхньою довірою, для надання допомоги у здійсненні депутатськими фракціями (групами) передбачених законами і Регламентом функцій у Верховній Раді України. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 7 Регламенту організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради.

Водночас, важливими структурними елементами Апарату є секретаріати відповідних фракцій (груп). Підбір працівників до них – внутрішня справа кожної фракції (групи). Водночас, такі працівники є державними службовцями, які працюють за строковим трудовим договором, і на них поширюються всі вимоги та застереження законодавства України про державну службу. Саме з ними мають найтісніше співпрацювати депутати-члени відповідних фракцій (груп) у законопроектній, консультативно-дорадчій та інших сферах роботи.

Секретаріат депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України є структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України і підпорядковується голові депутатської фракції (групи) та Керівнику апарату Верховної Ради України. Він утворюється на період діяльності відповідної депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України поточного скликання і здійснює організаційне, інформаційне, консультативно-правове та інше забезпечення діяльності депутатської фракції (групи).

Секретаріат депутатської фракції (групи) у своїй діяльності керується Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, постановами Верховної Ради України, розпорядженнями Голови Верховної Ради України та Керівника Апарату Верховної Ради України, Положенням про Апарат Верховної Ради України та відповідним Положенням про

секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України, затвердженим Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 лютого 2008 р.

Координація роботи секретаріатів фракцій (груп) та оперативне управління ними належить до сфери повноважень відповідних керівників фракцій (груп), які таким чином отримують додаткові управлінські важелі, у тому числі і стосовно депутатів-членів фракцій. Нині діє також Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України, затверджене Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. У ньому докладно визначається правовий статус працівників секретаріатів фракцій, їх права та обов'язки, умови прийняття на роботу та звільнення тощо.

Нині чисельність працівників секретаріату депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України визначається з розрахунку не більше одного працівника для забезпечення діяльності кожних 5 членів депутатської фракції (групи), але не більше 30 працівників секретаріату депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України. При цьому структуру і штатний розпис секретаріату депутатської фракції (групи), чисельність його працівників затверджує в установленому порядку Голова Верховної Ради України.

Секретаріат депутатської фракції (групи) розробляє проекти планів роботи депутатської фракції (групи), організовує підготовку засідань депутатської фракції (групи), зокрема забезпечує народних депутатів України - членів депутатської фракції (групи) матеріалами, необхідними для розгляду винесених на засідання депутатської фракції (групи) питань, готує узагальнення щодо експертних висновків, наданих до законопроектів, супровідних та інших документів, пов'язаних із роботою над законопроектами, що мають розглядатися на найближчих пленарних засіданнях Верховної Ради України, веде протоколи засідань депутатської фракції (групи) та забезпечує підготовку проектів її рішень, за дорученням керівництва депутатської фракції (групи) готує аналітичні матеріали, економічні розрахунки та попередні висновки щодо доцільності внесених законопроектів, надає організаційну допомогу депутатській фракції (групи) у підготовці законопроектів, надає допомогу у здійсненні депутатською фракцією (групою) контролю за виконанням рішень фракцією (групою) та підтриманні міжпарламентських зв'язків, за дорученням керівництва депутатської фракції (групи) координує роботу помічників-консультантів народних депутатів України - членів депутатської фракції (групи), веде в установленому порядку діловодство секретаріату депутатської фракції (групи), здійснює одержання, реєстрацію, облік та аналіз кореспонденції, розробляє професійно-кваліфікаційні характеристики посад та посадові інструкції працівників секретаріату депутатської фракції (групи), за дорученням керівництва Верховної Ради України, її Апарату, керівництва депутатської фракції (групи) отримує в установленому порядку інформацію та документи в міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, взаємодіє з іншими структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України та керівництвом депутатської фракції (групи), залучає фахівців і науковців для виконання доручених завдань.

Секретаріат депутатської фракції (групи) очолює завідувач секретаріату, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою Верховної Ради України за поданням голови відповідної депутатської фракції (групи), погодженим з Керівником Апарату Верховної Ради України. Саме він здійснює керівництво роботою секретаріату депутатської фракції (групи) та розподіляє обов'язки працівників секретаріату, забезпечує плановість і системність у роботі секретаріату депутатської фракції (групи), розподіляє обов'язки між працівниками, очолює та контролює їх роботу, забезпечує організованість у роботі і додержання трудової дисципліни, організовує ведення діловодства, забезпечує організацію підготовки і проведення засідань депутатської фракції (групи), подання на підпис голові депутатської фракції (групи) документів, прийнятих депутатською фракцією (групою), візує документи, підготовлені секретаріатом депутатської фракції (групи), забезпечує виконання доручень керівництва Апарату Верховної Ради України, бере участь в установленому порядку в засіданнях органів Верховної Рада України, а також у нарадах та інших заходах, що

проводяться у Верховній Раді України, вживає необхідних заходів щодо навчання та підвищення кваліфікації працівників секретаріату депутатської фракції (групи), організовує дотримання вимог охорони державної та іншої таємниці, що охороняється законом, забезпечує ефективність виконання покладених на секретаріат депутатської фракції (групи) завдань, несе відповідальність перед Керівником Апарату Верховної Ради України та головою депутатської фракції (групи) за стан їх здійснення.

**Стаття 58. Принципи формування депутатських фракцій**

**1. Депутатські фракції формуються із числа народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій та народних депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах. При формуванні депутатської фракції до її складу також за умови додержання засад діяльності такої фракції можуть увійти народні депутати, обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів.**

**{Частина перша статті 58 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012; із змінами, внесеними згідно із Законом № 1599-VII від 22.07.2014}**

**2. Політична партія має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію.**

**{Частина друга статті 58 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Принципи функціонування депутатської фракції повинні бути демократичними і не суперечити вимогам Конституції України, Закону України "Про статус народного депутата України" та цього Регламенту.**

1. Згідно з ч. 1 цієї статті **депутатські фракції формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за виборчими списками політичних партій та народних депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних виборчих округах**. Таким чином, суб'єктами формування фракцій є не відповідні партії, а народні депутати, обрані за відповідними виборчими списками партій або висунуті такими партіями в одномандатних округах. При цьому неважливо, чи є обрані депутати членами відповідних партій, чи вони є позапартійними.

Разом з тим, ч. 1 цієї статті уможливлює комплектування депутатської фракції і іншими народними депутатами, а саме тими, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або ж народними депутатами, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів. Входження таких народних депутатів до складу відповідних депутатських фракцій можливе за умови додержання засад діяльності таких фракцій.

Водночас, члени інших партій, які стали народними депутатами за списками відповідних партій, або були висунуті такими партіями в одномандатних округах, не можуть стати членами інших депутатських фракцій при їх формуванні, що, втім, не означає абсолютної неможливості їхнього входження до складу таких фракцій у разі набуття такими народними депутатами статусу позафракційних (відповідно до частин 3-4 ст. 59 Регламенту).

2. Відповідно до ч. 2 цієї статті усувається можливість формування кількох фракцій на базі однієї політичної партії: кожна партія має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію. Таким чином, законодавчо проводиться лінія на жорстке структурування

парламенту та обмеження кількості фракцій. Їх формальна структурна реорганізація не допускається.

3. У ч. 3 цієї статті також зазначається, що принципи функціонування депутатської фракції повинні бути демократичними і не суперечити вимогам Конституції України, Закону України "Про статус народного депутата України" та Регламенту Верховної Ради України. Водночас, не розкривається суть і зміст таких демократичних принципів. Із системного аналізу відповідних правових норм можна збагнути, що йдеться про такі принципи:

- необхідність додержання депутатами Конституції та законів України, Регламенту Верховної Ради України, внутрішньопартійних і внутрішньофракційних документів і рішень, якщо вони не суперечать приписам чинного законодавства;
- вільне обговорення і вирішення питань на засіданнях фракції;
- рівноправність депутатів-членів фракції;
- колегіальність схвалюваних у фракції рішень;
- підкорення меншості волі більшості;
- надання можливості представникам фракційної меншості висловлювати власну позицію та обґрунтовувати її;
- відкритість та гласність роботи фракцій, гарантування їхнього доступу до ЗМІ тощо.

Всі зазначені принципи опосередковано передбачаються Регламентом та повинні прямо зазначатися у внутрішньофракційних документах, які передбачають особливі умови роботи фракції та депутатів у них. Депутати мають спиратися на них, працюючи у фракції.

Вони також повинні виконувати рішення фракції, дотримуватися дисципліни всередині фракції, оприлюднювати думку фракції під час засідань парламенту, його комітетів і тимчасових комісій, обстоювати фракційну позицію, виконувати доручення голів фракції, проводити зустрічі з виборцями, агітуючи за відповідну партію, та пропагувати її позиції як у сесійній залі і серед виборців, так і в ЗМІ, тощо.

**Стаття 59. Умови формування депутатських фракцій (депутатських груп)**

**1. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської фракції (депутатської групи).**

**2. Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України не входять до складу депутатської фракції (депутатської групи).**

**3. Народний депутат, який не увійшов до складу депутатської фракції, якого виключено чи який вийшов із складу депутатської фракції, є позафракційним.**

**4. Позафракційні народні депутати можуть входити до складу депутатських фракцій або об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів (далі - депутатська група). Кількість осіб у депутатській групі не може бути меншою, ніж кількість осіб у найменшій фракції, що сформована протягом першої сесії.**

**5. Депутатська група реєструється в Апараті Верховної Ради в порядку, встановленому статтею 60 цього Регламенту.**

**6. Зареєстрована депутатська група має права депутатської фракції.**

**{Стаття 59 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2157-VI від 27.04.2010; текст статті 59 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010; стаття 59 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. До **умов формування депутатських фракцій (груп),** які фіксуються у цій статті Регламенту, слід віднести правове визначення принципу одночасного перебування депутата лише в одній фракції (групі), невходження до складу фракцій (груп) Голови та заступників Голови парламенту, існування факультативного інституту позафракційних депутатів та депутатських груп.

Разом з тим, у цій статті Регламенту відсутнє формулювання принципу обов'язковості членства депутата у фракції тієї партії, від якої він був обраний, попри зміст ст. 81 Конституції України, яка уможливлює 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.

2. Цілком очевидно, що з точки зору чіткості та однозначності умов створення депутатських фракцій (груп) у парламенті є визначеність мінімальної кількості народних депутатів, які мають входити до складу такої фракції (групи). У цьому аспекті Регламент застосовує своєрідне непряме регулювання цієї групи внутрішньопарламентських відносин. Зокрема, відповідно до ч. 4 цієї статті Регламенту визначено, що кількість осіб у депутатській групі не може бути меншою, ніж кількість осіб у найменшій фракції, що сформована протягом першої сесії. З цього випливає відносність визначення чисельності персонального депутатського складу у фракції (групі). Це означає, що коли, наприклад, чисельність найменшої сформованої під час першої сесії новообраного парламенту складатиме 20 народних депутатів, то менше цієї чисельності не може бути і чисельність депутатської групи. У разі зміншення чисельності фракції (групи) застосовуються положення Регламенту, які передбачають припинення діяльності такої фракції (групи) (ч. 4 ст. 60 Регламенту).

Водночас, мінімальна чисельність депутатської фракції (групи) не завжди надаватиме дрібним фракціям (групам) можливість бути пропорційно представленими у комітетах Верховної Ради України, якщо чисельність таких комітетів буде більшою, аніж чисельність депутатів у такій фракції.

При цьому слід розмежовувати власне формування фракції (групи), коли депутати пишуть заяви про входження до неї відразу після складення присяги на урочистому засіданні новообраного парламенту (п. 9 ч. 1 ст. 16 Регламенту), та вступ до фракції (групи) депутатів, повноваження яких починаються пізніше.

3. У ч. 1 цієї статті встановлено, що депутат не може бути членом більше однієї фракції. Неможливість входження депутата до складу іншої фракції має запобігати тривалим і численним депутатським "міграціям", якими відзначалася робота парламентів попередніх скликань, має дисциплінувати самих депутатів та діяльність депутатських фракцій у парламенті.

Слід також звернути увагу на те, що в Регламенті існує пряма заборона входити до складу фракцій керівництву парламенту (Голові Верховної Ради України та його заступникам). Це зроблено з метою унеможливлення здійснення будь-якого політичного впливу на діяльність вищих посадових осіб парламенту, які мають репрезентувати Верховну Раду України в цілому, а не окремі депутатські фракції (групи). Проте на практиці зазначена вимога завжди була і залишається суто символічною з огляду на те, що керівництво парламенту завжди було представником тієї чи іншої партії, інтереси якої воно явно чи латентно обстоювало.

4. Важливим для Регламенту має бути конституційний **принцип втрати депутатом свого мандату у разі виходу чи невходження до складу відповідної фракції** (п. 6 ч. 2 ст. 81 Констиутції України). У в разі невходження народного депутата, обраного від політичної

партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата зі складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) (такими органами є партійні та між партійні з'їзди) з дня прийняття такого рішення. Зазначена формула, очевидно, має знайти втілення в чинному Регламенті.

Разом з тим, при її практичному застосуванні слід взяти до уваги, що відповідно до Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України", частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 червня 2008 р. **"невходження" народного депутата України, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії - це у встановленому законом порядку відмова народного депутата України увійти до складу депутатської фракції, яка формується з народних депутатів України, обраних від політичної партії**. Невходження народного депутата України до складу фракції охоплює випадки, коли такий депутат після набуття ним своїх повноважень відмовився написати заяву про входження до відповідної фракції тієї партії, за виборчим списком якої він був обраний депутатом. Така відмова є протиправною з точки зору конституційного права, адже депутат зобов'язаний увійти до складу відповідної фракції. Юридичним наслідком такої бездіяльності народного депутата є втрата депутатського мандата, що настає на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної партії. Водночас, Регламент не розкриває, протягом якого часу народний депутат має увійти до складу відповідної фракції, тобто з якого саме моменту його бездіяльність може кваліфікуватися як невходження до складу депутатської фракції.

Відповідно до Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України", частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 червня 2008 р. **"вихід" народного депутата України зі складу депутатської фракції політичної партії - це у встановленому законом порядку припинення народним депутатом України свого перебування у складі зареєстрованої депутатської фракції політичної партії, за списком якої він був обраний народним депутатом України.** Поняття "вихід" охоплює випадки добровільного виходу депутата з фракції, створеної на базі тієї партії або виборчого блоку партій, які здобули перемогу на виборах. Про свій вихід з фракції депутат має повідомити письмово головуючого на засіданні (ч. 3 ст. 60 Регламенту). Проте вихід не охоплює випадки виключення депутатів із фракції за її рішенням.

Вихід чи невходження депутата, обраного від політичної партії, зі складу депутатської фракції цієї політичної партії із наступним позбавленням такого депутата мандату є відносно новим інститутом парламентської відповідальності депутатів (застосовується на практиці з 2007 р.). Він має на меті підвищити відповідальність депутатів, усунути можливість тиску на них з боку політичних опонентів (непоодинокими є факти "перекуповування" депутатів, залякування їх, інші форми схиляння народних обранців до ухвалення тих чи інших законодавчих рішень з певних актуальних питань тощо). Однак цей інститут є контраверсійним з точки зору європейської парламентської практики; конституційні положення цього інституту неодноразово критикувалися західноєвропейськими правниками за встановлення так званого «партійного імперативного мандату».

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 фракцій. 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).

Спірним, з правової точки зору, є питання про можливість дострокового припинення повноважень народних депутатів України з означених підстав без фіксації відповідних процедурних приписів у законі. Проте практика парламентської діяльності у 2007 р закріпила можливість такого припинення депутатських повноважень без законодавчого закріплення, з посиланням на пряму дію норм Конституції України.

Зрозуміло, що дострокове припинення повноважень народного депутата України з підстав його невходження чи виходу з депутатської фракції неможливе у разі припинення діяльності відповідної політичної партії, за виборчим списком якої відповідна особа була обрана народним депутатом України.

Виключені зі складу фракції депутати, як зазначалося, депутатський мандат не втрачають. Вони лише набувають статусу **позафракційних депутатів**. Відповідно до ч. 4 цієї статті Регламенту такі народні депутати можуть входити до складу депутатських фракцій або об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів.

Водночас, 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. До числа важливих умов формування депутатських фракцій (груп) відповідно до ч.ч. 5-6 цієї статті Регламенту віднесено вимогу обов’язкової реєстрації депутатської групи в Апараті Верховної Ради в порядку, встановленому статтею 60 цього Регламенту та урівняння прав зареєстрованих депутатських фракцій (груп).

**{Статтю 59-1 виключено на підставі Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**Стаття 60. Порядок реєстрації та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп)**

**1. Кожна депутатська фракція (депутатська група) реєструється в Апараті Верховної Ради. Умовою реєстрації є надходження до Апарату Верховної Ради підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції (депутатської групи), письмового повідомлення про сформування депутатської фракції (депутатської групи). У письмовому повідомленні зазначаються повна (та, за наявності, скорочена) назва депутатської фракції (депутатської групи), її персональний склад та партійна належність членів депутатської фракції (депутатської групи), а також прізвища голови депутатської фракції (депутатської групи) та заступників голови депутатської фракції (депутатської групи) з розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції (депутатської групи). Повна та скорочена назва депутатської фракції має збігатися з назвою відповідної політичної партії. Повна та скорочена назва депутатської групи не повинна співпадати з назвами зареєстрованих депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина перша статті 60 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції (депутатської групи) головуючий на пленарному засіданні інформує народних депутатів про реєстрацію такої депутатської фракції (депутатської групи), її кількісний склад, голову депутатської фракції (депутатської групи) та заступників голови депутатської фракції (депутатської групи). Інформаційні матеріали про депутатську фракцію (депутатську групу) після її реєстрації надаються народним депутатам. У такому ж порядку повідомляється про зміни в складі депутатської фракції (депутатської групи).**

**3. Про вступ, вихід зі складу зареєстрованої депутатської фракції (депутатської групи) народний депутат повідомляє письмово головуючого на пленарному засіданні. Письмове повідомлення народного депутата про входження до складу тієї чи іншої депутатської фракції (депутатської групи) погоджується з головою цієї депутатської фракції (депутатської групи). Повідомлення про виключення із складу депутатської фракції (депутатської групи) робить головуючий на пленарному засіданні за поданням голови депутатської фракції (депутатської групи).**

**4. Депутатська фракція (депутатська група), склад якої став меншим від мінімальної кількості народних депутатів, визначеної частиною четвертою статті 59 цього Регламенту, через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною.**

**{Частина четверта статті 60 в редакції Законів № 5474-VI від 06.11.2012, № 1599-VII від 22.07.2014}**

**{Стаття 60 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

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.

1.Щодо процедур реєстрації фракції, то Регламент вимагає від кожної фракції зареєструватися в Апараті Верховної Ради України. Лише з моменту реєстрації такі фракції

набувають відповідних, передбачених Регламентом, прав (права на пропорційне представництво в органах Верховної Ради України, права виступу тощо).

Обов'язковою умовою реєстрації є надходження до Апарату Верховної Ради підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції, письмового повідомлення про сформування депутатської фракції. При цьому не обумовлюється, чи підписує кожен депутат окреме повідомлення, чи вони роблять це під одним документом. За змістом цієї норми випливає, що йдеться про спільний документ, який підписує кожен депутат особисто. При цьому варто взяти до уваги, що відповідно до ч. 1 ст. 59 Регламенту такі підписи для інституціоналізації фракції має поставити достатня кількість народних депутатів – не менше, ніж чисельність найменшої створеної під час першої сесії парламенту поточного скликання фракції, при тому, що жоден з них не є членом іншої фракції (групи) чи позафракційним.

Зрозуміло, відтак, що первинна інституціоналізація фракцій відбувається упродовж першої сесії новообраного парламенту: відповідні заяви про вступ до фракції (групи) мають бути написані на ім'я Верховної Ради України (адже тоді ще немає фракції, немає голів фракцій, немає і Голови парламенту).

Регламент також установлює обов'язкові реквізити змісту такого повідомлення: назва депутатської фракції (групи), її персональний склад та партійна належність членів депутатської фракції, прізвища голови депутатської фракції (групи)та заступників голови депутатської фракції (групи) із розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції (групи).

З метою запобігання плутанини при ідентифікації партії та відповідної фракції запроваджено вимогу стосовно того, щоб повна та скорочена назва депутатської фракції збігалася з назвою відповідної політичної партії. Водночас повна та скорочена назва депутатської групи не повинна співпадати з назвами зареєстрованих депутатських фракцій (груп).

3. Регламент не встановлює строків, протягом яких Апарат парламенту має перевірити відповідні дані в повідомленні про сформування фракції та передати таку інформацію головуючому 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 депутатських фракцій (груп), всі відповідні процедури мають бути зроблені у дуже стислі строки (їх варто було б прямо передбачити у Регламенті).

Необхідність оперативного вирішення питання про реєстрацію фракцій (груп) опосередковано підкреслена в ст. 57 Регламенту, де про це йдеться в контексті формування органів парламенту на початку першої сесії Верховної Ради України нового скликання.

Головуючий також не уповноважений перевіряти достовірність даних, викладених у повідомленні про сформування фракції (групи). Він має повноваження лише оголосити про її створення.

Повідомлення головуючого, а не реєстрація фракції (групи), є завершальним моментом в інституціоналізації фракції (групи) в парламенті. Зміст такого повідомлення обов'язково повинен містити фіксацію факту реєстрації такої депутатської фракції (групи), інформацію про її кількісний склад, голову та заступників голови депутатської фракції (групи).

Також передбачається надання відповідних інформаційних матеріалів про депутатську фракцію (групу) народним депутатам з метою інформування їх про відповідні зміни у політичній структурі Верховної Ради України.

У ч. 2 цієї статті вказано, що ідентичний порядок установлений також для повідомлення про зміни в складі депутатських фракцій (груп), а саме про вступ до неї, вихід чи виключення депутата з її лав.

Водночас, зі змісту цієї норми не випливає, в якому конкретно порядку відбувається фіксація змін у складі депутатської фракції (групи). Очевидно, що про вступ чи вихід з фракції (групи) народний депутат повідомляє голову відповідної фракції (групи) та головуючого на пленарному засіданні. Рішення у таких випадках фракцією (групи) не ухвалюється. Голова фракції (групи) має повідомити про відповідні зміни Апарат Верховної Ради України та головуючого на пленарному засіданні.

У разі зменшення складу фракції (групи) до кількості меншої ніж чисельність найменшої сформованої під час першої сесії парламенту поточного скликання фракції Апарат Верховної Ради України надає інформацію головуючому про необхідність розпуску такої фракції (групи).

В інших випадках інформація, надана головуючому, підлягає оприлюдненню на пленарному засіданні парламенту. Така інформація засвідчує, що певний депутат віднині не є членом фракції (групи) або ж є її членом, чисельність відповідної фракції (групи) змінилася (зменшилася чи збільшилася) тощо.

4. Частина 3 цієї статті фіксує обов’язок народного депутата України повідомляти письмово головуючого на пленарному засіданні про вступ та вихід зі складу зареєстрованої депутатської фракції (групи). При цьому письмове повідомлення депутата про входження до тієї чи іншої депутатської фракції (групи) погоджується з головою цієї депутатської фракції (групи). Щодо виходу зі складу фракції (групи), такого погодження Регламент не вимагає.

Повідомлення про виключення народного депутата зі складу депутатської фракції (групи) робить головуючий на пленарному засіданні за поданням голови депутатської фракції (групи).

5. Регламент (ч. 4 цієї статті) надає фракції (групі) 15 днів від дня зменшення її чисельності до кількості меншої ніж необхідний мінімум для поновлення необхідної чисельності персонального складу депутатської фракції (групи). Якщо ж протягом цього періоду чисельність фракції (групи) не стане достатньою для збереження фракції (групи), вона оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною (ч. 4 цієї статті). Зазначимо, що розпуск фракції (групи) здійснює виключно Голова парламенту. Розпуск є відповідно до Регламенту єдиною правовою підставою для дострокового припинення діяльності фракції (групи). У загальному порядку її діяльність припиняється з моменту складення присяги народними депутатами нового скликання.

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.

**Стаття 60-1. Міжфракційне депутатське об'єднання**

**1. Народні депутати можуть добровільно об'єднуватися у міжфракційні депутатські об'єднання без реєстрації, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення їх діяльності Апаратом Верховної Ради України. Міжфракційне депутатське об'єднання не має прав депутатської фракції (депутатської групи), передбачених цим Регламентом. Про створення міжфракційного депутатського об'єднання оголошує головуючий на пленарному засіданні за письмовим повідомленням керівника такого об'єднання.**

**{Главу 11 Регламенту доповнено статтею 60-1 згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

Ця стаття з'явилася в Регламенті після внесення відповідних змін у 2010 р. і спрямована на визначення основних засад нормативного регулювання організації та функціонування міжфракційних депутатських об'єднань у Верховній Раді України.

Депутатські фракції і групи в рамках вимог Регламенту створюються, як відомо, у вигляді чисто політичних структур. Після реєстрації вони наділяються певними правами, а також забезпечуються через Апарат парламенту організаційно, матеріально-технічно, кадрово та інформаційно. Фракціям (групам) надають необхідні робочі умебльовані приміщення з необхідним обладнанням тощо. Певну, визначену відповідними нормативами частину співробітників секретаріатів фракцій та груп зараховують у штат Апарату Верховної Ради.

Разом з тим, народні депутати прагнуть різнобічно, а не тільки в політичній площині, реалізувати себе під час свого перебування у парламенті. Нерідко такі речі об'єднують між собою парламентарів з різними, іноді навіть діаметрально протилежними політичними поглядами. Для цього і можуть створюватися міжфракційні депутатські об'єднання, що дають можливість співпрацювати в будь-якому напрямку представникам різних депутатських фракцій та груп, щось на зразок «клубів за інтересами» - за територіальною, тендерною, виробничої ознаками тощо.

Жодного обмеження щодо чисельності, спрямованості і засад діяльності таких об'єднань Регламент не накладає, крім того, що вони мають функціонувати лише в рамках українського законодавства.

До числа членів міжфракційного депутатського об'єднання можуть належати Голова та заступники Голови Верховної Ради України, тобто у цьому випадку будь-якого обмеження на їхнє членство у таких депутатських формуваннях не існує.

Отже, народні депутати можуть вільно співпрацювати шляхом утворення неформальних груп у вигляді міжфракційних депутатських об'єднань, які не підлягають реєстрації, але водночас і не мають тих прав, що встановлює Регламент Верховної Ради України для депутатських фракцій та груп. До таких утворень можуть приєднуватися або бути їхні засновниками депутатські фракції і групи.

**{Главу 12 виключено на підставі Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**{Главу 13 виключено на підставі Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

## Глава 14.
## ПОГОДЖУВАЛЬНА РАДА ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ (ДЕПУТАТСЬКИХ ГРУП) У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

**{Назва глави 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**Стаття 73. Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп)**

**{Назва статті 73 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**1. Погоджувальна рада створюється як консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради.**

**2. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції (заступник голови депутатської групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.**

**{Частина друга статті 73 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**3. Головує на засіданнях Погоджувальної ради Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України.**

**4. Народні депутати мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань (статті 20, 24, 25 цього Регламенту).**

**5. У засіданнях Погоджувальної ради мають право брати участь:**

**а) суб'єкти права законодавчої ініціативи чи їх представники;**

**б) голова тимчасової спеціальної комісії, тимчасової слідчої комісії з правом дорадчого голосу, якщо на засіданні Погоджувальної ради розглядаються питання, віднесені до повноважень такої комісії;**

**в) відповідальні працівники Апарату Верховної Ради, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення проведення Погоджувальної ради та пленарних засідань Верховної Ради.**

**6. Погоджувальна рада проводить свою роботу у формі засідань, як правило, в понеділок тижня пленарних засідань. Засідання Погоджувальної ради є правомочним за умови присутності на ньому не менше половини її складу з правом ухвального голосу.**

**7. Засідання Погоджувальної ради скликаються Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України або за ініціативою представників двох чи більше депутатських фракцій (депутатських груп) у разі необхідності.**

**{Частина сьома статті 73 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**8. Робота Погоджувальної ради здійснюється гласно, її засідання є відкритими, за винятком випадків прийняття рішення про проведення закритого засідання.**

**9. На кожному засіданні Погоджувальної ради ведеться протокол та стенограма засідання. Протокол засідання Погоджувальної ради підписує головуючий на засіданні.**

**10. Пропозиції Погоджувальної ради ухвалюються такою кількістю голосів членів Погоджувальної ради з правом ухвального голосу, яка у сумарному підрахунку голосів членів відповідних депутатських фракцій (депутатських груп) є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань.**

**{Частина десята статті 73 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**11. Ухвалені пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань направляються депутатським фракціям (депутатським групам), органам та особам, яких вони стосуються, не пізніше 18-ї години дня засідання Погоджувальної ради.**

**{Частина одинадцята статті 73 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**12. Пропозиції для розгляду на черговому засіданні Погоджувальної ради подаються комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями, тимчасовими слідчими комісіями до Апарату Верховної Ради не пізніш як за чотири дні до проведення чергового засідання.**

**13. Члени Погоджувальної ради, а також інші особи, які запрошуються на її чергові засідання, не пізніш як за три дні інформуються про питання, які плануються до розгляду на черговому засіданні, та отримують необхідні матеріали.**

**14. Погоджувальна рада:**

**1) узгоджує проект плану законопроектної роботи та рекомендує його Верховній Раді для затвердження;**

**2) розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань;**

**3) погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету;**

**4) вносить Голові Верховної Ради України пропозицію щодо скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради та дати його проведення на вимогу трьох депутатських фракцій (депутатських груп) чи п'яти комітетів;**

**{Пункт 4 частини чотирнадцятої статті 73 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**5) розглядає питання про вжиття заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях;**

**6) вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань;**

**7) розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради відповідно до цього Регламенту.**

1.Серед органів Верховної Ради України, імперативно віднесених до відповідного переліку обов’язкових робочих органів парламенту, в Розділі ІІІ Регламенту вказано

Погоджувальну раду депутатських фракцій у парламенті України. Як випливає з її назви, **це орган колегіальний, що створюється на базі відповідних парламентських фракцій (груп), до основних завдань якого входить погодження серед таких фракцій питань, віднесених до повноважень Погоджувальної ради**.

Варто зазначити, що, на відміну від фракцій (груп) та коаліції депутатських фракцій, серед функцій яких виразно відзначаються політичні, Погоджувальна рада відповідно до ч. 1 цієї статті створюється як **консультативно-дорадчий, а не політичний орган**.

Уперше вона була імплементована до парламентської структури згідно із Постановою Верховної Ради України "Про Погоджувальну раду депутатських фракцій" від 14 травня 1998 р. і згодом отримала відповідний правовий статус у Регламенті парламенту.

Водночас, на відміну від аналогічних за призначенням допоміжних органів, що створюються, наприклад, Президентом України за його волевиявленням (п. 27 ч. 1 ст. 106 Конституції України), цей орган створюється як обов'язковий, а не факультативний, елемент парламентської структури. Його цільове призначення – попередня підготовка і розгляд організаційних питань Верховної Ради України. Відтак **його прямо не можна вважати органом керівного, адміністративно-розпорядчого характеру**.

**Водночас, вплив на вирішення зазначених питань є важливим елементом організаційної діяльності Погоджувальної ради і проявом її владних повноважень**.

З цієї точки зору, важливим є розгляд питання про співвідношення керівного впливу Погоджувальної ради на роботу парламенту із відповідним впливом Голови та заступників Голови Верховної Ради України, а також із конституційністю положень Регламенту, якими обумовлюється такий статус Погоджувальної ради.

На нашу думку, наявність у структурі парламенту специфічного органу з владними повноваженнями щодо організаційних питань Верховної Ради України є доволі важливою правовою новацією, яку варто було б передбачати безпосередньо в Конституції України. Водночас, у тексті Основного Закону України інститут Погоджувальної ради не згадується взагалі. В Конституції України згадані всі інститути Верховної Ради України, такі як Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник, комітети, тимчасові комісії парламенту, фракції та коаліція депутатських фракцій у парламенті та, принаймні, у загальних рисах визначене цільове призначення зазначених органів і посадових осіб, формування яких знаменує повноцінну інституціоналізацію парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Певне значення для розуміння специфіки інституту Погоджувальної ради фракцій дає та обставина, що попередня Конституція України 1978 р., що діяла до 1996 р., містила положення про керівний колегіальний орган парламенту – Президію Верховної Ради України, а в Конституції України 1996 р. ці положення втілення не отримали, що слід, очевидно, тлумачити як прагнення законодавця відмовитися надалі від поєднання одноосібного керівництва парламентом Головою Верховної Ради України з принципом колегіального керівництва ним в особі будь-якого окремого колегіального органу, хоч безпосередньо заборона на створення такого органу в Основному Законі України відсутня. Водночас, надання дорадчого статусу Погоджувальній раді є проявом прагнення законодавця не допустити підняття її над конституційним керівництвом парламенту та запобігти перебиранню його повноважень з боку цієї ради.

Разом з тим, **консультативно-дорадчому характеру Погоджувальної ради відповідає відсутність у неї імперативних повноважень щодо видання нормативно-правових актів**.

У розріз з таким статусом йде, очевидно, закріплення за нею в ч. 14 цієї статті певних повноважень, які не реалізуються жодними іншими органами чи посадовими особами

Верховної Ради України, тобто закріплені за Погоджувальною радою як **виключні повноваження цього органу.**

Водночас, **створення цього органу не залежить від волі як керівництва парламенту, так і депутатського корпусу загалом: воно відбувається не факультативно, що більше відповідало б природі консультативно-дорадчих органів, а імперативно**, на що вказує і окрема глава щодо статусу Погоджувальної ради у структурі Регламенту і те, що відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 16 Регламенту вирішення цього питання обов'язково відбувається вже на першій сесії новообраного парламенту.

У положеннях Регламенту також відсутні приписи про строковість існування Погоджувальної ради, що було б притаманно для тимчасових парламентських органів, зокрема тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій. Це вказує на те, що Погоджувальна рада фракцій функціонує протягом усієї каденції Верховної Ради України, тобто, по суті, безстроково.

Таким чином, **правовій природі Погоджувальної ради депутатських фракцій притаманний певний правовий дуалізм: будучи оформлена як консультативно-дорадчий орган парламенту, не наділений власними нормотворчими повноваженнями та іншими ознаками самостійного органу державної влади, вона, тим не менше, отримала певні виключні повноваження організаційного характеру та статус постійно діючого робочого парламентського органу**.

2.У ч. 2 цієї статті описується підхід до визначення персонального складу Погоджувальної ради: члени з правом ухвального та члени з правом дорадчого голосу. Перша група – це керівництво парламенту (Голова та його заступники) та голови депутатських фракцій. Друга група – голови парламентських комітетів. У такий спосіб Погоджувальна рада набуває статусу не лише форуму для політичних позицій, але й форуму для обговорення важливих професійних проблем законотворення. Вирішується і питання про заміщення членів Погоджувальної ради у разі їх відсутності відповідними заступниками голів депутатських фракцій і груп та комітетів парламенту. Важливо відзначити, що правом брати участь у Погоджувальній раді з правом ухвального чи дорадчого голосу не наділені голови тимчасових комісій парламенту; винятком є випадки розгляду на засіданні Погоджувальної ради питань, віднесених до повноважень таких комісій.

Отже, Погоджувальна рада за своїм персональним складом покликана забезпечувати колегіальність обговорення порушених питань, бути інструментом вироблення й узгодження між різними депутатськими фракціями і групами оптимальних парламентських рішень, які згодом мають втілюватися у відповідних правових актах.

Певною мірою наявність багатьох фракцій парламенту та інституту коаліції спонукає до функціонування Погоджувальної ради як окремого інституту. Адже Голова Верховної Ради України як одноосібний керівник парламенту, що має досить суттєві повноваження, та коаліція з її органами є доволі потужними механізмами усунення депутатської меншості (опозиції) від участі в обговоренні і вирішенні організаційних питань роботи парламенту. Аби запобігти, хоча б певною мірою, проявам авторитаризму всередині парламенту – чи з боку Голови парламенту, чи з боку коаліції депутатських фракцій – Регламент закладає інститут Погоджувальної ради як механізм колегіального узгодження представниками всіх політичних сил, репрезентованих у парламенті, питань організації його діяльності, причому на постійній основі. Іншими словами, жоден із членів Погоджувальної ради не може бути виключений з її складу у зв'язку з перебуванням у тій чи іншій фракції (групі), через політичні погляди тощо.

Широка репрезентація у цьому органі представників усіх згаданих політичних сил дозволяє сподіватися на забезпечення достатньої підтримки депутатським корпусом внутрішньоорганізаційних питань роботи парламенту, підвищувати авторитет схвалюваних як Погоджувальною радою, так і парламентом рішень, знижувати конфліктність у відносинах між

фракціями коаліції та опозиції, зменшувати ймовірну авторитарність керівництва парламентом з боку його Голови та коаліції депутатських фракцій, дає додатковий стимул для ефективної внутріпарламентської роботи депутатській опозиції. Ці переваги спростовують тези про недоцільність існування Погоджувальної ради та орієнтують її роботу на сприяння ефективнішому функціонуванню парламенту як колегіального представницького органу в цілому.

У зв'язку із зазначеним, варто визнати таким, що не відповідає Регламенту положення п. 2 Постанови Верховної Ради України "Про Погоджувальну раду депутатських фракцій", згідно з якою у разі відсутності уповноваженого представника – керівника депутатської фракції у засіданнях Погоджувальної ради може брати участь з правом ухвального голосу інший визначений фракцією уповноважений нею представник, оскільки ч. 2 цієї статті по-іншому регулює це питання.

3.Зафіксований у ч. 3 цієї статті принцип головування на засіданнях Погоджувальної ради Голови та заступників Голови парламенту ідентичний принципу головування виключно цих посадових осіб на засіданнях Верховної Ради України. Він також означає неможливість головування жодного іншого депутата, у тому числі і будь-якого члена Погоджувальної ради, наділеного правом ухвального голосу, на її засіданнях.

4.Відкритість роботи Погоджувальної ради підкріплюється можливістю для кожного народного депутата взяти участь у засіданнях Погоджувальної ради, а також здійснювати пов'язані з цим повноваження, а саме брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного. Водночас, участі в обговоренні не відповідає коло суб'єктів, уповноважених виносити рішення з обговорюваних питань: це коло, зазначене в ч. 2 цієї статті, є вичерпним.

5.Широкий спектр обговорення питань порядку денного на засіданнях Погоджувальної ради зумовлює необхідність участі у них всіх без винятку суб'єктів законодавчої ініціативи, голів ТСК з відповідних питань, а також відповідальних працівників апарату парламенту, які в організаційно-технічному плані забезпечують проведення Погоджувальної ради та пленарних засідань парламенту.

Можливість участі суб'єктів права законодавчої ініціативи чи їх представників зумовлена необхідністю задоволення їх бажання відстоювати свої позиції під час обговорення питань про включення чи невключення питань до порядку денного, давати пояснення з цього приводу, висловлювати свої позиції та зауваження, що може суттєво сприяти більш ефективній роботі Погоджувальної ради.

Зауважимо, що крім суб'єктів права законодавчої ініціативи, тобто крім депутатів, Президента та членів Уряду України, на засіданнях Погоджувальної ради можуть бути присутніми їх представники, визначені в установленому законодавством порядку (відповідальні працівники Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України тощо).

Водночас, з огляду на необхідність надійного забезпечення проведення засідань Погоджувальної ради, вона проводиться також за участі відповідальних працівників парламентського апарату, список яких завчасно складається та надається співробітникам комендатури парламенту для пропуску таких осіб на засідання ради. Перебування таких осіб зумовлюється також регламентною вимогою вести протокол та стенограму засідання Погоджувальної ради, обов'язки щодо яких покладаються на апарат парламенту (ч. 9 цієї статті).

6.Колегіальний характер роботи Погоджувальної ради зумовлює проведення її роботи виключно у формі засідань. Інших організаційно-правових форм її діяльності Регламентом не передбачено. Таким чином, засідання є єдиною легітимною, офіційно визначеною формою

діяльності Погоджувальної ради, в ході якого обговорюються і вирішуються віднесені до її відання питання організації діяльності Верховної Ради України.

Встановлюється також кворум правомочності Погоджувальної ради – присутність на засідання не менше половини її складу з правом ухвального голосу. Таким чином, для встановлення кворуму неважлива участь в її засіданнях членів з правом дорадчого голосу.

При цьому варто зауважити, що арифметична кількість голосів, яку представляють відповідні члени Погоджувальної ради може бути і меншою, аніж це необхідно для ухвалення пропозицій Погоджувальної ради – для цього необхідна, згідно з ч. 10 цієї статті, така кількість голосів членів Погоджувальної ради з правом ухвального голосу, яка у сумарному підрахунку голосів членів відповідних депутатських фракцій є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань, тобто йдеться про більшість голосів депутатів. Таким чином, у питанні кворуму для проведення засідань Погоджувальної ради Регламент захищає певною мірою і представників меншості (опозиції).

Регламент не обумовлює чітких строків проведення таких засідань, зауважуючи лише, що відбуваються вони, як правило, у понеділок тижня пленарних засідань. Це пов'язано із необхідністю конкретизації питань, які потрібно обговорити і ухвалити на пленарних засіданнях парламенту протягом відповідного тижня. Вимога щодо проведення таких засідань щопонеділка у тиждень пленарних засідань парламенту корелює з приписом ч. 6 ст. 19 Регламенту.

Втім, за потреби, засідання Погоджувальної ради можуть скликатися уповноваженими суб'єктами у разі необхідності (ч. 7 цієї статті) і в інший час. При цьому варто враховувати вимогу ч. 13 цієї статті про завчасність сповіщення членів Погоджувальної ради та інших учасників її засідань про проведення відповідного засідання ради.

7.Регламент у ч. 7 цієї статті визначає вичерпне коло суб'єктів, уповноважених скликати засідання Погоджувальної ради:

1) Голова Верховної Ради України (а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України);

2) представники двох чи більше депутатських фракцій (груп). При цьому не обумовлюються причини та характер відсутності керівника парламенту, а також кількість представників депутатських фракцій (груп).

Очевидно, що, крім понеділків пленарних тижнів, скликання засідань Погоджувальної ради зумовлюється необхідністю погодити певні конфліктні питання порядку денного, знайти компроміс у ході законодавчої діяльності тощо. Проведення таких засідань, відтак, зумовлюється як суто політичними, так і правовими причинами.

8.Регламент обстоює принцип відкритості роботи не лише парламенту, але і його Погоджувальної ради. Гласність її засідань реалізується у допуску на них представників ЗМІ, акредитованих в установленому порядку у Верховній Раді України, та у можливості висвітлення перебігу її роботи та ухвалених пропозицій у відповідних ЗМІ.

Водночас, Погоджувальна рада, як і парламент у цілому, може ухвалити рішення про закрите засідання, на яке, відповідно, доступ представників ЗМІ буде закритий. При цьому Регламент не обумовлює, чи слід подібне рішення Погоджувальній раді ухвалювати до початку відповідного засідання, чи це можна зробити безпосередньо в ході такого засідання.

9.У частинах 10-12 цієї статті регламентується порядок ухвалення пропозицій Погоджувальної ради та надання таких пропозицій відповідним адресатам. Насамперед, звернемо увагу на те, що коло суб'єктів внесення пропозицій на розгляд Погоджувальної ради обмежений, до того ж воно не збігається з колом суб'єктів права законодавчої ініціативи. Обмеження цього кола комітетами та тимчасовими комісіями парламенту (ч. 12 цієї статті) зумовлене тим, що Погоджувальна рада, як внутрішньопарламентський робочий орган,

покликана узагальнювати насамперед напрацювання відповідних парламентських органів, якими і є відповідно до Конституції України та Регламенту комітети та тимчасові комісії Верховної Ради України. Тож природно, що вони названі суб'єктами внесення пропозицій на розгляд Погоджувальної ради. Встановлено також завчасність надсилання таких пропозицій, а саме не пізніш як за 4 дні до чергового засідання Погоджувальної ради.

10. Ухвалення таких пропозицій має відбуватися в атмосфері вільного та неупередженого обміну думками, висловлення позицій представників різних зацікавлених фракцій (груп) у ході дискусії.

У той же час вимога Регламенту про ухвалення відповідних пропозицій такою кількістю членів Погоджувальної ради, яка б у сумарному підрахунку голосів членів відповідних фракцій і груп забезпечувала прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань не виглядає надмірною, оскільки вже на рівні Погоджувальної ради можна визначити, які питання є потенційно "прохідними", а які ні ще до голосування в сесійній залі. Таким чином, простої більшості голосів членів ради для надання пропозицій парламенту недостатньо: запроваджено принцип кваліфікованої більшості від числа депутатів-членів відповідних фракцій (груп).

Втім, зрозумілим є і те, що наявність попередньої підтримки того чи іншого питання порядку денного на рівні Погоджувальної ради зовсім не означає автоматичного позитивного голосування за це ж питання в парламенті.

Досить жорстке "сито" Погоджувальної ради є надійним запобіжником появи в порядку денному пленарних засідань недостатньо продуманих питань або ж таких питань, які не мають підтримки представників депутатського корпусу.

11. Пропозиції, ухвалені Погоджувальною радою, мають бути у встановленому порядку доведені до відома належних суб'єктів. Такими суб'єктами є депутатські фракції (групи), суб'єкти права законодавчої ініціативи, інші органи та особи, яких вони стосуються. Таким чином, коло відповідних органів і осіб є значно ширшим, аніж коло суб'єктів права законодавчої ініціативи чи коло органів Верховної Ради України. Наприклад, у разі розгляду питання, що стосується компетенції МВС України, відповідні пропозиції Погоджувальної ради доводяться до відома зазначеного Міністерства не пізніше 18-ї години засідання Погоджувальної ради, тобто в доволі стислі строки. Це дозволяє не лише завчасно ознайомити зацікавлених у розгляді в парламенті цього питання осіб, але і належно підготуватися до всебічного і фахового розгляду питання в стінах парламенту.

12. У ч. 14 цієї статті визначено перелік повноважень Погоджувальної ради, який, втім, не є закритим. Тут зазначаються лише найважливіші з них. Відтак, вона:

1) **Узгоджує проект плану законопроектної роботи та рекомендує його Верховній Раді для затвердження**. Зазначений проект має відбивати офіційно визначені погляди щодо перспективного планування законодавчої роботи Верховною Радою України. Втім, він у вигляді Перспективного плану законодавчих робіт парламенту п'ятого скликання лише одного разу затверджувався Постановою Верховної Ради України 30 листопада 2006 р.

2) **Розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань**. У такий спосіб Погоджувальна рада бере участь у поточному плануванні законодавчої роботи. Із цього приводу слід зауважити, що даним повноваженням кореспондують норми, викладені в ч. 1 ст. 21 та ч. 1 ст. 22 Регламенту, за якими Погоджувальна рада схвалює пропозиції до порядку денного сесії парламенту, та ч. 1-2 ст. 24 Регламенту, за якими вона ж схвалює проект розкладу пленарних засідань сесії.

3) **Погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника та заступника голови, та секретаря комітету**. Зазначене повноваження Погоджувальної ради узгоджується із нормою, вміщеною в ч. 1 ст. 82 Регламенту.

4) **Вносить Голові Верховної Ради України пропозицію щодо скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради та дати його проведення на вимогу трьох депутатських фракцій чи п'яти комітетів**. Така пропозиція відповідно до ч. 8 ст. 19 Регламенту має бути вмотивована, стосуватися виняткових випадків та бути адресованою виключно Голові парламенту.

5) **Розглядає питання про вжиття заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях**. Зазначене повноваження Погоджувальної ради не знайшло конкретизації у відповідних нормах Регламенту.

6) **Вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань**. Зазначене положення так само докладно не розкривається у відповідних нормах Регламенту.

7) **Розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради відповідно до Регламенту**. До таких інших пропозицій належать: відповідно до ч. 1 ст. 94 Регламенту пропозиція за наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 94 Регламенту, повернути внесений законопроект суб’єкту права законодавчої ініціативи без його розгляду на пленарному засіданні парламенту; відповідно до ч. 3 ст. 119 Регламенту вносити пропозиції щодо послідовності розгляду структурних частин законопроекту у другому читанні.

Таким чином, 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.

## Глава 15.

## ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ, ПЕРШИЙ ЗАСТУПНИК ТА ЗАСТУПНИК ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 74. Внесення кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України**

**1. Голова Верховної Ради України обирається Верховною Радою на строк її повноважень з числа народних депутатів.**

**2. Кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України пропонуються на пленарному засіданні Верховної Ради депутатськими фракціями (депутатськими групами), народними депутатами. Народний депутат може запропонувати для обрання свою кандидатуру. Після завершення внесення пропозицій щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України Верховна Рада приймає рішення про перехід до обговорення цих кандидатур і може робити перерву в пленарному засіданні на визначений нею строк для попереднього обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях (депутатських групах).**

**{Частина друга статті 74 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. До початку обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях (депутатських групах) Апарат Верховної Ради надає народним депутатам відомості про кожну з них. Такі відомості повинні містити дані про освіту, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову діяльність; автобіографію з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності; декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом Українти "Про засади запобігання і протидії корупції"; відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Відомості мають бути власноручно підписані кандидатом на посаду. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про включення до відомостей й інших даних про кандидатів на посаду та їх діяльність. Перелік відомостей повинен бути однаковим для всіх кандидатів на посаду. Питання про обрання Голови Верховної Ради України не потребує підготовки в комітетах.**

**{Частина третя статті 74 із змінами, внесеними згідно із Законами № 4711-VI від 17.05.2012, № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. Формування цілісної парламентської структури з усіма необхідними підсистемами та елементами передбачає створення відповідних керівних органів. Ключовою у цьому сенсі є роль Голови Верховної Ради України. Це **обрана з народних депутатів України вища посадова особа українського парламенту, яка відповідно до Конституції України та Регламенту парламенту веде засідання Верховної Ради України, організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів, підписує акти, прийняті Верховною Радою України, представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав, організовує роботу апарату Верховної Ради України, виконує інші функції і повноваження** (ч. 2 ст. 88 Основного Закону України).

Тому обрання Голови парламенту означає завершення в цілому формування парламентської структури (інституціоналізації парламенту), адже лише повноваження Голови Верховної Ради України є безпосередньо визначеними в Конституції України, натомість

повноваження його заступників є похідними від повноважень Голови. Відтак і їх правовий статус багато в чому зумовлюється і визначається Головою Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України є реальним, а не суто символічним керівником парламенту за умови, коли він реалізує волю всього депутатського корпусу, а не будь-якої його частини, у тому числі і більшої за чисельністю. У цьому сенсі він є з формально-правового боку представником всього парламенту, а не його коаліції. Опосередковано на користь такого тлумачення місця Голови парламенту у структурі Верховної Ради України говорить і те, що саме за його присутності Президент України може провести політичні консультації для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України з будь-яких підстав, зазначених у ст. 90 Конституції України, у тому числі і з мотивів несформування коаліції депутатських фракцій. Тут вказується на позакоаліційний статус керівника парламенту, необхідність його обрання **до** формування коаліції.

Крім цього, варто взяти до уваги те, що відповідно до змін до Конституції України, запроваджених Законом від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст.ст. 108, 109, 110, 111 Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. При цьому, щоправда, Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати ряд президентських повноважень (а саме ті, які передбачені пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України). З цього можна зробити висновок про суттєве посилення ролі Голови Верховної Ради України, зафіксоване на конституційному рівні.

При цьому не варто перебільшувати вагу одноособового керівника Верховної Ради України: його влада і повноваження не є безмежними. І хоч очолює він весь парламент, проте залишається лише “першим серед рівних”: у будь-який час він може бути переобраний депутатським корпусом за відповідної політичної волі та необхідної для реалізації згаданої процедури кількості голосів народних депутатів України. До того ж, певною мірою його повноваження як головуючого урівноважуються повноваженнями Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, які також є конституційними посадами. Ці особи, хоч і не мають власної компетенцією, але внаслідок делегування окремих повноважень Голови Верховної Ради України (внаслідок розподілу обов’язків, встановленого Регламентом) дещо урівноважують “вагу” повноважень керівника парламенту.

2.У цій статті Регламент об’єднує дві складових єдиного процесу номінування кандидата на посаду Голови Верховної Ради України: висування кандидатів та внесення відповідних кандидатур до Верховної Ради України.

3. У ч. 1 цієї статті встановлюється строк повноважень керівника українського парламенту: він дорівнює строку повноважень самого парламенту. У такому формулюванні втілено прагнення зробити Голову Верховної Ради України максимально залежним від парламенту та водночас підкреслити стабільність його перебування на цій посаді протягом каденції відповідного парламенту.

Водночас, це не означає неможливості переобрання Голови Верховної Ради України: відповідна процедура докладно визначена в ст.ст. 76-77 Регламенту. Відкликання його із займаної посади, відповідно, скорочує строк здійснення повноважень Голови Верховної Ради України.

Обрання Голови Верховної Ради України з числа народних депутатів, установлене в ч. 1 цієї статті, кореспондує із приписом ч. 1 ст. 88 Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України.

Ця стаття не встановлює строків, протягом яких посада Голови Верховної Ради України (з моменту початку роботи новообраного парламенту чи з моменту відкликання попереднього Голови Верховної Ради України) має бути заповнена. Водночас, як випливає із системного

тлумачення ряду норм Регламенту, це має бути зроблено в максимально стислі строки. Опосередковано про важливість цього і доцільність заповнення цієї вакансії протягом першої сесії парламенту нового скликання говорить зміст ч. 1 ст. 16 Регламенту, що визначає послідовність розгляду питань на першій сесії новообраного парламенту: у ній одним з таких питань значиться обрання Голови парламенту.

Іншим вагомим аргументом на користь невідкладності вирішення цього питання є те, що згідно з Конституцією України та Регламентом парламенту єдиною посадовою особою, уповноваженою підписувати акти парламенту є Голова Верховної Ради України (ми не враховуємо тут випадків функціонування Тимчасової президії першої сесії парламенту до обрання Голови Верховної Ради України). Відсутність керівника парламенту робить неможливим здійснення парламентом своєї основної функції – законодавчої. Будь-які акти парламенту без підпису Голови Верховної Ради України не зможуть набрати чинності.

4. У ч. 2 цієї статті визначається вичерпне коло суб'єктів, уповноважених здійснювати ініціативу висування кандидатів на посаду Голови Верховної Ради України. Ці суб'єкти можуть бути як індивідуальними, так і колективними. До індивідуальних суб'єктів належать народні депутати України, до колективних – депутатські фракції. При цьому слід мати на увазі, що у разі індивідуальної ініціативи вона може здійснюватися народними депутатами через самовисування.

Процес внесення відповідних пропозицій є невизначеним у часі – тобто Регламент чітко не фіксує як відправної, так і кінцевої точки цього процесу. Стосовно завершення висування кандидатів парламент має ухвалити рішення і далі перейти до процесу обговорення відповідних кандидатур.

Таким чином, обговорення внесених в установленому порядку кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України є наступною стадією номінування Голови Верховної Ради України. У ході цього народні депутати мають заслухати таких кандидатів та всебічно оцінити їх особисті і ділові якості. Таке обговорення складається з двох частин: обговорення у фракціях та обговорення на пленарному засіданні парламенту. Тож Верховна Рада України має визначитися із строком кожного із цих видів обговорення, зробивши на визначений нею строк перерву у пленарних засіданнях.

Обговорення кандидатур у депутатських фракціях і групах має характер попереднього обговорення, яке обов'язково передує в часі обговоренню на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таке обговорення має бути по часу достатнім для того, щоб кожен кандидат на посаду Голови парламенту зустрівся з усіма депутатськими фракціями і групами та пояснив свої позиції з питань законотворення, реалізації інших конституційних функцій і повноважень парламенту, який він має намір очолити.

Обговорення зазначених кандидатур на пленарному засіданні парламенту детально унормовується у ст. 75 Регламенту.

5. Належне обговорення передбачає чітке усвідомлення того, про які саме кандидатури йдеться. Необхідно забезпечити всебічне, повне і вичерпне інформування народних депутатів України як суб'єктів номінування Голови Верховної Ради України даними, які стосуються ділових якостей кандидатів на цю відповідальну та високу посаду. Надання таких відомостей покладається на апарат Верховної Ради України, який має надати кожному народному депутатові вичерпну інформацію щодо такого:

- освіта, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову діяльність;
- автобіографія із висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності;
- 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. (слід застерегти, 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);

➢ відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Перелік таких відомостей повинен бути однаковим для всіх кандидатів на посаду, що з формально-правового боку є відображенням їх юридичної рівності, незважаючи на політичні переконання та належність до фракції коаліції чи опозиції. Усі вони мають бути також власноручно підписані кандидатом на посаду, що має засвідчувати адекватність відображених у них подій, фактів тощо реальним подіям та обставинам.

Водночас, Регламент дозволяє Верховній Раді прийняти процедурне рішення про включення до відомостей також і інших даних про кандидатів на посаду та їх діяльність. Таке рішення має бути відповідно до ч. 1 ст. 49 Регламенту ухвалене відразу після скороченого обговорення не менш як третиною голосів депутатського корпусу. Воно також проводиться без підготовки в комітетах та включення до порядку денного. При цьому варто взяти до уваги те, що Регламент не містить переліку відомостей, які можуть додаватися до обов’язкових даних, що їх має надати кожен кандидат на посаду.

**Стаття 75. Обрання Голови Верховної Ради України**

**1. Кандидати на посаду Голови Верховної Ради України виступають на пленарному засіданні в порядку внесення їх кандидатур з доповідями щодо програм своєї майбутньої діяльності - до 20 хвилин.**

**2. Після заслуховування доповідей кандидатів на посаду Голови Верховної Ради України проводиться обговорення цих кандидатур. Загальний час для обговорення кандидатур визначається Верховною Радою, але має становити не менше однієї години.**

**3. У виступах народних депутатів усі кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України обговорюються одночасно. Народні депутати мають право ставити запитання кандидатам на посаду Голови Верховної Ради України, висловлювати думку щодо їх програм, політичних, ділових та особистих якостей, агітувати за або проти кожного з них. Головуючий на пленарному засіданні з дотриманням черговості запису на виступ (стаття 33 цього Регламенту) надає рівні можливості промовцям для виступу на підтримку того чи іншого кандидата на посаду Голови Верховної Ради України.**

**4. Кожний кандидат на посаду Голови Верховної Ради України в будь-який час може заявити про самовідвід. Для цього головуючий на пленарному засіданні надає йому слово позачергово.**

**5. Рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України приймається шляхом відкритого поіменного голосування.**

**{Частина п'ята статті 75 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**{Положення частини шостої статті 75 "якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності" втратило чинність, як таке, що є неконституційним, на підставі Рішення Конституційного Суду № 15-рп/2012 від 11.07.2012}**

**6. Обраним Головою Верховної Ради України вважається кандидат на посаду, який отримав більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної**

**Ради, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності.**

**7. Про обрання Голови Верховної Ради України оформляється відповідна постанова Верховної Ради, яку підписує обраний Голова Верховної Ради України.**

**{Частину восьму статті 75 виключено на підставі Закону № 2157-VI від 27.04.2010}**

**9. Повноваження Голови Верховної Ради України починаються відразу після його обрання.**

1. Обрання Голови Верховної Ради України знаменує другий етап процесу його номінування і результат цього процесу – у разі підтримання відповідної кандидатури на цю посаду належною кількістю голосів народних депутатів України. Цей етап складається з таких елементів: виступи кандидатів на посаду, обговорення цих кандидатур на пленарному засіданні парламенту, проведення відкритого поіменного голосування на виборах керівника парламенту, встановлення результатів виборів Голови Верховної Ради України.

2. Зазначений етап розпочинається після припинення зустрічей кандидатів на посаду з депутатськими фракціями і групами. У ході пленарного засідання парламенту всі кандидати мають оприлюднити програми своєї майбутньої діяльності на посаді Голови. Верховна Рада України визначає час і тривалість виступів кандидатів, що не повинна перевищувати 20 хвилин для кожного (ч. 1 цієї статті). Після цього протягом не менше години проходить обговорення цих кандидатур народними депутатами (ч. 2 цієї статті).

3. Відповідно до ч. 3 цієї статті обговорення складається із виступів народних депутатів та запитань кандидатам. У ході такого обговорення відбувається одночасне обговорення всіх кандидатур, тобто ця процедура застосовується одночасно, а не почергово для кожного кандидата.

Народні депутати мають право висловлювати думку щодо програм кандидатів, політичних, ділових та особистих якостей, агітувати за або проти кожного з них. При цьому слід враховувати вимоги Регламенту щодо дотримання тими, хто виступає, норм депутатської етики та дисципліни, ставити коректні та лаконічні запитання.

На головуючого на пленарному засіданні покладено обов’язок забезпечити дотримання черговості запису на виступ (ст. 33 Регламенту) та надати рівні можливості промовцям для виступу на підтримку того чи іншого кандидата на посаду Голови Верховної Ради України.

4. Незважаючи на те, хто є суб’єктом висування, кожен висунутий кандидат має право на самовідвід. Такий самовідвід оформлюється через публічне виголошення такого самовідводу кандидатом на посаду на пленарному засіданні. Для цього головуючий надає йому слово позачергово, тобто у першочерговому, пріоритетному порядку. Інших форм волевиявлення кандидата на посаду Голови Верховної Ради України щодо свого самовідводу (через подання письмової заяви, оприлюднення своєї позиції в інший спосіб) Регламентом не передбачається.

Водночас, строк, протягом якого кандидат має право заявити про свій самовідвід, охоплює період часу від початку власне обговорення кандидатур на пленарному засіданні парламенту до моменту припинення такого обговорення. Іншими словами, під час обговорення кандидатур у фракціях кандидат ще не має права заявити про свій самовідвід, а після припинення обговорення на пленарному засіданні парламенту і переходу до голосування кандидат вже не має такого права. Право на самовідвід, таким чином, є відносним, а не абсолютним. Воно обмежується відповідними строками розгляду цього питання в сесійній залі парламенту.

Самовідвід кандидатів приймається парламентом без голосування, тобто окремого рішення з цього приводу Верховною Радою України не ухвалюється (ч. 2 ст. 38 Регламенту).

Регламент не вимагає для самовідводу мотиви, підстави чи причини. Це – акт добровільний, який цілком і повністю перебуває у сфері волевиявлення відповідного кандидата. При цьому забороняється вчинення будь-якого тиску на кандидата з метою схиляння його до самовідводу будь-якими особами, у тому числі і народними депутатами України.

5. Відповідно до ч. 5 цієї статті рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України приймається відкритим поіменним голосуванням. Ця норма встановлює єдиний вид і спосіб голосування: відкрите голосування (вид) і голосування поіменне (спосіб). Це означає неможливість проведення такого голосування в іншому режимі, зокрема шляхом таємного голосування (без попереднього голосування про одноразовий відступ від такого правила за процедурою ad hoc відповідно до ст. 50 Регламенту).

Встановлення відкритого поіменного голосування на виборах Голови Верховної Ради України відбулося ще в 2010 р., хоча тоді була ще й закріплена норма щодо неможливості прийняття у цьому випадку рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від визначеної процедури голосування. До 2010 р. керівників парламенту обирали, як відомо, таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів, іноді у "пакеті" з Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, що неодноразово призводило до затягування формування парламентського керівництва, різноманітних корупційних зловживань і скандалів тощо, що негативно позначалося на авторитеті парламенту та його новообраного керівництва.

Відповідно до ч. 5 ст. 37 Регламенту Верховна Рада може прийняти процедурне рішення щодо визначення виду і способу голосування з питання, що розглядається, якщо вид і спосіб голосування не встановлені законом і цим Регламентом. Ця норма однозначно унеможливлює прийняття рішення щодо обрання Голови Верховної Ради України таємним голосуванням, оскільки вид і спосіб голосування з його обрання безпосередньо визначені у статті 75, яка є спеціальною для регулювання відповідних правовідносин.

6. Відповідно до ч. 6 цієї статті встановлюється умова обрання Голови Верховної Ради України – подання за відповідну кандидатуру більшості голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Жодних інших умов для визнання голосування таким що відбулося і стало результативним Регламент не передбачає. Норма щодо необхідної мінімальної кількості депутатів, які мають взяти участь у голосуванні для його визнання таким, що відбулося, Регламентом не встановлена. Це повністю відповідає змісту ст. 91 Конституції України.

Якщо ж за результатами таємного голосування кандидата не було обрано на посаду, проводиться повторний розгляд цього ж питання порядку денного з новим висуненням кандидатів. Кількість повторних розглядів таких питань не обмежується (ч. 4 ст. 40 Регламенту).

7. Обрання керівника парламенту оформлюється постановою парламенту, яку підписує новообраний Голова Верховної Ради України (ч. 7 цієї статті). При цьому окремого голосування щодо такої постанови не проводиться – обрання Голови парламенту зафіксовано у результатах таємного голосування, переглядати які Верховна Рада України у такий спосіб не уповноважена. Водночас, треба мати на увазі, що повноваження Голови Верховної Ради України розпочинаються не з моменту підписання відповідної постанови, а з моменту його обрання (ч. 9 цієї статті), про що оголошує голова Лічильної комісії за результатами голосування.

8. Зазначена стаття унеможливлює процедуру так званого "пакетного" обрання Голови Верховної Ради України та його заступників, що корелює із змістом ч. 4 ст. 79 Регламенту, відповідно до якої лише Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України можуть бути обрані одночасно за єдиним списком.

**Стаття 76. Відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади**

**1. Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою на його прохання, а також може бути відкликаний у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, або через інші обставини, що унеможливлюють виконання ним своїх обов'язків. Дострокове припинення депутатських повноважень Головою Верховної Ради України має наслідком припинення його повноважень як Голови Верховної Ради України.**

**{Частина перша статті 76 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Пропозиції про відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади (крім відкликання за його особистою письмовою заявою) можуть вноситися:**

**1) народними депутатами на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, у разі відсторонення Голови Верховної Ради України від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії;**

**2) не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами (підписні листи подаються в оригіналі, на них зазначаються прізвище, ім'я, по батькові народного депутата, номер його посвідчення та проставляється особистий підпис, який може бути відкликаний тільки до включення питання до порядку денного сесії Верховної Ради).**

**{Пункт 2 частини другої статті 76 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. При розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради України (крім відкликання за його особистою письмовою заявою), про надання згоди на притягнення його до відповідальності, про дострокове припинення ним депутатських повноважень пленарне засідання веде Перший заступник (заступник) Голови Верховної Ради України або обраний Верховною Радою за процедурою (ad hoc) головуючий на пленарному засіданні з числа народних депутатів, який не підписав пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради України. Питання про обрання (ad hoc) головуючого на пленарному засіданні не включається до порядку денного пленарного засідання, а вирішується Верховною Радою без попередньої підготовки в комітетах після обговорення за скороченою процедурою.**

**4. Рішення про включення до порядку денного сесії Верховної Ради питання про відкликання з посади Голови Верховної Ради України приймається на пленарному засіданні, наступному за днем внесення такої пропозиції. Одночасно Верховна Рада дає доручення Рахунковій палаті провести фінансову перевірку виконання кошторису Верховної Ради в поточному році.**

**5. Голова Верховної Ради України готує письмовий звіт про свою роботу та про виконання кошторису Верховної Ради в поточному році. Цей звіт та висновок Рахункової палати надаються народним депутатам не пізніш як за два дні до розгляду питання на пленарному засіданні.**

**6. Питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади не потребує підготовки в комітетах.**

**7. У разі необхідності для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади Голови Верховної Ради України, Верховна Рада створює тимчасову слідчу комісію без голосування про включення цього питання до порядку денного сесії.**

1. Обрання Голови Верховної Ради України на строк її повноважень (ч. 1 ст. 75 Регламенту) не є абсолютною вимогою. За певних обставин може настати ситуація з достроковим припиненням його повноваження як керівника парламенту.

Відповідно до ч. 1 ст. 88 Конституції України вживається термін “відкликання Верховною Радою України”, який застосовується і в цій статті Регламенту для позначення випадків і процедури дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України.

2. Можливість скорочення строку перебування народного депутата України на посаді Голови Верховної Ради України підкреслюється вказаною в ч. 1 цієї статті дозволом у будь-який час відкликати його з посади. Суб’єкт відкликання збігається з суб’єктом обрання: це Верховна Рада України, яка має ухвалити рішення більшістю конституційного складу України.

При цьому Регламент виходить з того, що процес відкликання і всі відповідні процедури мають бути максимально обґрунтованими, зваженими та вивіреними, щоб не дозволяти зайвий раз дестабілізувати роботу парламенту в цілому через спроби з суто політичних мотивів усунути з посади керівника парламенту. Тому підстави і порядок відкликання мають бути додержані відповідними суб’єктами якнайретельніше.

Водночас, відповідні процедури позбавлені зайвих перешкод, щоб не перетворювати Голову Верховної Ради України на “недоторканну” особу та запобігти використанню ним службового становища як додаткового привілею.

Фактично йдеться про те, що чинний Регламент ґрунтується на певній “золотій середині”: відповідна процедура відкликання не повинна бути надто простою, щоб не провокувати перманентну дестабілізацію роботи парламенту і водночас не занадто ускладненою, щоб не провокувати керівника парламенту на порушення Регламенту, вчинення інших можливих протиправних дій.

3. Усі випадки відкликання Голови Верховної Ради України з посади можна класифікувати залежно від суб’єкта ініціювання відкликання та залежно від підстав відкликання.

Залежно від суб’єкта ініціювання можна виділити:

1) відкликання з власної ініціативи Голови Верховної Ради України;

2) з ініціативи народних депутатів на підставі відповідного висновку регламентного комітету;

3) з ініціативи не менш як третини народних депутатів від конституційного складу парламенту (частини 1-2 цієї статті).

Залежно від підстав відкликання можна виділити такі випадки відкликання цієї посадової особи із займаної посади:

1) з підстав виявлення власного бажання Голови Верховної Ради України про відкликання;

2) у зв'язку із незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України;

3) з інших підстав, що унеможливлюють виконання ним своїх обов'язків;

4) у зв’язку з достроковим припиненням депутатських повноважень Голови Верховної Ради України.

4. Відкликання Голови Верховної Ради України з посади на його прохання може відбуватися з будь-яких підстав та у будь-який час. Підкреслимо, що Регламент не обумовлює неможливості відкликання Голови парламенту з посади у разі виконання ним обов’язків

Президента України, як це було упродовж 2008-2010 рр. (ст. 112 Конституції України). Адже з моменту дострокового припинення повноважень Президента України і до вступу на посаду новообраного Президента України його повноваження виконує Голова Верховної Ради України, що підтверджується конституційно. Зрозуміло, щоб запобігти відсутності Глави держави на досить тривалий час, Регламент повинен, на наш погляд, унеможливити відкликання керівника парламенту у цей важливий період: адже Конституція України не вирішує питання про те, хто має виконувати обов'язки Президента України у разі дострокового припинення його повноважень за одночасної відсутності Голови Верховної Ради України.

5. Голова Верховної Ради України може бути також відкликаний з посади у зв'язку з незадовільною роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України. При цьому відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії є лише одним з показників такої незадовільної роботи, воно підтверджується відповідними рішеннями парламенту, ухваленими більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Цими ситуаціями не охоплюється весь комплекс випадків, що належать до цієї підстави. Такими можна вважати будь-які випадки публічної оцінки його роботи на цій посаді як незадовільної. У таких випадках ініціатором відкликання виступає не менш як одна третина народних депутатів від конституційного складу парламенту за їх підписами, або ж невизначена кількість депутатів за наявності висновку регламентного комітету, що підтверджує факт відсторонення Голови парламенту від ведення пленарних засідань не менше трьох разів протягом однієї чергової сесії.

При цьому слід мати на увазі, що Регламент у п. 2 ч. 2 цієї статті робить можливим відкликання народним депутатом свого особистого підпису, обмежуючи строки такого відкликання гранично – до включення питання про відкликання голови Верховної Ради України із займаної посади до порядку денного сесії Верховної Ради України.

6. Голова Верховної Ради України може бути відкликаний з посади і з будь-яких інших підстав, що унеможливлюють виконання ним своїх обов'язків. При цьому ініціаторами такого відкликання є виключно не менш як одна третина народних депутатів від конституційного складу парламенту за їх підписами. Такими випадками можуть бути визнані будь-які випадки, які буде офіційно визнано достатньою умовою для такої дії необхідною кількістю народних депутатів України.

Формулювання відповідних причин у Регламенті не наводиться, що вказує на можливість вжиття такого заходу як відкликання як інструменту не лише правової, але й політичної відповідальності керівника парламенту. Хоча, зрозуміло, що ініціювання питання відкликання з посади Голови Верховної Ради України має бути максимально вмотивованим. Зокрема, воно може трапитись у разі невиконання чи неналежного виконання ним його повноважень, визначених Конституцією України та Регламентом парламенту.

7. Голова Верховної Ради України може бути відкликаний з посади і у зв'язку з достроковим припиненням його депутатських повноважень. У цьому разі неважливими, з правового боку, є підстави цього, бо достатньою є будь-яка з таких підстав, визначених ч. 2 ст. 81 Конституції України:

1) складення повноважень за особистою заявою;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини не усунуто;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;

7) смерті.

У всіх цих випадках факт дострокового припинення депутатських повноважень одночасно є і моментом припинення повноважень Голови Верховної Ради України – окремого голосування щодо відкликання керівника парламенту з посади не проводиться.

8. Частина 3 цієї статті регулює питання про суб'єкта ведення пленарного засідання парламенту при розгляді питання про відкликання Голови Верховної Ради України. В усіх таких випадках, крім випадків відкликання Голови за його особистою заявою, ведення засідання покладається на одного із заступників Голови парламенту або ж на обраного за процедурою ad hoc головуючого. Головуючий може бути обраний лише з тих депутатів, хто не поставив свого підпису під пропозицією про відкликання Голови Верховної Ради України.

Таким чином, Регламент застерігає від обрання головуючим депутата, зацікавленого в усуненні з посади керівника парламенту, що може вплинути і на формування позиції парламенту з цього питання в цілому.

Водночас, Регламент не вказує, в яких саме випадках обирається головуючий, який не є заступником Голови Верховної Ради України: з буквального тлумачення цієї норми випливає, що він може бути обраний і за умови чинного перебування заступників Голови Верховної Ради України на посадах. При цьому на період розгляду парламентом питання про відкликання Голови Верховної Ради України на нього може бути покладено головування на такому пленарному засіданні.

Питання про обрання такого головуючого вирішується за спрощеною процедурою: без попередньої підготовки питання в комітетах (ч. 6 цієї статті), тобто застосовується процедура, визначена в ст. 31 Регламенту.

Варто звернути увагу на те, що ч. 3 цієї статті сформульована так, що вона поширюється не лише на випадки відкликання керівника парламенту, але і на випадки надання парламентом згоди на притягнення його до кримінальної відповідальності та дострокове припинення його депутатських повноважень.

9. У разі внесення пропозиції про відкликання Голови Верховної Ради України Регламент вимагає (ч. 4 цієї статті) розглянути питання про включення цього питання до порядку денного наступного після дня внесення пропозиції пленарного засідання парламенту. Це суттєво заощаджує час і дозволяє сконцентрувати увагу на вирішенні цього питання.

Для ухвалення рішення про включення такого питання необхідно більшість від конституційного складу парламенту. У разі відсутності рішення про включення питання про відкликання до порядку денного Верховної Ради України це питання вважається знятим з розгляду.

У відповідному рішенні парламенту про відкликання Голови Верховної Ради України, у разі його ухвалення, має міститися також як обов'язковий елемент протокольне доручення Рахунковій палаті щодо проведення фінансової перевірки щодо виконання кошторису парламенту у поточному році. В цьому випадку Рахункова палата діє у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Законом України "Про Рахункову палату".

Для цілей проведення такої перевірки не є суттєвим, чи йдеться про неї на початку, всередині чи в кінці поточного року.

Таким чином, ця перевірка є позаплановою, позачерговою, такою, проведення якої зумовлено потребою парламенту всебічно оцінити діяльність Голови Верховної Ради України, щодо якого ініційована процедура відкликання.

10. У разі включення питання про відкликання до порядку денного на Голову Верховної Ради України покладається обов'язок підготувати письмовий звіт про свою роботу та про виконання кошторису Верховної Ради у поточному році.

З метою інформування депутатського корпусу і ухвалення щодо відкликання керівника парламенту максимально об'єктивного та зваженого рішення такий звіт та висновок Рахункової палати надаються народним депутатам завчасно, щоб дати змогу ретельно ознайомитися з фінансово-господарською діяльністю Голови Верховної Ради України та її результатами.

Водночас, висновок Рахункової палати дає можливість порівняти фінансовий звіт керівника парламенту з даними цього контрольно-фінансового органу, що є додатковим елементом процесу отримання об'єктивної оцінки діяльності Голови Верховної Ради України.

Надання таких документів відбувається відповідно до ч. 5 цієї статті не пізніш як за 2 дні до розгляду питання про відкликання на пленарному засіданні парламенту.

11. Частина 7 цієї статті робить можливим як додатковий елемент процедури розгляду питання відкликання керівника парламенту створення тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, предметом роботи якої має стати збір чи перевірка інформації, що стосується питання відкликання з посади вказаної посадової особи. Очевидно, що відповідний проект постанови про її створення може бути внесений на розгляд Верховної Ради України лише після включення питання про відкликання голови парламенту до порядку денного сесії. Відтак питання про створення ТСК у такому випадку включення до порядку денного сесії не потребує.

На формування цієї ТСК поширюються вимоги щодо формування ТСК, встановлені відповідним профільним Законом (після його прийняття) та ст. *87* Регламенту. Строк діяльності цієї ТСК є вкрай коротким: відповідно до ч. 1 ст. *77* Регламенту питання відкликання розглядається по суті парламентом не пізніш ніж на 10-й день після включення цього питання до порядку денного сесії. Протягом цього терміну ТСК має напрацювати відповідні документи, підготувати висновки і внести їх на розгляд Верховної Ради України. Вирішення питання про відкликання керівника парламенту, оформлене відповідною постановою, є завершальним моментом діяльності такої ТСК.

**Стаття 77. Розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади**

**1. Розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади за рішенням більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради у визначений нею день, але не пізніш як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії.**

**2. Загальний час щодо обговорення питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади визначається Верховною Радою.**

**3. Верховна Рада заслуховує доповідь представника народних депутатів, які ініціювали відкликання Голови Верховної Ради України з посади, і відповіді доповідача на запитання; співдоповідь представника тимчасової слідчої комісії (у разі її створення) і відповіді співдоповідача на запитання; звіт Голови Верховної Ради України про його діяльність на цій посаді - до 30 хвилин (а у разі припинення повноважень за особистою заявою звіт не обов'язковий) та його відповіді на запитання. Народні депутати мають право ставити запитання і брати участь у обговоренні питання. Головуючий на пленарному засіданні з урахуванням черговості запису на виступ надає рівні можливості**

**для промовців, які виступають як за, так і проти особи, яка є Головою Верховної Ради України.**

**4. Рішення Верховної Ради про відкликання Голови Верховної Ради України з посади приймається шляхом відкритого поіменного голосування більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляється постановою Верховної Ради.**

**{Частина четверта статті 77 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**5. У разі якщо особиста заява Голови Верховної Ради України про його відкликання з посади не задовольняється Верховною Радою, він має право припинити виконання посадових обов'язків Голови Верховної Ради України через 15 днів після дня розгляду цього питання Верховною Радою. Після цього йому виплачується заробітна плата народного депутата і здійснюються виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень відповідно до закону.**

1.Регламент установлює вкрай стислі строки для реалізації процедури відкликання Голови Верховної Ради України: від включення цього питання до порядку денного сесії до його розгляду на пленарному засіданні парламенту має спливти не більше 10 днів. Такі стислі строки обрані задля того, щоб оперативно вирішити порушене питання і не створювати перешкод в організації роботи парламенту з виконання конституційних функцій і повноважень.

Надмірне розтягування цієї процедури негативно позначилося б на працездатності парламенту, відволікало увагу парламентаріїв від ухвалення законів тощо. Водночас, воно не сприяло б і належній організації роботи парламенту, чим має безпосередньо опікуватися Голова Верховної Ради України.

2.Верховна Рада України має визначитися зі строком обговорення на пленарному засіданні питання про відкликання керівника парламенту (ч. 2 цієї статті). Частина 3 цієї статті містить обов’язкові вимоги щодо послідовності проходження етапів такого обговорення та їх тривалості, при визначенні якої слід враховувати як вимоги цієї статті, так і вимоги ч. 2 ст. 32 Регламенту:

- доповідь представника народних депутатів, які ініціювали відкликання Голови Верховної Ради України з посади, - не менше 10 хвилин;
- відповідь доповідача на запитання - 1 хвилина;
- співдоповідь представника тимчасової слідчої комісії (у разі її створення) – 5 хвилин;
- відповідь співдоповідача на запитання - 1 хвилина;
- звіт Голови Верховної Ради України про його діяльність на цій посаді - до 30 хвилин (а у разі припинення повноважень за особистою заявою звіт не обов'язковий)
- відповідь Голови Верховної Ради України на запитання – 1 хвилина.

Суб’єктами такого обговорення є виключно народні депутати, які виступають з урахуванням черговості запису на виступ (ст. 33 Регламенту).

При цьому головуючий надає рівні можливості для промовців, які виступають як за, так і проти особи, яка є Головою Верховної Ради України, з урахуванням вимог до виступів, встановлених ст. 36 Регламенту.

3.Регламент встановлює вид і спосіб голосування при вирішенні питання про відкликання Голови Верховної Ради України. Так само, як і у випадку обрання цієї посадової особи, це відкрите поіменне голосування.

Прийняття рішення оформлюється, коли за відкликання Голови парламенту проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу парламенту.

Окремого голосування за ухвалення відповідної постанови парламенту не проводиться.

Слід також мати на увазі, що відповідно до ч. 6 ст. *79* Регламенту відкликання Голови Верховної Ради України та обрання нового керівника парламенту не є підставою для обов'язкового перегляду питання про перебування на займаних посадах Першого заступника Голови та заступника Голови Верховної Ради України.

4. Відкликання Голови Верховної Ради України в усіх випадках обов'язково передбачає ухвалення відповідного рішення парламенту, навіть за умови подання ним особистої заяви про відкликання. При цьому можливі випадки, коли парламент не задовольнить бажання свого керівника і не надасть йому свою згоду на припинення його повноважень як Голови Верховної Ради України. У цьому разі Регламент (ч. 45 цієї статті) передбачає, що тоді Голова Верховної Ради України має право припинити виконання посадових обов'язків Голови Верховної Ради України через 15 днів після дня розгляду цього питання Верховною Радою. Тобто передбачається припинення таких обов'язків самим Головою парламенту, втім, це не знімає з порядку денного питання про відкликання його з посади. Це означає, що процедура відкликання Голови незавершена, а обрання нового Голови парламенту за таких умов неможливе.

Після такого припинення виконання обов'язків керівника парламенту такому депутату виплачується заробітна плата народного депутата і здійснюються всі інші встановлені законодавством виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень.

**Стаття 78. Повноваження Голови Верховної Ради України**

**1. Голова Верховної Ради України на виконання повноважень, визначених Конституцією України:**

**1) веде засідання Верховної Ради з дотриманням вимог Регламенту;**

**{Пункт 2 частини першої статті 78 виключено на підставі Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**3) підписує акти, прийняті Верховною Радою, чим засвідчує відповідність їх змісту прийнятим рішенням;**

**4) забезпечує оприлюднення актів Верховної Ради, які не потребують наступного підписання Президентом України;**

**5) здійснює повноваження, передбачені статтею 94 Конституції України;**

**{Пункт 5 частини першої статті 78 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**6) представляє Верховну Раду у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав і міжнародними організаціями;**

**7) вживає заходів для забезпечення безпеки і охорони Верховної Ради відповідно до закону;**

**8) вживає заходів щодо охорони та захисту народних депутатів;**

**9) веде засідання Погоджувальної ради;**

**10) забезпечує дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань;**

**11) вживає заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях;**

**12) організовує розробку планів законопроектної роботи Верховної Ради;**

**13) організовує підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях;**

**14) здійснює контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів;**

**15) видає розпорядження з питань відрядження народних депутатів, посадових осіб Верховної Ради і підписує відповідні документи;**

**{Пункт 15 частини першої статті 78 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**16) розподіляє посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, контролює їх виконання ними;**

**{Пункт 16 частини першої статті 78 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**17) визначає відповідно до предметів відання комітетів головний комітет з підготовки і попереднього розгляду проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради;**

**18) має право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо відповідний комітет або тимчасова спеціальна комісія несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції, й повідомляє про це на найближчому пленарному засіданні;**

**19) порушує перед відповідними органами, посадовими особами питання про відповідальність осіб за невиконання ними вимог, встановлених цим Регламентом, законами України "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України", про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України;**

**20) організовує роботу Апарату Верховної Ради та здійснює контроль за його діяльністю;**

**21) у разі необхідності скасовує розпорядження Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України та керівника Апарату Верховної Ради України;**

**22) пропонує Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду керівника Апарату Верховної Ради України;**

**23) забезпечує розробку проекту кошторису Верховної Ради на наступний рік;**

**{Пункт 23 частини першої статті 78 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**24) не пізніш як через два місяці після закінчення бюджетного року забезпечує подання на розгляд Верховної Ради звіту про виконання кошторису Верховної Ради за минулий рік;**

**{Пункт 24 частини першої статті 78 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**25) звертається до суду з позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;**

**26) виконує доручення Верховної Ради;**

**27) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України, законами України та цим Регламентом.**

**2. Розпорядження Голови Верховної Ради України можуть бути змінені, скасовані рішенням Верховної Ради, прийнятим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

1.Важливим для розуміння специфіки правового статусу Голови Верховної Ради України, поряд із процедурними питаннями обрання та відкликання відповідної посадової особи, є питання визначення меж компетенції цієї посадової особи, тобто повноважень Голови Верховної Ради України. Вони фактично є осердям його правового статусу і дозволяють скласти загальне правове уявлення про місце і роль Голови Верховної Ради України не лише в системі парламентаризму, але і в державному механізмі України загалом.

Коло таких повноважень слід відрізняти від прав та обов'язків народного депутата України, оскільки тут ідеться про керівника органу державної влади, а саме органу законодавчої влади. Відмінність тут полягає в тому, що повноваження Голови Верховної Ради України накладаються на повноваження відповідного народного депутата України. Водночас, вони є цілком самостійними правовими явищами і реалізуються на практиці у різних сферах діяльності відповідної посадової особи. Фактично йдеться про те, що Голова Верховної Ради України, як народний депутат України, отримує додатково як керівник органу державної влади певні повноваження, які за своєю природою не є повноваженнями народного депутата України, а повноваженнями керівника органу державної влади і реалізуються у сфері керівництва відповідним органом – парламентом України.

Водночас, колегіальність цього органу накладає відбиток і на специфіку повноважень Голови Верховної Ради України, оскільки чинні народні депутати не є його підлеглими і в адміністративно-правовому сенсі не підпорядковуються керівникові парламенту.

Тому головна увага у законодавчому конструюванні компетенції Голови Верховної Ради України приділена визначенню тих повноважень, які є необхідними з огляду на забезпечення повноцінного функціонування цього органу державної влади, забезпечення реалізації його конституційних функцій і повноважень. У розрізі цього повноваження Голови Верховної Ради України певним чином залежні, похідні від повноважень парламенту загалом. Вони не виходять та й не можуть виходити за рамки його компетенції.

2. Спершу варто визначитися із формою правового закріплення повноважень Голови Верховної Ради України. Варто зазначити, що вони мають конституційну природу, оскільки безпосередньо зафіксовані в Конституції України.

Так, відповідно до частин 2-3 ст. 88 Конституції України Голова Верховної Ради України:

1) веде засідання Верховної Ради України;

2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;

3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;

4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені Конституцією України, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

До цього слід також додати, що відповідно до ч. 2 ст. 83 Основного Закону України Голова парламенту скликає позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Згідно з ч. 3 ст. 90 Конституції України Голова Верховної Ради України бере участь у консультаціях з Президентом України щодо дострокового припинення повноважень парламенту.

Відповідно до ст. 94 Конституції України Голова Верховної Ради України підписує прийняті парламентом закони і невідкладно направляє їх Президентові України, офіційно оприлюднює закони і опубліковує їх за своїм підписом – у разі якщо Президент України не підписав закон, вето на який було подолано парламентом.

Водночас, відповідно до ст. 112 Конституції України у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст.ст. 108, 109, 110, 111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України, який під час виконання обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 ст. 106 Конституції України.

Як випливає із вищенаведеного, по-перше, повноваження Голови Верховної Ради України визначаються на рівні Конституції України, по-друге, їх перелік, поданий у ст. 88 Конституції України, не є вичерпним, оскільки відповідні повноваження містяться і в інших статтях Конституції України (статті 83, 90, 94, 112 Основного Закону України), по-третє, поряд із імперативними повноваженнями Голови парламенту, вказані і повноваження, які він виконує як виконувач обов’язків Президента України у разі дострокового припинення його повноважень до обрання і вступу на пост нового Глави держави.

Водночас, порядок здійснення повноважень Голови Верховної Ради України визначається Регламентом парламенту. З цього випливає, що сам Регламент не може встановлювати нові, відмінні від визначених Конституцією України, повноваження Голови Верховної Ради України, а може лише деталізувати процедуру їх реалізації.

3. Разом з тим, ця стаття Регламенту містить перелік повноважень, які за своєю природою та обсягом значно відрізняються від переліку конституційних повноважень Голови Верховної Ради України. Із метою певного зменшення можливої суперечності цього переліку повноважень переліку, передбаченому Конституцією України, у ч. 1 цієї статті вказано, що наведений перелік повноважень керівника парламенту надано тут на виконання повноважень Голови Верховної Ради України, визначених Конституцією України.

Проте з п. 27 ч. 1 цієї статті випливає, що і перелік повноважень Голови Верховної Ради України, що міститься у ч. 1 цієї статті, не є вичерпним. Вказується, що Голова Верховної Ради України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією України, законами України та Регламентом Верховної Ради України. Із цього формулювання випливає визнання того, що повноваження Голови Верховної Ради України, всупереч припису ст. 88 Конституції України, не є за своєю природою та формою закріплення виключно конституційними: вони також визначаються законами України та Регламентом. Це формулювання вступає, як ми бачимо, у суперечність із ст. 88 Конституції України.

Якщо виходити з того, що виключно на рівні Основного Закону України визначаються повноваження глави парламенту, а Регламент містить лише процедуру їх реалізації, то незрозуміло, які саме повноваження Голови, відмінні від конституційних, можуть встановлюватися також законами України.

Тут варто також звернути увагу на зміст ч. 1 ст. 9 Закону України “Про державну службу”, в якій зазначено, що правовий статус Голови Верховної Ради України регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

4. Аналізуючи обсяги повноважень Голови Верховної Ради України, слід взяти до уваги, що можуть виділятися як **конституційні**, так і **законодавчі** та **власне регламентні**

повноваження Голови Верховної Ради України – залежно від рівня правового закріплення цих повноважень.

При цьому варто взяти до уваги те, що формула, вказана у першому абзаці цієї статті "Голова Верховної Ради України на виконання повноважень, визначених Конституцією України", вказує, що законодавчі та регламентні повноваження цієї посадової особи не є самостійними чи самодостатніми: вони є вторинними, похідними, залежними від власне конституційних повноважень і, по суті, продовжують і деталізують їх, реалізуються на виконання саме конституційних повноважень, а не поза ними.

Залежно від того, чи реалізуються вони в сесійному режимі, чи поза ним, можна виділити **сесійні (пленарні) та позасесійні (позапленарні)** повноваження керівника парламенту. При цьому **сесійними повноваженнями, по суті, є повноваження головуючого** і вони, у свою чергу, поділяються на **повноваження-обов'язки** (ст. 27 Регламенту) та **повноваження-права** (ст. 28 Регламенту) Голови Верховної Ради України. Це суттєво ускладнює загальну конструкцію системи повноважень Голови Верховної Ради України, вказуючи на наявність у ній таких повноважень, які реалізуються на розсуд відповідної посадової особи, тобто не є імперативними (повноваження-права).

Залежно від предметної специфіки та з урахуванням функціонального наповнення діяльності парламенту можна виділити організаційні, нормотворчі, представницькі, контрольні, номінаційні та фінансові повноваження Голови Верховної Ради України.

Так, до **організаційних повноважень**, визначених у ч. 1 цієї статті, можна віднести ведення засідань парламенту (п. 1 ч. 1 цієї статті), вжиття заходів безпеки і охорони парламенту (п. 7 ч. 1 цієї статті), вжиття заходів щодо охорони та захисту народних депутатів (п. 8 ч. 1 цієї статті), ведення засідань Погоджувальної ради (п. 9 ч. 1 цієї статті), забезпечення дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань (п. 10 ч. 1 цієї статті), вжиття заходів для забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях (п. 11 ч. 1 цієї статті), організація розробки планів законопроектної роботи парламенту (п. 12 ч. 1 цієї статті), організація підготовки питань до розгляду на пленарних засіданнях (п. 13 ч. 1 цієї статті), розподіл обов'язків між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, координування діяльності комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій (п. 16 ч. 1 цієї статті), визначення головного комітету з підготовки проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради (п. 17 ч. 1 цієї статті), скликання і проведення засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо відповідний комітет або тимчасова спеціальна комісія несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції (п. 18 ч. 1 цієї статті), організація роботи Апарату Верховної Ради України (п. 20 ч. 1 цієї статті), виконання доручень парламенту (п. 26 ч. 1 цієї статті).

До **нормотворчих повноважень** можна віднести підписання актів Верховної Ради України (п. 3 ч. 1 цієї статті), забезпечення оприлюднення актів парламенту, які не потребують наступного підписання Президентом України (п. 4 ч. 1 цієї статті), видання розпоряджень з питань організації відрядження народних депутатів, посадових осіб Верховної Ради і підписання відповідних документів (п. 15 ч. 1 цієї статті), скасування (у разі необхідності) розпоряджень Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України та керівника апарату Верховної Ради України (п. 21 ч. 1 цієї статті).

До **представницьких повноважень** можна віднести представництво парламенту у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав і міжнародними організаціями (п. 6 ч. 1 цієї статті).

До **контрольних повноважень** можна віднести здійснення контролю за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів (п. 14 ч. 1 цієї статті), контроль за виконанням посадових обов'язків Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України (п. 16

ч. 1 цієї статті), порушення перед відповідними органами, посадовими особами питання про відповідальність осіб за невиконання ними вимог, встановлених Регламентом, законами України "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України", про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України (п. 19 ч. 1 цієї статті), контроль за діяльністю Апарату Верховної Ради України (п. 20 ч. 1 цієї статті), звернення до суду з позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (п. 25 ч. 1 цієї статті).

До **номінаційних повноважень** можна віднести пропонування Верховній Раді кандидатури для призначення на посаду керівника Апарату Верховної Ради України (п. 22 ч. 1 цієї статті).

До **фінансових повноважень** можна віднести забезпечення розробки проекту кошторису Верховної Ради на наступний рік (п. 23 ч. 1 цієї статті), забезпечення подання на розгляд Верховної Ради (не пізніш як через два місяці після закінчення бюджетного року) звіту про виконання кошторису за минулий рік (п. 24 ч. 1 цієї статті).

Як окремий різновид повноважень слід розглядати повноваження, передбачені ст.ст. 94, 112 Конституції України, а **саме повноваження, які в силу дострокового припинення повноважень Президента України виконує Голова Верховної Ради України як тимчасово виконуючий обов'язки Глави держави**. Адже в цьому випадку йдеться про перелік повноважень, яких він набуває як Голова Верховної Ради України не в силу свого статусу керівника парламенту, а в силу виконання обов'язків Президента України. Тобто йдеться, по суті, про повноваження Президента України, які тимчасово і лише за певних умов переходять до керівника парламенту.

Як бачимо із наведеної класифікації повноважень, більша їх частина реалізується саме в організаційній сфері. Це вказує на те, що ця сфера і є домінантною для керівника парламенту.

Водночас, розглядаючи співвідношення сесійних та повноважень Голови Верховної Ради України поза сесіями , можна відзначити досить суттєве як за кількісними, так і за якісними показниками місце повноважень керівника парламенту поза сесіями. Це зумовлено тим, що забезпечення ефективного виконання всіх конституційних функцій і повноважень парламенту з боку його керівника передбачає наявність у нього вагомих інструментів впливу на відповідні процеси не лише на рівні процедурних аспектів діяльності парламенту, але й у інших сферах, зокрема у сфері представництва, контролю, нормотворчості тощо, які значною мірою є зовнішніми складовими власне парламентської процедури. Відповідні повноваження реалізуються ним у зазначених сферах як необхідний невід'ємний елемент, сторона функціонування парламенту як органу державної влади.

Разом з тим  звернемо увагу на те, що наведений у ч. 1 цієї статті перелік повноважень керівника парламенту не є вичерпним. Окремі повноваження, як зазначено в п. 27 ч. 1 цієї статті, визначаються також законами України та іншими положеннями Регламенту. Тож є сенс звернутися до них, щоб спробувати більш детально окреслити сферу компетенції Голови Верховної Ради України.

Окремо слід зупинитися на повноваженнях Голови Верховної Ради України, які мають законодавчий характер. Це, передусім, повноваження, визначені Законом України "Про комітети Верховної Ради України":

- внесення пропозиції про відкликання голови, першого заступника голови, заступника голови, секретаря комітету з підстав, передбачених пунктами 2-3 ч. 3 ст. 7 (ч. 4 ст. 7 Закону України "Про комітети Верховної Ради України");

- повідомлення про зменшення кількісного складу парламентського комітету за гранично встановлену мінімальну межу, визначену відповідно до закону, і звернення до депутатських

фракцій, які не використали визначені для них квоти представництва в цьому комітеті, з пропозицією запропонувати Верховній Раді України кандидатури народних депутатів України для обрання до складу такого комітету (ч. 1 ст. 8 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- погодження взаємодії комітетів з відповідними органами парламентів іноземних держав, представництвами міжнародних організацій, участі в заходах міжнародних організацій з питань, віднесених до предметів відання комітетів (ч. 1 ст. 23 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- погодження пропозицій щодо списку запрошених осіб, регламенту та черговості виступів учасників парламентських слухань не пізніше ніж за три дні до проведення парламентських слухань (п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- надання доручення головам комітетів щодо ведення прийому громадян відповідно до встановленого графіка (п. 17 ч. 2 ст. 34 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- прийняття рішення про відрядження членів комітету (ч. 2 ст. 40 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- надання дозволу головам комітетів на виїзд у відрядження (ч. 4 ст. 40 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- надання доручення щодо скликання засідання комітету (ч. 1 ст. 43 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- ведення спільних засідань комітетів за дорученням Верховної Ради України (ч. 2 ст. 45 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- установлення структури і кількості працівників секретаріатів комітетів за поданням комітетів в межах затвердженої Верховною Ради України чисельності Апарату Верховної Ради України (ч. 3 ст. 54 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- призначення на посаду та звільнення з посади завідувача секретаріату комітету за поданням комітету та за погодженням з Керівником апарату Верховної Ради України (ч. 1 ст. 55 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”);

- призначення на посаду та звільнення з посади заступника (заступників) завідувача секретаріату комітету за поданням комітету та за погодженням з керівником Апарату Верховної Ради України (ч. 3 ст. 55 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”).

До законодавчих повноважень Голови Верховної Ради України також належать:

- право на звернення з позовною заявою до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ч. 1 ст. 140 Кодексу адміністративного судочинства);

- право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба) (ч. 5 ст. 15 Закону України “Про державну службу”);

- присвоєння рангів, що відповідають посадам другої категорії, державним службовцям – працівникам Апарату Верховної Ради України (ч. 5 ст. 26 Закону України “Про державну службу”).

До повноважень, передбачених Регламентом в інших його статтях, відносяться такі:

- надання доручення щодо направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження (ч. 1 ст. 103 Регламенту);

- пропонування змін до тексту закону після його прийняття в цілому (ч. 3 ст. 128 Регламенту);

- пропонування створити тимчасову сліду комісію для перевірки фактів про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я (ч. 1 ст. 170 Регламенту);

- надання доручення профільним парламентським комітетам подати висновки щодо кандидатів на посади Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів КСУ, членів Вищої ради юстиції (ч. 3 ст. 208 Регламенту);

- внесення подання щодо звільнення з посад Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за наявності висновків відповідних комітетів (ч. 6 ст. 208 Регламенту);

- надання доручення профільним парламентським комітетам щодо підготовки висновків щодо кандидатур на посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (ч. 3 ст. 211 Регламенту);

- надання доручення профільному парламентському комітету підготувати вмотивований висновок про звільнення з посади судді КСУ (ч. 3 ст. 215 Регламенту).

Як бачимо із вищенаведеного, повноваження Голови Верховної Ради України є досить різноплановими, вони визначаються на рівні різних правових актів, проте осердям їх є саме конституційні повноваження, оскільки керівник парламенту є одним із чільних конституційних посадовців в державі та посідає одне з провідних місць у державному механізмі країни.

Очевидно також, що для класифікації повноважень Голови парламенту можуть застосовуватися також і інші критерії типологізації, що описуються в спеціальній літературі.

5. Не вдаючись до докладного поглибленого аналізу кожного повноваження Голови Верховної Ради України з наведених у ч. 1 цієї статті, можна зробити загальний висновок, що їх обсяг та специфіка вказують на те, що законодавство сформулювало нормативну модель "сильного" керівника парламенту України. Таких повноважень достатньо не лише для організації поточної діяльності парламенту, але і для активного впливу Голови Верховної Ради України на розгляд і вирішення Верховною Радою України віднесених до її повноважень питань.

Ця посадова може інтерпретувати ключові положення Регламенту при їх застосуванні під час головування на пленарному засіданні, яке є первинним стосовно права головування Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України.

Крім того, Голова Верховної Ради України має досить широкі кадрові повноваження, у чому можна переконатися, порівнявши відповідні норми Регламенту та Закону України "Про комітети Верховної Ради України". Ці повноваження стосуються сфери формування та діяльності апарату парламенту. Наявність вагомих дисциплінарних важелів та можливість впливу на діяльність всіх структур апарату парламенту перетворюють Голову Верховної Ради України на досить сильного за своїм статусом керівника. Зрозуміло, що його повноваження не обмежуються лише кадровими питаннями, а є значно ширшими, що проявляється і в тому, що Голова Верховної Ради України поряд із організацією роботи парламенту ще й уповноважений керувати організацією

Дещо декларативним виглядає закріплене в п. 11 ч. 1 цієї статті повноваження Голови Верховної Ради України вживати заходів щодо забезпечення присутності парламентаріїв на пленарних засіданнях Верховної Ради України, оскільки Голова Верховної Ради України не

наділений засобами забезпечення такої присутності, а будь-який примус стосовно народних депутатів, навіть у таких випадках, може бути розцінений як порушення їх недоторканності.

Закріплене за Головою Верховної Ради України повноваження з організації розробки планів законопроектної роботи як окреме повноваження (п. 12 ч. 1 цієї статті) є досить важливим інструментом планування законодавчої діяльності Верховної Ради України. Проте Регламент не конкретизує, з чого саме мають складатися відповідні плани, хто і в який спосіб їх має складати та в якому порядку реалізовувати їх на практиці, тобто яким чином впровадження відповідних планів впливатиме на перебіг законодавчого процесу.

Розподіляючи відповідно до п. 16 ч. 1 цієї статті посадові обов'язки між своїми заступниками, Голова Верховної Ради України має виходити, передусім, з того, що такі обов'язки не можуть бути безмежними: вони чітко лімітовані як компетенцією парламенту загалом, так і компетенцією Голови Верховної Ради України. Водночас, Голова Верховної Ради України має враховувати приписи, що містяться в ст. 80 Регламенту, стосовно повноважень своїх заступників. Зрозуміло, що співвідношення компетенції Голови парламенту та його заступників ніколи не буде сталим, по-перше, тому, що компетенція заступників Голови Верховної Ради України визначається не парламентом, а Головою Верховної Ради України безпосередньо, а, по-друге, тому, що зміна такого співвідношення диктуватиметься не стільки юридичними, скільки політичними факторами (належність відповідної особи до коаліції чи опозиції тощо).

Крім того, не слід вважати довільним визначення Головою Верховної Ради України головного комітету з підготовки проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради України (п. 17 ч. 1 цієї статті). При такому визначенні керівник парламенту виходить з визначення предметної специфіки комітетів, що нормативно закріплена відповідною постановою парламенту про створення комітетів та визначення предметів їх відання. Тому в цьому випадку свобода дій Голови Верховної Ради України теж суворо лімітована.

Не слід вважати абсолютним і право Голови Верховної Ради України пропонувати кандидатуру на посаду керівника Апарату Верховної Ради України (п. 22 ч. 1 цієї статті), адже пропонуючи таку кандидатуру керівник парламенту має зважати на те, наскільки вона є "прохідною", тобто чи буде вона підтримана більшістю народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

На окрему згадку заслуговує таке повноваження Голови Верховної Ради України, як виконання ним доручень парламенту (п. 26 ч. 1 цієї статті). Справа в тому, що жодна норма Регламенту не обумовлює юридичної природи таких доручень та порядку їх виконання і контролю за цим. Як випливає із системного тлумачення цієї та інших норм Регламенту, таке доручення не є різновидом нормативно-правового акта (див. також ст. 46 Регламенту). Воно має не нормативний, а правореалізаційний характер. Змістом доручення є вимога Верховної Ради України, адресована її Голові, вчинити (не вчиняти) певні дії, тобто воно має разовий та індивідуалізований характер. КСУ сформулював у своєму Рішенні у справі про доручення Генеральній прокуратурі України від 14 червня 2001 р. таке визначення **доручення – це обов'язкова до виконання вказівка; доручення дає керівний орган щодо підпорядкованого органу державної влади.**

Через те, що така вимога-вказівка є індивідуальним приписом, таке доручення є елементом індивідуального правового регулювання. При цьому вимога, що міститься в дорученні Голові Верховної Ради України, не є абсолютною: таке доручення має враховувати специфіку повноважень Голови Верховної Ради України і не порушувати межі його компетенції, права і свободи людини і громадянина, інтереси парламенту, суспільства і держави, тобто таке доручення має бути законним, правомірним. При цьому Регламент не містить приписів щодо дотримання форми надання доручення Голові Верховної Ради України та процедури надання і реалізації такого доручення. Не передбачається і заходів юридичної відповідальності за невиконання, неналежне чи невчасне виконання Головою парламенту

доручень органу законодавчої влади, що зменшує вагу цього інструмента в системі забезпечення належної діяльності як парламенту в цілому, так і його Голови.

Не встановлено також і коло суб'єктів ініціювання таких доручень: опосередковано зі змісту Регламенту можна зрозуміти, що ініціаторами можуть виступати як окремі народні депутати (у тому числі і сам Голова Верховної Ради України), так і депутатські фракції (групи), парламентські комітети. З огляду на разовий та індивідуалізований характер, будь-яке доручення Голові парламенту має бути обмежене певними темпоральними параметрами. Вимога, що міститься в дорученні, має бути виконана в певний строк, який може бути як абсолютно, так і відносно визначеним. Хоча Регламент прямо не вказує на форму надання доручення Голові Верховної Ради України, проте з практики парламентської діяльності відомо, що найчастіше застосовуються саме усні доручення. Вони, як правило, реалізуються тоді, коли від керівника парламенту вимагається швидке, оперативне втручання в поточне управління парламентом, а також реагування у випадку порушень прав народних депутатів, необхідності термінового звернення до інших органів державної влади чи міжнародних організацій, іноземних держав тощо.

Усні доручення адресуються Голові Верховної Ради України тоді, коли рівень довіри до нього є досить високим і підтвердження такого доручення у письмовій формі не вимагають самі народні депутати, або ж в екстремальній ситуації, коли відсутня можливість надання такому дорученню письмової форми. Спірним, з правового боку, є закріплення форми волевиявлення парламенту при адресуванні доручення Голові Верховної Ради України (чи через голосування, чи через адресування його через Погоджувальну раду депутатських фракцій (*груп*), чи в інший спосіб): прямого правового регулювання цих питань в Регламенті не передбачено.

6. Окремо у ч. 2 цієї статті встановлюється порядок зміни та скасування розпоряджень Голови Верховної Ради України. Це нормативні та індивідуальні правові акти, що їх застосовує керівник парламенту для реалізації своїх повноважень у межах та у спосіб, що передбачаються Конституцією та законами України. Інших видів актів Голови парламенту не передбачено. Встановлено, що такі акти можуть бути змінені, скасовані лише рішенням Верховної Ради України. Таким чином, встановлюється примат парламенту і юридичної сили його актів над юридичною силою актів керівника парламенту. Відповідні рішення парламент ухвалює відповідно до ст. 91 Конституції України більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

**Стаття 79. Обрання та відкликання з посад Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України**

**1. Верховна Рада обирає на строк її повноважень Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України з числа народних депутатів, кандидатури яких вносяться в порядку, передбаченому для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України (стаття 74 цього Регламенту).**

**2. Запропоновані кандидатури на посаду Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України попередньо обговорюються в депутатських фракціях (депутатських групах), а потім на пленарному засіданні. Попередня підготовка та обговорення кандидатур на посаду здійснюються в порядку, передбаченому для обговорення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України по кожній кандидатурі окремо або разом.**

**{Частина друга статті 79 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Рішення про обрання Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України приймаються відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляються відповідними постановами.**

**{Частина третя статті 79 в редакції Закону № 2157-VI від 27.04.2010}**

**4. Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України можуть бути обрані одночасно за єдиним списком.**

**{Частина четверта статті 79 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2157-VI від 27.04.2010}**

**5. Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України можуть бути в будь-який час відкликані з посад за рішенням Верховної Ради в порядку, передбаченому частинами першою, другою, третьою, четвертою, шостою статті 76, частинами першою, третьою, п'ятою статті 77 цього Регламенту.**

**{Частина п'ята статті 79 в редакції Закону № 2157-VI від 27.04.2010}**

**6. Переобрання Голови Верховної Ради України не є підставою для обов'язкового перегляду питання про перебування на посадах Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України.**

1. Поряд з обранням Голови Верховної Ради України, обрання його заступників знаменує особливий етап інституціоналізації та самоорганізації парламенту України: створення конституційних керівних (одноособових) органів, які покликані у тісній взаємодії між собою забезпечити управління парламентом та керівництво реалізацією ним своїх конституційних функцій і повноважень.

Так само, як і Голова Верховної Ради України, його заступники не призначаються жодним органом чи посадовою особою державної влади, а обираються безпосередньо народними депутатами України з їх числа. Тобто і в цьому випадку діє принцип самоорганізації та самоврядування парламенту при формуванні його органів.

Обрання заступників Голови парламенту у той же спосіб, що і самого Голови об’єктивно вказує на досить велику вагу цих посадових осіб, адже вони отримують мандат довіри безпосередньо від парламенту, так само, як і Голова Верховної Ради України.

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.

2. У частині 1 цієї статті встановлено правило обрання заступників Голови Верховної Ради України на строк її повноважень. Проте цю формулу не слід абсолютизувати, адже ці посадові особи можуть бути у будь-який момент відкликані парламентом. Реальний строк їх повноважень може не збігатися зі строком повноважень парламенту і бути суттєво меншим за нього.

Слід також звернути увагу на те, що відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 16 Регламенту обрання заступників керівника парламенту має обов’язково розглядатися серед першочергових питань, що їх має вирішити парламент до сформування персонального складу комітетів Верховної Ради України, тобто передбачається, що зазначене питання має бути вирішене упродовж першої сесії новообраного парламенту. Необхідність оперативного заповнення відповідних посад продиктоване, по-перше, конституційною вимогою обрання заступників Голови Верховної

Ради України (ч. 1 ст. 88 Конституції України), по-друге, організаційними потребами належної організації роботи парламенту та його апарату, що одному Голові Верховної Ради України об'єктивно зробити важко.

3. Регламентом також установлено ідентичний, порівняно з процедурою висування кандидатів на посаду Голови парламенту, порядок висування заступників керівника парламенту. Він, зокрема (відповідно до ст. 74 Регламенту) передбачає вичерпне коло суб'єктів, уповноважених здійснювати ініціативу висування кандидатів на посаду заступників Голови Верховної Ради України. Такі суб'єктами можуть бути як індивідуальними, так і колективними. До індивідуальних суб'єктів належать народні депутати України, до колективних – депутатські фракції (групи). При цьому слід мати на увазі, що у разі індивідуальної ініціативи вона може здійснюватися народними депутатами шляхом самовисування.

Процес внесення відповідних пропозицій є невизначеним у часі – Регламент не фіксує ні відправної, ні кінцевої точки цього процесу. Стосовно завершення висування кандидатів парламент має ухвалити рішення і далі перейти до процесу обговорення кандидатур.

Таким чином, обговорення внесених в установленому порядку кандидатур на посаду заступників Голови Верховної Ради України є наступною стадією номінування відповідних посадових осіб. У ході цього народні депутати мають заслухати таких кандидатів та всебічно оцінити їх особисті і ділові якості. Таке обговорення складається з двох частин: обговорення у фракціях (групах) та обговорення на пленарному засіданні парламенту. Верховна Рада України має визначитися із тривалістю кожного з цих видів обговорення, зробивши на визначений нею строк перерву у пленарних засіданнях.

Обговорення кандидатур у фракціях (групах) має характер попереднього обговорення, яке обов'язково передує в часі обговоренню на пленарному засіданні Верховної Ради України. Фракційне обговорення має бути за часом достатнім для того, щоб кожен кандидат на посаду заступника Голови парламенту зустрівся з усіма фракціями (групами) та пояснив свої позиції у питаннях законотворення, реалізації інших конституційних функцій і повноважень парламенту.

Належне обговорення передбачає всебічний розгляд кандидатур. Необхідно забезпечити всебічне, повне і вичерпне інформування народних депутатів України як суб'єктів номінування заступників Голови Верховної Ради України щодо ділових якостей кандидатів. Надання таких відомостей покладається на Апарат Верховної Ради України, який покликаний надати кожному народному депутатові вичерпну інформацію щодо такого:

- освіта, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову діяльність;
- автобіографія з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності;
- 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. (слід застерегти, 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);
- відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Перелік таких відомостей повинен бути однаковим для всіх кандидатів на посаду, що з формально-правового боку є втіленням їх юридичної рівності, незважаючи на політичні переконання та належність до фракції коаліції чи опозиції. Усі вони мають бути власноручно підписані кандидатом на посаду, що має засвідчувати адекватність відображених у них подій, фактів тощо реальним подіям та обставинам.

Водночас, Регламент дозволяє Верховній Раді прийняти процедурне рішення про включення до відомостей також і інших даних про кандидатів на посаду та їх діяльність. Таке рішення має бути відповідно до ч. 1 ст. 49 Регламенту ухвалене відразу після скороченого обговорення не менш як третиною голосів депутатського корпусу. Воно не готується в комітетах та не включається до порядку денного. При цьому варто взяти до уваги те, що Регламент не містить переліку відомостей, які можуть додатково включатися до переліку обов'язкових даних кожного кандидата на посаду.

4. Відповідно до ч. 3 цієї статті рішення про обрання Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України приймаються відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляються відповідними постановами.

Процедура обрання складається з таких етапів: виступи кандидатів на посаду, обговорення цих кандидатур на пленарному засіданні парламенту, проведення таємного голосування на виборах заступників керівника парламенту, встановлення результатів виборів заступників Голови Верховної Ради України.

Ця процедура розпочинається після припинення зустрічей кандидатів на посаду з депутатськими фракціями (групами). Верховна Рада України визначає тривалість виступів кандидатів, що не повинні перевищувати 20 хвилин для кожного кандидата. Після цього протягом не менше години проходить обговорення цих кандидатур народними депутатами.

Обговорення складається із виступів народних депутатів та запитань кандидатам. Одночасно обговорюються усі кандидатури, а не почергово кожен кандидат.

Народні депутати мають право висловлювати думку щодо кандидатів, їх політичних, ділових та особистих якостей, агітувати за або проти кожного з них. При цьому слід враховувати вимоги Регламенту щодо дотримання виступаючими норм депутатської етики та дисципліни, ставити запитання коректно та по-діловому.

При цьому на головуючого на пленарному засіданні покладено обов'язок забезпечити дотримання черговості запису на виступ (ст. 33 Регламенту) та надати рівні можливості промовцям для виступу на підтримку того чи іншого кандидата на посаду заступників Голови Верховної Ради України.

Незважаючи на те, хто є суб'єктом висунення, кожен кандидат на посаду має право на самовідвід. Такий самовідвід оформлюється через публічне виголошення самовідводу кандидатом на посаду на пленарному засіданні. Для цього головуючий надає йому слово позачергово, тобто у першочерговому, пріоритетному порядку. Інших форм волевиявлення кандидата на посаду заступника Голови Верховної Ради України щодо свого самовідводу (через подання письмової заяви, оприлюднення своєї позиції в інший спосіб) Регламентом не передбачається.

Водночас, період, протягом якого кандидат має право заявити про свій самовідвід, охоплює час від початку обговорення кандидатур на пленарному засіданні парламенту до моменту припинення такого обговорення. Іншими словами, під час обговорення кандидатур у фракціях кандидат ще не має права заявити про свій самовідвід, а після припинення обговорення на пленарному засіданні парламенту і переходу до голосування кандидат вже не має права заявити про свій самовідвід. Право на самовідвід, таким чином, є відносним, а не абсолютним. Воно обмежується відповідними строками розгляду цього питання в сесійній залі парламенту.

Самовідвід кандидатів приймається парламентом без голосування, тобто окремого рішення з цього приводу Верховною Радою України не ухвалюється (ч. 2 ст. 38 Регламенту).

Регламент не вимагає надання мотивів, підстав чи причин самовідводу. Це – акт добровільний, який цілком і повністю перебуває у сфері волевиявлення відповідного

кандидата. При цьому забороняється вчинення будь-якого тиску на кандидата з метою схиляння його до самовідводу будь-якими особами, у тому числі і народними депутатами України.

Рішення щодо кандидатур на посаду заступників Голови Верховної Ради України приймається відкритим поіменним голосуванням. Це означає неможливість проведення такого голосування в іншому режимі, зокрема шляхом таємного голосування (без попереднього голосування про одноразовий відступ від такого правила за процедурою ad hoc відповідно до ст. 50 Регламенту).

Умовою обрання заступників Голови Верховної Ради України є подання за відповідну кандидатуру більшості голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Жодних інших умов для визнання голосування таким, що відбулося і стало результативним, Регламент не передбачає. Норми щодо необхідної мінімальної кількості депутатів, які мають взяти участь у голосуванні для його визнання таким, що відбулося, Регламентом не встановлено. Це повністю відповідає змісту ст. 91 Конституції України.

Обрання заступника керівника парламенту оформлюється постановою парламенту. При цьому окремого голосування щодо такої постанови не проводиться: обрання заступника Голови парламенту зафіксовано у результатах таємного голосування, переглядати які Верховна Рада України у такий спосіб не уповноважена. Водночас, треба мати на увазі, що повноваження заступника Голови Верховної Ради України розпочинаються не з моменту підписання відповідної постанови, а з моменту його обрання.

5. Частина 4 цієї статті передбачає можливість одночасного обрання Першого заступника та заступника єдиним списком. Відповідна процедура передбачає прийняття рішення не щодо кожної з кандидатур окремо, а одразу стосовно двох кандидатів на відповідні посади. Цілком очевидно, що таких списків може бути і декілька, тож народні депутати при голосуванні отримають можливість обрати один з них або ж не підтримати жоден.

Варто зауважити, що з 2010 р. обрання заступників керівника парламенту одночасно з Головою Верховної Ради України не допускається.

6. Регламент у ч. 5 цієї статті встановлює тотожну з відкликанням Голови Верховної Ради України процедуру відкликання його заступників. Відтак для розуміння відповідного порядку можна використовувати коментар до ст.ст. 76-77 Регламенту.

7. Відповідно до ч. 6 цієї статті переобрання Голови Верховної Ради України не є підставою для обов'язкового перегляду питання про перебування на посадах Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України. У такий спосіб Регламент прагне стабілізувати роботу парламенту та не допустити ситуації, коли бодай на короткий час Верховна Рада України опиниться без керівництва. Водночас, правило щодо ініціювання відкликання заступників керівника парламенту України може бути застосоване і разом з відкликанням Голови Верховної Ради України.

**Стаття 80. Повноваження Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України**

**1. Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України:**

**1) виконують окремі повноваження Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків, які визначає Голова Верховної Ради України;**

**2) визначають за дорученням Голови Верховної Ради України головний комітет з опрацювання внесених до Верховної Ради проектів актів відповідно до предметів відання комітетів;**

**3) вживають заходів для організації скоординованої спільної роботи комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій;**

**4) виконують інші повноваження, передбачені цим Регламентом, а також виконують доручення Верховної Ради, Голови Верховної Ради України.**

**2. Перший заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. Перший заступник Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, з питань підготовки і розгляду законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік та звіту про його виконання, організовує розробку проекту кошторису Верховної Ради, а також з питань здійснення Верховною Радою та її органами законопроектної діяльності, законодавчої процедури та контрольних функцій.**

**3. Заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків, за відсутності або неможливості їх виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України.**

**Заступник Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами судової влади та інформаційного забезпечення діяльності Верховної Ради.**

1. Повноваження одноособового керівника парламенту – Голови Верховної Ради України – певною мірою урівноважуються інститутом делегування повноважень таким конституційним посадовим особам, як Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України. Конституцією України і Регламентом парламенту кількість заступників Голови Верховної Ради України обмежена двома. Відступів від цього правила Конституція України не передбачає.

Разом із тим, обрання цих посадових осіб, як і обрання Голови Верховної Ради України відповідно до ч. 1 ст. 88 Конституції України є конституційною вимогою. Зазвичай, наголос на посадах першого заступника і заступника певної посадової особи вказує на те, що на цих осіб за відсутності керівника покладається виконання окремих його повноважень, що встановлюється правовим актом або окремим дорученням відповідного керівника. Водночас, розмежування посад Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України вказує на те, що пріоритет у виконанні повноважень Голови Верховної Ради України повинен мати Перший заступник, тоді як заступник Голови Верховної Ради України може реалізувати такі повноваження у “другу чергу”.

2. Ця стаття Регламенту регулює сферу повноважень заступників керівника парламенту. Як бачимо, обсяг їх повноважень є невеликим, особливо порівняно з повноваженнями Голови Верховної Ради України. Частка власної компетенції цих посадових осіб є незначною.

Так, зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 94 Регламенту Верховної Ради України відповідно до розподілу обов’язків Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради повертає внесений законопроект, проект іншого акта суб’єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до пункту 4 Положення про Комісію з питань нагородження Почесною грамотою та Грамотою Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України “Про Почесну грамоту та Грамоту Верховної Ради України” від 5 липня 2001 р.

Головою Комісії з питань нагородження Почесною грамотою та Грамотою Верховної Ради України за посадою є Перший заступник Голови Верховної Ради України.

Слід також звернути увагу на те, що відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 78 Регламенту встановлено, що Голова Верховної Ради України у разі необхідності скасовує розпорядження Першого заступника Голови Верховної Ради України, що вказує на можливість видання згаданими посадовими особами окремих розпоряджень.

3. У п. 1 ч. 1 цієї статті вказується, що Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України виконують окремі повноваження Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків, які визначає Голова Верховної Ради України. Нині діє Розпорядження Голови Верховної Ради України "Про розподіл обов'язків між Першим заступником Голови Верховної Ради України та заступником Голови Верховної Ради України" від 27 березня 2007 р. №346.

Як випливає зі змісту цього Розпорядження, заступники Голови Верховної Ради України здійснюють чимало функцій з управління парламентом, керівництва його органами, реалізації парламентських процедур, що прямо Регламентом не передбачено. На це вони уповноважені шляхом делегування з боку Голови Верховної Ради України, а не парламенту. При цьому варто мати на увазі, що відповідний розподіл їх посадових обов'язків керівником парламенту не є незмінним: він змінюється відповідно до волевиявлення Голови Верховної Ради України, а відтак обсяг повноважень його заступників може зменшуватися або збільшуватися шляхом скорочення, розширення та перерозподілу повноважень між ними.

Водночас, поряд із повноваженнями, які заступники Голови парламенту, здійснюють за його дорученням, Регламент фіксує і ряд повноважень, які вони здійснюють відповідно до Регламенту. Ці повноваження закріплені у частинах 2-3 цієї статті Регламенту.

4. Відповідно до ч. 2 цієї статті та згаданого Розпорядження Перший заступник Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків:

- веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, з питань підготовки і розгляду законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік та звіту про його виконання;
- організовує розробку проекту кошторису Верховної Ради України;
- веде організаційну та іншу роботу з питань здійснення Верховною Радою та її органами законопроектної діяльності, законодавчої процедури, контрольних функцій та взаємодії з правоохоронними органами;
- за дорученням Голови Верховної Ради України забезпечує підготовку і проведення пленарних засідань парламенту, засідань Погоджувальної ради та організаційних нарад з відповідних питань; визначає головний комітет з опрацювання внесених до парламенту проектів актів відповідно до предметів відання комітетів; веде питання міжпарламентських і міжнародних зв'язків;
- організовує опрацювання проекту порядку денного сесій Верховної Ради України та розкладу пленарних засідань парламенту;
- взаємодіє з депутатськими фракціями (групами);
- вживає заходів для організації скоординованої спільної роботи комітетів парламенту, тимчасових комісій, зокрема координує діяльність таких комітетів Верховної Ради України: з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією; з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності парламенту; з питань бюджету; з питань фінансів і банківської діяльності; з питань економічної політики; з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва; з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки; з питань будівництва,

містобудування і житлово-комунального господарства; з питань транспорту і зв’язку; з питань аграрної політики та земельних відносин; а також координує діяльність Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації;

- організовує контроль за додержанням народними депутатами України встановленого порядку здійснення службових відряджень за кордон.

Цей перелік повноважень не є вичерпним, оскільки передбачається виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України і інших обов’язків за дорученням Голови Верховної Ради України.

4. Відповідно до ч. 3 цієї статті заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки Голови Верховної Ради України за обов’язкової наявності двох умов: в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків або за відсутності або неможливості їх виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України.

Заступник Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків виконує такі повноваження:

- за дорученням Голови Верховної Ради України в разі відсутності Першого заступника Голови Верховної Ради України або неможливості виконання ним своїх обов’язків забезпечує підготовку і проведення пленарних засідань парламенту, засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій та організаційних нарад з відповідних питань; визначає головний комітет з опрацювання внесених до парламенту проектів актів відповідно до предметів відання комітетів; здійснює зв’язки з об’єднаннями громадян та неурядовими організаціями;

- веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами судової влади;

- організовує роботу щодо інформаційного забезпечення діяльності Верховної Ради;

- координує взаємодію парламенту та його органів зі ЗМІ;

- вживає заходів для організації скоординованої спільної роботи комітетів парламенту, тимчасових комісій, зокрема координує діяльність таких комітетів Верховної Ради України: з питань правосуддя; з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин; з питань європейської інтеграції; з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; з питань науки і освіти; з питань охорони здоров’я; з питань культури і духовності; з питань сім’ї, молодіжної політики, спорту та туризму; з питань свободи слова та інформації; з питань соціальної політики та праці; у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів.

Цей перелік повноважень не є вичерпним, оскільки передбачається виконання заступником Голови Верховної Ради України і інших обов’язків за дорученням Голови Верховної Ради України.

## Глава 16.

## СТВОРЕННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 81. Створення комітетів Верховної Ради**

**1. Створення комітетів здійснюється з урахуванням вимог Закону України "Про комітети Верховної Ради України" та цього Регламенту.**

**2. Перелік комітетів затверджується у разі необхідності на першій сесії Верховної Ради нового скликання більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу.**

**3. Верховна Рада створює комітети у складі голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Голови комітетів, перші заступники, заступники голів комітетів, секретарі, персональний склад членів комітетів обираються Верховною Радою більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Народний депутат може бути членом лише одного комітету.**

**4. Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою.**

**{Частина четверта статті 81 в редакції Законів № 2157-VI від 27.04.2010, № 2600-VI від 08.10.2010}**

**5. Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп) у комітетах здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту.**

**{Частина п'ята статті 81 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. Робота депутата в парламенті охоплює і його участь у діяльності комітетів і комісій парламенту. Більшість депутатів включається до їх складу і бере активну участь в їхній роботі.

Згідно із Законом України “Про комітети Верховної Ради України” **комітет Верховної Ради України - це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій**. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй.

Діяльність комітетів координує Голова Верховної Ради України згідно з Конституцією України та в порядку, встановленому Регламентом.

Утворюються комітети на першій після виборів сесії парламенту. Парламент визначається з кількісним складом та предметами відання комітетів. Тож їхня структура змінюється від скликання до скликання.

Останнім часом кількість комітетів коливалася в межах 25-29, хоча в юридичній літературі висловлювалися різні думки щодо оптимальної кількості комітетів.

Нині в парламенті України восьмого скликання діє 27 комітетів (відповідно до Постанови Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання” від 4 грудня 2014 р. №22-VIII):

- Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;
- Комітет з питань запобігання і протидії корупції;
- Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства;
- Комітет з питань бюджету;
- Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
- Комітет з питань економічної політики;
- Комітет з питань європейської інтеграції;
- Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- Комітет у закордонних справах;
- Комітет з питань інформатизації та зв’язку;
- Комітет з питань культури і духовності;
- Комітет з питань науки і освіти;
- Комітет з питань національної безпеки і оборони;
- Комітет з питань охорони здоров'я;
- Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
- Комітет у справах ветеранів та інвалідів;
- Комітет з питань податкової та митної політики;
- Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;
- Комітет з питань правової політики і правосуддя;
- Комітет з питань промислової політики та підприємництва;
- Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
- Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;
- Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики та спорту;
- Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення;
- Комітет з питань транспорту;
- Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Окрім того, зазначеною Постановою Верховної Ради України згідно із ст. 10 Закону України "Про приватизацію державного майна" від 4 березня 1992 р. утворено Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації (п. 2 Постанови), а також Спеціальну комісію з питань демократичного цивільного контролю над воєнною організацією держави (п. 3 Постанови).

Комітети є однією з основних форм організації роботи Верховної Ради України і депутатів. Вони забезпечують неперервність функціонування парламенту та здійснення його

функцій, участь депутатів в їх діяльності, ефективність реалізації парламентських функцій на основі функціональної та галузевої спеціалізації окремих комітетів тощо.

Комітети парламенту активно сприяють реалізації компетенції Верховної Ради України, передусім законопроектної, організаційної та контрольної функцій (ст. 11 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”).

**Законопроектна функція комітетів** полягає в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України, попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України, доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому), попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України, узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

**Організаційна функція комітетів** полягає в плануванні своєї роботи, проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України, попередньому обговоренні відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовці до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур, підготовці питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання, участі у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України, прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій, роз'яснень, розгляді звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку, участі відповідно до предметів їх відання в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями, підготовці письмових звітів про підсумки своєї діяльності, забезпеченні висвітлення своєї діяльності в ЗМІ.

**Контрольна функція комітетів** полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України, участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні години запитань до Уряду України, контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом, організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань, організації та підготовці слухань у комітетах, підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, взаємодії з Рахунковою палатою та з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

Як випливає з наведеного, перед комітетами ставляться досить широкі і відповідальні завдання. Але це не перетворює комітети на органи державної влади. Вони є і залишаються лише робочими органами парламенту і не підміняють державні органи. У них немає права ухвалювати обов’язкові для виконання органами державної влади рішення, накладати стягнення, призначати чи звільняти посадових осіб, розпоряджатися бюджетними коштами і кредитами, бути позивачами чи відповідачами в суді тощо.

Головною для них є організаційна та законопроектна робота: підготовка законопроектів, прийняття рекомендаційних рішень для парламенту, взаємодія з іншими структурними підрозділами парламенту та депутатськими фракціями.

З ухваленням 22 грудня 2005 р. нової редакції Закону України "Про комітети Верховної Ради України" їх статус суттєво підвищився. Подальше підвищення статусу комітетів відбулося унаслідок конституційної реформи, після якої парламентська компетенція розширилася, що не могло не позначитися на компетенції комітетів, які повинні відповідати зрослим вимогам та очікуванням, що пред'являються до українського парламенту в суспільстві.

Загалом можна погодитися із висловленою думкою про те, що правовий статус і компетенція парламентських комітетів дозволяють віднести їх до числа "сильних" комітетів. Потреба в такому статусі комітетів, очевидно, існуватиме і надалі.

2. Частина 1 цієї статті вказує на два основних правових джерела, на підставах яких формуються парламентські комітети – це профільний Закон України "Про комітети Верховної Ради України" та Регламент парламенту. Відправні положення щодо формування комітетів містяться в ст. 89 Конституції України. Таким чином, комітети є не лише структурними підрозділами парламенту, але й обов'язковими елементами парламентської структури. Кожен комітет як структурна одиниця і робочий орган парламенту взаємодіє з іншими його структурними елементами, які виражають його представницький та колегіальний характер. Тому питання оптимізації процесу створення комітетів Верховної Ради України та їх участі в парламентських процедурах має важливе значення для розвитку парламенту в цілому.

3. Згідно з ч. 2 цієї статті передбачається факультативне затвердження переліку комітетів парламентом нового скликання. Це вказує на те, що такий перелік може переглядатися за необхідності, якщо парламент ухвалить рішення про це. Втім, за відсутності такого рішення в парламенті діє структура комітетів, затверджена парламентом попереднього скликання.

Зміна переліку комітетів вносить істотний елемент динамізму в розвиток парламенту. Водночас, вона не може бути довільною, а повинна, передусім, враховувати особливості реалізації парламентом його функцій, інші об'єктивні організаційно-правові особливості становлення і розвитку парламентської структури, реалізації Верховною Радою України її конституційних повноважень. Зміна переліку комітетів, яка періодично відбувається в кожному парламенті нового скликання відбиває як динаміку політичної структуризації парламенту, так і рівень професіоналізму при визначенні оптимальної структури комітетів і затвердженні предметів їх відання. Розширення парламентських функцій внаслідок конституційної реформи, природно, спричиняє розширення сфери відання комітетів, та призводить до збільшення їх кількості.

Водночас, перелік комітетів має враховувати необхідність охопити у сукупності предметами відання всю компетенцію парламенту, не допустити при визначенні предмета відання кожного комітету дублювання питань, віднесених до предмета відання іншого комітету, домогтися чіткого розмежування предметів відання комітетів та їх високого професіоналізму, зосередити зусилля кожного комітету на певній сфері однорідних суспільних відносин, у межах якої він повинен визначити пріоритети своєї діяльності та приступити до впровадження нагальних законопроектних новацій.

Перелік комітетів має визначатися так, щоб якомога максимально рівномірно розподілити відповідну законопроектну роботу, не допускаючи надмірного "перевантаження" певних комітетів і "недозавантаження" інших. Обсяг роботи комітетів має бути якщо не рівним, то принаймні співмірним.

Спірним з організаційно-правового боку є питання про необхідність узгодження переліку комітетів парламенту з переліком відповідних профільних центральних органів виконавчої влади. Очевидно, що домогтися повного збігу тут просто неможливо. До того ж таке

узгодження навряд чи доцільне, тим більше, що динаміка зміни у структурі центральних органів виконавчої влади значно вища, аніж у структурі робочих органів парламенту.

Оскільки кожен комітет має виконувати свої повноваження колегіально, то законодавчо мають встановлюватися обмеження на мінімальну та максимальну чисельність депутатів, які входять до складу комітету. Ці обмеження, разом з конституційним складом парламенту (450 народних депутатів) та забороною для кожного депутата бути членом більше ніж одного комітету, є природними обмежувачами неконтрольованого збільшення переліку комітетів парламенту.

4. Припис, що міститься у ч. 2 цієї статті про те, що затвердження переліку комітетів відбувається на першій сесії новобраного парламенту, не означає заборони перегляду переліку таких комітетів. Законом України "Про комітети Верховної Ради України" передбачається порядок формування нових комітетів та ліквідації діючих, що може відбуватися протягом усієї каденції парламенту.

5. Частина 3 цієї статті визначає внутрішню структуру кожного комітету. Вона складається з голів, перших заступників і заступників голів комітетів, секретарів та інших членів комітетів. Водночас, вичерпно структура комітетів встановлюється на основі норм Закону України "Про комітети Верховної Ради України". Зокрема, відповідно його ст. 37 є можливим формування у структурі комітету підкомітетів, що є внутрішньою справою самого комітету і тому Регламентом не регулюється.

Відповідно до ч. 6 ст. 6 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" до складу комітетів не можуть бути обрані Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України.

Встановлюється вимога щодо виключного членства народного депутата України, який не може бути членом одночасно кількох комітетів. Водночас, це не забороняє переходів депутата з комітету до комітету. Порядок таких переходів регулюється ч. 3 ст. *84* Регламенту та Законом України "Про комітети Верховної Ради України". Перебування депутата лише в одному комітеті дозволяє уникнути розпорошення його сил і уваги на різних ділянках роботи, сприяє професіоналізації роботи комітетів, налагодженню їх постійного функціонування та забезпечує більш оперативне і уважне вивчення і вирішення віднесених до відання комітету питань.

1.Частина 4 цієї статті встановлює спосіб визначення того, скільки представників кожної фракції (групи) мають увійти до складу кожного комітету. Таке визначення ґрунтується на принципі пропорційного представництва: чим більша фракція (група), тим більше її представників входять до складу відповідного комітету. При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" якщо кількість членів депутатської фракції (груп) у Верховній Раді України дорівнює кількості комітетів або є більшою ніж кількість комітетів, депутатські фракції (групи) направляють не менш ніж по одному представнику до кожного комітету Верховної Ради України.

Водночас, певні проблеми виникають з нечисленними фракціями (групами), які не в змозі направити хоча б одного представника до кожного комітету, тобто можливість формального порушення правил представництва залишається, але цього разу з об'єктивних причин – низька чисельність персонального складу фракції (групи).

Регламентом передбачається також і квотування розподілу посад голів комітетів, перших заступників та заступників голів, секретарів та членів комітетів. Таке квотування пропорційного представництва депутатських фракцій (груп) у комітетах здійснює регламентний комітет парламенту (ч. 5 цієї статті). Воно передбачає визначення того, на скільки посад і яких саме в кожному комітеті може претендувати кожна фракція (група) – з урахуванням її чисельності, а також чисельності комітетів. Іноді до переліку посад квотування додаються також посади у керівництві парламентом. Для цього потрібне спеціальне рішення про включення їх до переліку квотованих посад.

**Стаття 82. Обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів Верховної Ради**

**1. Список кандидатур на посади голів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів, по одній кандидатурі на кожну посаду, за поданням депутатських фракцій (депутатських груп) схвалюється Погоджувальною радою.**

**{Частина перша статті 82 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Питання про обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів не потребує підготовки в комітетах.**

**3. Список для обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів повинен містити назви всіх комітетів; прізвища, імена та по батькові відповідних кандидатів на посаду; назви депутатських фракцій (депутатських груп), які запропонували відповідних кандидатів на посаду згідно з розрахунковою квотою.**

**{Частина третя статті 82 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Голови комітетів, перші заступники, заступники голів та секретарі комітетів обираються за списком у цілому без обговорення на пленарному засіданні відкритим поіменним голосуванням.**

**5. Голова комітету, перший заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи).**

**{Частина п'ята статті 82 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**6. Голова комітету, перший заступник, заступник голови та секретар комітету не можуть бути одночасно головами депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина шоста статті 82 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Відповідно до ч. 1 цієї статті керівництво комітетів парламенту обирається не щодо кожної кандидатури окремо, а єдиним списиком. Це зумовлюється двома причинами. По-перше, такий підхід дозволяє виконати норму ч. 4 ст. 81 Регламенту, яка передбачає пропорційний розподіл відповідних посад у комітетах. По-друге, такий підхід дозволяє заощадити час і вирішити проблему на основі разового політичного компромісу, а не повертатися до неї для почергового заповнення відповідних вакансій у кожному комітеті.

Політичний характер рішення, що ухвалюється стосовно кандидатур на посади керівників комітетів, підтверджується двома обставинами. По-перше, відповідний список схвалюється Погоджувальною радою, яка є здебільшого політичним органом. По-друге, відповідне питання не потребує обговорення в комітетах (ч. 2 цієї статті). Ця обставина вказує на те, що питання обрання керівників комітетів має винятково політичний характер і не стосується фахової складової діяльності комітетів. Очевидно що, розглядаючи це питання, парламентські фракції (групи) мають, по-можливості, враховувати досвід роботи відповідних депутатів, їх професійні та ділові якості тощо.

2. У ч. 3 цієї статті визначається вичерпний перелік відомостей, які мають подаватися стосовно кожного кандидата на керівні посади у комітетах. У такому переліку обов’язково, зокрема, має зазначатися інформація про фракційну належність відповідних кандидатів. Таким

чином, фракційний принцип формування комітетів, у тому числі і їх керівного складу, діє і на цьому рівні.

3. Частина 4 цієї статті обумовлює вид та спосіб голосування парламенту за обрання голів, заступників голів і секретарів комітетів. Таке голосування відбувається у відкритому поіменному режимі. Відповідний режим унеможливлює “пакетне” обрання керівництва парламенту та керівництва комітетів.

4. У частинах 5-6 цієї статті встановлюються певні обмеження щодо фракційної належності голови, заступників голів і секретарів комітетів. Для уникнення можливості упередженої позиції керівництва комітету при розгляді питань, віднесених до відання відповідного комітету, встановлюється правило різної фракційної належності голови, першого заступника голови та секретаря комітету. Як бачимо, це правило не поширюється на звичайних заступників голів комітетів. Всі три згадані посадові особи мають представляти різні фракції (групи). Це також стабілізує роботу комітету та сприяє врахуванню різних позицій у ході його діяльності. Водночас, залучення представників якомога більшої кількості фракцій (груп) до керівництва комітетами зменшує ризик неконструктивної роботи представників відповідних фракцій (груп) у складі комітетів.

Інше обмеження стосується неможливості перебування голів фракцій (груп) на посадах голів, заступників голів і секретарів комітетів. По-перше, це звільняє комітети від можливого безпосереднього партійного впливу, оскільки це фахові, а не політичні органи парламенту. Таким чином, Регламент опосередковано спрямовує діяльність комітетів у фахове русло і мінімізує вплив лідерів парламентських фракцій (груп). Однак, не слід перебільшувати вагу відповідних заборон, оскільки голови фракцій (груп) мають і інші інструменти впливу на позиції комітетів, зокрема через депутатів своєї фракції (групи). По-друге, голови фракцій (груп) мають здебільшого концентрувати свої зусилля на політичній діяльності, а дозвіл перебувати на керівних посадах у комітетах негативно б позначився як на фаховій роботі комітетів, так і на діяльності відповідних депутатських фракцій (груп) у разі зайняття головою фракції (групи) посади голови комітету.

5. Голова комітету організовує роботу комітету. Він вносить пропозиції на засідання комітету щодо розподілу обов'язків між першим заступником та заступником або заступниками голови комітету, забезпечує складання плану роботи комітету, забезпечує виконання плану-графіка робіт над законопроектами та проектами інших актів Верховної Ради України, щодо яких комітет визначено головним, головує на засіданнях комітету, організовує повідомлення членів комітету про проведення засідання комітету та його порядок денний, запрошує в разі необхідності фахівців для участі в роботі комітету та робочих груп, підписує акти, прийняті комітетом, та протоколи засідань комітету, представляє комітет у відносинах з Головою та заступниками Голови Верховної Ради України, іншими комітетами Верховної Ради України, державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами парламентів іноземних держав та міжнародними організаціями, організовує виконання рішень комітету та інформує членів комітету про хід їх виконання, організовує підготовку звіту про роботу комітету, доповідає Верховній Раді України про роботу комітету, інформує Погоджувальну раду депутатських фракцій (груп) Верховної Ради України про позицію комітету щодо питань, розглянутих на його засіданнях, організовує взаємодію роботи комітету з підрозділами Апарату Верховної Ради України, дає доручення з організаційних питань першому заступнику, заступнику (заступникам) голови комітету, головам підкомітетів, секретарю комітету, забезпечує загальне керівництво секретаріатом комітету, інформує членів комітету про офіційні документи, листи, що надійшли до комітету, а також робить інші повідомлення, які стосуються діяльності комітету, інформує щомісячно відповідні фракції (групи) у Верховній Раді України про відсутність їх членів на засіданнях комітету без поважних причин, веде прийом громадян за дорученням Голови Верховної Ради України відповідно до встановленого графіка, здійснює інші повноваження, передбачені

законом, Регламентом Верховної Ради України, рішеннями Верховної Ради України та розпорядженнями Голови Верховної Ради України.

У комітеті, який налічує у своєму складі не більше десяти осіб, обирається один заступник голови комітету, у комітеті, який налічує від одинадцяти до двадцяти осіб, - перший заступник і заступник голови комітету, а в комітеті з чисельністю від двадцяти однієї особи і більше - перший заступник і два заступники голови комітету. Відхилення від цих вимог допускається при формуванні складу комітетів відповідно до ст. 16 Регламенту у межах коштів, передбачених кошторисом Верховної Ради України.

Розподіл обов'язків між першим заступником і заступником (заступниками) голови комітету затверджується на засіданні комітету за пропозицією голови комітету з прийняттям відповідного рішення. У разі відсутності голови комітету з поважних причин, а так само в період, коли посада голови комітету є вакантною, обов'язки голови комітету виконує відповідно його перший заступник або заступник.

Секретар комітету бере участь у складанні проекту плану роботи комітету, бере участь у складанні плану-графіка робіт над законопроектами та розкладу засідань комітету, контролює ведення діловодства секретаріатом комітету, підписує протоколи засідань комітету, організовує підготовку засідань та інших заходів, що проводяться комітетом, явку їх учасників та надання їм необхідних матеріалів, веде облік засідань комітету та присутніх на засіданнях, контролює виконання рішень комітету та забезпечення членів комітету, запрошених осіб необхідними документами і матеріалами, контролює виконання планів роботи комітету, бере участь у підготовці письмових звітів про роботу комітету.

**Стаття 83. Відкликання голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету Верховної Ради**

**1. Голова комітету, перший заступник, заступник голови та секретар комітету можуть бути в будь-який час за рішенням Верховної Ради відкликані зі своїх посад з підстав та в порядку, визначених Законом України "Про комітети Верховної Ради України" та цим Регламентом.**

**2. Рішення щодо включення до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради пропозиції про відкликання голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови та секретаря комітету зі своїх посад приймається на наступному пленарному засіданні Верховної Ради після дня внесення такої пропозиції. Одночасно приймається рішення про день розгляду зазначеного питання.**

**3. Для обговорення питання про відкликання голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови, секретаря комітету зі своїх посад відводиться до 30 хвилин, в тому числі для виступу голови комітету, першого заступника, заступника голови, секретаря комітету - до 10 хвилин.**

**4. Обговорення питання включає інформацію ініціаторів внесення пропозиції, виступ голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету, щодо яких порушено питання про відкликання з посади, запитання та відповіді.**

**5. Відсутність без поважних причин голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови, секретаря комітету на пленарному засіданні при розгляді питання про його відкликання з посади не є перешкодою для розгляду цього питання.**

**6. Рішення про відкликання голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови, секретаря комітету з посади приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу**

**Верховної Ради з оформленням відповідної постанови із зазначенням підстави відкликання.**

**7. У разі відкликання голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови, секретаря комітету з посади право висунення кандидатури на цю посаду належить депутатській фракції (депутатській групі), за квотою якої він був обраний на цю посаду.**

**{Частина сьома статті 83 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1.Визначаючи особливості процедури відкликання керівництва комітетів, ця стаття має застосовуватися у сукупності з відповідними приписами, уміщеними в Законі України "Про комітети Верховної Ради України".

2.Визначення підстав такого відкликання подається у згаданому Законі (ч. 3 ст. 7):

1) за власною заявою;

2) у зв'язку з незадовільною роботою на посаді;

3) внаслідок інших обставин, що унеможливлюють виконання посадових обов'язків.

У разі подання заяви про відкликання вона має бути погоджена з відповідною фракцією, за квотою якої народний депутат України був обраний на посаду.

Пропозиція про відкликання у зв'язку з незадовільною роботою на посаді або ж унаслідок інших обставин, що унеможливлюють виконання посадових обов'язків може бути внесена Головою Верховної Ради України або відповідним комітетом. При цьому рішення комітету щодо внесення пропозиції про відкликання голови, першого заступника голови, заступника голови, секретаря комітету приймається на засіданні комітету.

Закон (ч. 5 ст. 7) також зазначає, що після відкликання народного депутата України з посади голови, першого заступника голови, заступника голови чи секретаря комітету він залишається членом цього комітету, якщо Верховною Радою України не прийнято іншого рішення.

Якщо ж достроково припиняються депутатські повноваження відповідної посадової особи, то вона також втрачає свій статус керівника комітету без додаткового голосування – з моменту дострокового припинення її депутатських повноважень.

У разі ліквідації комітету (ст. 8 Закону України "Про комітети Верховної Ради України") відповідні керівники такого комітету втрачають свої посадові повноваження з моменту ухвалення парламентом рішення про ліквідацію комітету; окремого рішення про відкликання відповідних посадових осіб не потрібно.

3.Частина 2 цієї статті вказує на вкрай стислі строки реалізації пропозиції про відкликання: протягом наступного пленарного засідання після дня внесення такої пропозиції ухвалюється рішення про включення цієї пропозиції до порядку денного пленарних засідань парламенту та про день розгляду цього питання. У разі, якщо така пропозиція не підтримується більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, питання знімається з розгляду, а процедура відкликання зупиняється.

4.У разі набрання такою пропозицією необхідної кількості голосів розпочинається процедура обговорення питання про відкликання. Ця процедура триває протягом певного встановленого Регламентом часу (до 30 хвилин) у день розгляду зазначеного питання (ч. 3 цієї статті).

5.Частиною 4 цієї статті визначається імперативна структура процедури такого обговорення:

1) інформація ініціаторів внесення пропозиції (3 хвилини);

2) виступ голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету, щодо яких порушено питання про відкликання з посади (до 10 хвилин);

3) запитання та відповіді (по одній хвилині).

Наявність такої докладно розписаної процедури вказує на важливість розгляду цього питання та необхідність надання всебічної та об'єктивної інформації народним депутатам для вирішення порушеного питання по суті, оцінки об'єктивності розпочатої процедури відкликання та наявності відповідної політичної волі для реалізації такого відкликання.

Водночас, процедура обговорення як складова процедури відкликання має на меті з'ясування наявності дійсних підстав для відкликання, оскільки саме по собі відкликання не повинно бути невмотивованим, продиктованим суто політичними причинами. Воно також не повинно мати характер політичної розправи над опозиційним керівником комітету.

6.Відповідно до ч. 5 цієї статті встановлюється можливість розгляду питання про відкликання навіть за відсутності відповідної посадової особи на пленарному засіданні парламенту, у тому числі і з поважних причин (тобто з будь-яких згаданих у ч. 3 ст. 26 Регламенту). У такому випадку виступ цієї посадової особи не вимагається. Наявність такої норми покликана запобігти блокуванню вирішення цього питання з боку посадовця, щодо якого розпочато процедуру відкликання.

7. Частина 6 цієї статті визначає вид та спосіб голосування про відкликання: так само, як і при обранні, застосовується процедура відкритого поіменного голосування. Рішення про відкликання вважається ухваленим, коли за нього проголосує більшість від конституційного складу парламенту. У правовій формі таке рішення оформлюється постановою парламенту, де обов'язково має зазначатися підстава відкликання.

8. Частина 7 цієї статті резервує право висунення кандидатури на посаду голови комітету чи відповідно першого заступника, заступника голови, секретаря комітету за відповідною депутатською фракцією (групою), за квотою якої попередня посадова особа була обрана на таку посаду. Проте реалізація такого права має свої особливості: відповідна пропозиція не обов'язково може бути підтримана більшістю народних депутатів від конституційного складу. Зокрема, таке непідтримання може зумовлюватися перевищенням відповідною фракцією (групою) квоти свого представництва у відповідному комітеті.

Для позитивного вирішення такого питання у цьому випадку відповідна депутатська фракція (група) повинна або направити до відповідного комітету іншого свого представника, або – за погодженням з іншими фракціями (групами) – поступитися правом делегування свого представника на відповідну посаду іншій фракції (групі).

**Стаття 84. Формування персонального складу комітетів Верховної Ради**

**1. Члени комітетів обираються за списками кандидатів у члени всіх комітетів відкритим поіменним голосуванням без обговорення шляхом прийняття постанови Верховної Ради. Список персонального складу комітетів повинен містити назви всіх комітетів, назви депутатських фракцій (депутатських груп), прізвища, імена та по батькові кандидатів у члени комітету в алфавітному порядку в межах кожної депутатської фракції (депутатської групи), від якої їх висунуто.**

**{Частина перша статті 84 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Персональний склад усіх комітетів нового скликання визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради.**

**3. Народний депутат, який виявив бажання перейти до іншого комітету, може звернутися із відповідною заявою, погодженою з головою депутатської фракції (депутатської групи), до Голови Верховної Ради України, який направляє її для розгляду в комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для розгляду заяви по суті і внесення пропозиції на розгляд Верховної Ради.**

**{Частина третя статті 84 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. При вирішенні питань про зміну персонального складу комітетів приймається постанова про внесення змін до постанови Верховної Ради про обрання членів комітетів.**

1. Частинами 1-2 цієї статті встановлюється процедура формування персонального складу комітетів, тоді як частинами 3-4 цієї статті – процедура зміни такого складу. Необхідність унормування таких питань у цій статті обумовлена тим, що персональний склад комітетів не є сталою величиною, він змінюється протягом каденції парламенту, що пов'язано як з переходами депутатів між комітетами, так і з припиненням депутатських повноважень одних парламентаріїв і набуттям таких повноважень іншими депутатами. Таким чином, поняття "формування комітетів" є ширшим від одноразового затвердження персонального складу комітетів на першій сесії новообраного парламенту. Воно охоплює також і подальші зміни у персональному складі комітетів. Водночас, поза межами Регламенту, зокрема і цієї статті, залишилися питання ліквідації комітетів, що є суттєвим елементом формування парламентської структури (ці питання врегульовані в Законі України "Про комітети Верховної Ради України").

2. Процедура формування персонального складу комітетів, запрограмована відповідними нормами Регламенту, обумовлює вирішення питання про формування комітетів після проведення відповідних консультацій між депутатськими фракціями (групами). Формування складу комітетів є результатом досягнутого між ними компромісу. Саме тому Регламент не вимагає проведення обговорення цього питання в парламенті. У проекті відповідної постанови парламенту визначається як персональний склад комітетів, так і їх керівництво. Така постанова ухвалюється у режимі відкритого поіменного голосування.

3. Одночасність затвердження такого складу однією постановою (ч. 2 цієї статті) не заперечує можливості переформатування (тобто зміни) складу комітетів. Регламент у ч. 3 цієї статті вказує лише на одну форму зміни персонального складу комітету, а саме на перехід депутата до іншого комітету, тоді як ст. 7 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" обумовлює декілька випадків зміни персонального складу комітетів:

1) обрання нового члена комітету;

2) відкликання члена комітету;

3) обрання чи відкликання голови комітету, першого заступника, заступника голови, секретаря комітету;

4) дострокове припинення повноважень народного депутата України, який входив до складу комітету.

Всі відповідні питання вирішуються шляхом прийняття постанови Верховної Ради України. Виняток тут складає дострокове припинення повноважень народного депутата

України. Воно має наслідком його виключення зі складу відповідного комітету без прийняття про це окремого рішення Верховної Ради України.

Рішення Верховної Ради України щодо зміни у складі комітету приймаються з урахуванням принципу пропорційного представництва в комітетах депутатських фракцій (груп) і визначених відповідно до принципу квотування згідно з Регламентом.

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ч. 3 цієї статті перехід депутата до іншого комітету має пройти погодження з головою відповідної депутатської фракції (групи), яке має бути письмово зафіксоване у заяві, адресованій відповідним депутатом на ім'я Голови парламенту.

Окремим випадком є ліквідація комітету (ст. 8 Закону). Вона відбувається, якщо кількісний склад комітету стає меншим від мінімального кількісного складу, встановленого Верховною Радою України відповідно до ст. 5 цього Закону. У цьому разі Голова Верховної Ради України за поданням регламентного комітету повідомляє про це на пленарному засіданні і пропонує депутатським фракціям (групам), які не використали визначені для них квоти представництва в цьому комітеті, запропонувати Верховній Раді України кандидатури народних депутатів України для обрання до складу комітету. Якщо протягом місяця з дня повідомлення Голови Верховної Ради України кількісний склад комітету не збільшився згідно з вимогами, встановленими законодавством, регламентний комітет після консультацій з керівниками депутатських фракцій (груп) може внести на розгляд Верховної Ради України пропозицію про ліквідацію такого комітету.

Зрозуміло, що ухвалення парламентом рішення про ліквідацію комітету має наслідком припинення повноважень членів комітету всіх членів відповідного комітету з дня прийняття такого рішення, а ось голови та секретаря комітету - через місяць з дня прийняття такого рішення, що пов'язано з необхідністю підготовки матеріалів, що перебували на розгляді в комітеті, для передачі іншим комітетам.

Звернемо також увагу на те, що одночасно із прийняттям рішення про ліквідацію комітету Верховною Радою України має бути прийнято рішення про обрання народних депутатів України, які входили до складу ліквідованого комітету, до складу інших комітетів Верховної Ради України.

## Глава 17.

## УТВОРЕННЯ ТИМЧАСОВИХ СПЕЦІАЛЬНИХ КОМІСІЙ ТА ТИМЧАСОВИХ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 85. Порядок утворення тимчасової спеціальної комісії**

**1. Верховна Рада може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою, крім випадку, передбаченого частиною дев'ятою статті 146 цього Регламенту.**

**2. Тимчасова спеціальна комісія утворюється з числа народних депутатів, які дали на це згоду. Кількісний склад тимчасової спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина друга статті 85 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Пропозиції щодо кількісного та персонального складу тимчасової спеціальної комісії подаються у письмовій формі депутатськими фракціями (депутатськими групами) у п'ятиденний строк з дня направлення до них письмового звернення ініціатора (ініціаторів) утворення тимчасової спеціальної комісії. У складі тимчасової спеціальної комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату від кожної депутатської фракції (депутатської групи). Якщо депутатська фракція (депутатська група) не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій спеціальній комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (депутатської групи).**

**{Частина третя статті 85 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада приймає постанову, в якій визначає:**

**1) назву тимчасової спеціальної комісії;**

**2) мету, завдання і коло питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється тимчасова спеціальна комісія;**

**3) кількісний і персональний склад тимчасової спеціальної комісії, голову тимчасової спеціальної комісії та заступника голови;**

**4) термін діяльності тимчасової спеціальної комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання відповідної роботи);**

**5) термін звіту тимчасової спеціальної комісії про виконану роботу, який не перевищує шести місяців з дня її утворення;**

**6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи тимчасової спеціальної комісії.**

**5. На посаду голови тимчасової спеціальної комісії не може бути обраний голова комітету. Народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією (депутатською групою) може бути одночасно членом одного комітету і тимчасової спеціальної комісії.**

**{Частина п'ята статті 85 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**6. Секретар тимчасової спеціальної комісії обирається на першому засіданні тимчасової спеціальної комісії з числа її членів.**

**7. Голова тимчасової спеціальної комісії, заступник голови та секретар комісії не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи).**

**{Частина сьома статті 85 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**8. Строк повноважень тимчасової спеціальної комісії не може перевищувати одного року з дня її утворення.**

1. Так само, як і комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії є робочими органами парламенту. Вони мають конституційний статус (ст. 89 Основного Закону України) та створюються відповідно до вимог Конституції України. Їх статус та порядок діяльності має бути докладно врегульований спеціальним законом, який дотепер не введений у дію, всупереч відповідним конституційним настановам.

Тимчасові спеціальні комісії – це **особливі колегіальні тимчасові органи Верховної Ради України, що утворюються із числа народних депутатів України, завданням яких є підготовка і попередній розгляд питань за рішеннями Верховної Ради України**.

Відповідно до Конституції України т**имчасові спеціальні комісії створюються Верховною Радою України для підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її відання**. Вони не можуть виходити за межі компетенції самого парламенту. Фактично вони займаються законопроектною роботою, як і профільні парламентські комітети, проте їх діяльність має тимчасовий, а не постійний, як у комітетів, характер.

Спеціальні комісії акцентують увагу, як правило, на одному чи кількох законопроектах, які вони готують відповідно до доручення парламенту, що фіксується у постанові про створення та предмет відання цієї ТСК. У такий спосіб вони не відволікаються на значну частину законопроектних ініціатив, що притаманно для роботи комітетів.

Про це, зокрема, говорить і ч. 1 цієї статті, де зазначене цільове призначення ТСК: підготовка, попередній розгляд і доопрацювання проектів актів парламенту.

Водночас, депутати в ТСК працюють більш уважно та з більшим ступенем відповідальності. Також досягається значна економія часу. Такі ТСК створюються, як правило, для доопрацювання найбільш важливих законопроектів.

Прикладом цього стала діяльність ТСК з питань опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, яка діяла в парламенті України 4-го скликання протягом 2003-2006 рр., і завдяки зусиллям якої були напрацьовані кілька конституційних законопроектів, що лягли в основу Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. та пакет законів зі сфери виборчого законодавства (всі ці закони були ухвалені парламентом упродовж 2004-2005 рр.).

ТСК діють на засадах верховенства права, законності, колегіальності, рівноправності членів комісії, об'єктивності та обґрунтованості прийнятих рішень, висновків і пропозицій. Вони мають повноваження головного комітету, передбаченого Регламентом з питання, для підготовки якого їх утворено.

2. Важливо, що законодавці в цілях зменшення кількості ТСК зробили у ч. 1 цієї статті застереження: такі ТСК створюються лише за умови, що предмет правового регулювання віднесених до її відання законопроектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою, крім випадку, передбаченого ч. 9 ст. 146 Регламенту, тобто проекту про внесення змін до Конституції України. Це застереження має запобігти утворенню дублюючих предмети відання комітетів ТСК та унеможливити надмірне зростання їх чисельності, внаслідок чого роль комітетів у законодавчому процесі гіпотетично може знижуватися.

3. Аналізуючи правову природу ТСК, слід використати параметри, на основі яких створюються і функціонують комітети. У них більше спільного, ніж відмінного.

Відмінності полягають у тому, що:

1) комітети формуються відразу на першій сесії парламенту, тоді як формування ТСК може відбуватися протягом усієї каденції парламенту;

2) комітети є імперативними, а ТСК – факультативними органами парламенту;

3) комітети працюють протягом усієї каденції парламенту, окрім випадків їх ліквідації, тоді як ТСК працюють чітко визначений час – не більше одного року (ч. 8 цієї статті);

4) законодавством установлюються особливі підстави (ч. 2 ст. 86 Регламенту) припинення повноважень ТСК, відмінні від підстав ліквідації комітетів;

5) встановлюються додаткові, порівняно зі створенням комітетів, обмеження стосовно членства народних депутатів у складі ТСК (ч. 5 і 7 ст. 85 Регламенту);

6) секретар ТСК обирається не парламентом, а самою ТСК, на відміну від секретаря комітету.

Спільні риси комітетів та ТСК парламенту полягають у тому, що:

1) комітети і ТСК формуються парламентом зі складу народних депутатів;

2) комітети та ТСК працюють колегіально;

3) ТСК створюються на правах комітету, тобто наділяються ідентичним переліком прав і обов’язків;

4) формування ТСК відбувається на основі принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (груп);

5) ТСК, як і комітети, мають статус конституційних робочих органів парламенту;

6) правове регулювання ТСК, як і комітетів здійснюється на рівні Конституції України та спеціального закону;

7) внутрішня структура ТСК в цілому ідентична структурі комітетів;

8) створення кожної ТСК, як і створення комітетів, оформлюється відповідною постановою парламенту;

9) голова та заступник голови ТСК обираються парламентом, як і керівництво комітетів.

4. Формування ТСК відбувається на основі ухвалення відповідного проекту постанови, який має обов’язково передбачати як визначення певних предметних моментів діяльності ТСК, так і її персонального складу. Народні депутати мають надати згоду на входження до ТСК, тобто суб’єкт внесення такого проекту повинен спершу з’ясувати волю депутатів, яких він пропонує включити до складу ТСК.

5. Таке формування проходить, як зазначалося, на основі принципу пропорційного представництва. Якщо ж депутатська фракція (група) відмовляється делегувати своїх представників до складу ТСК, тоді ТСК формується без участі такої фракції (групи), але з дотриманням пропорційного представництва для всіх інших фракцій (груп). Регламент не встановлює того, скільки саме фракцій (груп) мають надати своїх представників до складу комісії; гіпотетично можлива ситуація, коли ТСК буде сформована і однією фракцією (групою), якщо за це проголосує більшість від конституційного складу парламенту, а всі інші фракції (групи) офіційно відмовляться делегувати своїх представників до її складу. У такому випадку принцип пропорційного представництва буде порушений.

6. Регламент не розглядає окремо питання зміни персонального складу ТСК, тобто в цьому випадку слід керуватися нормами, що встановлюють відповідні правила для комітетів, поки не буде встановлено іншого або в спеціальному законі про ТСК, або в Регламенті.

7. Частина 4 цієї статті визначає вимоги до оформлення проекту постанови про створення ТСК. Такі вимоги є обов'язковими для реєстрації відповідного проекту постанови. Недодержання таких вимог (однієї або кількох) є підставою для повернення такого проекту суб'єкту законодавчої ініціативи (ст. 94 Регламенту). Зокрема, не може бути зареєстрована постанова про створення ТСК, якщо у ній відсутні предмет відання такої комісії або персональний її склад і керівництво тощо. З огляду на строковий характер діяльності ТСК, особливо важливого значення набуває чітке визначення у відповідному проекті постанови термінів діяльності ТСК та термінів її звітування (пункти 4-5 ч. 4 цієї статті).

8. У частинах 5 і 7 цієї статті встановлюються обмеження щодо членства у ТСК:

1) голова ТСК не може бути одночасно головою комітету, що виправдано з огляду на постійний характер діяльності і комітету і комісії;

2) народний депутат не може бути одночасно членом комітету і більше ніж однієї ТСК, що має сприяти більш уважній та наполегливій праці у ТСК;

3) керівництво ТСК має репрезентувати різні фракції (групи), що, як і у випадку з комітетами, має гарантувати представницький характер сформованих ТСК і репрезентації у них різних політичних сил, зокрема і в керівництві.

9. Регламент окремо не визначає специфіку статусу голови, заступників голови та секретаря комісії. Зауважимо лише, що не передбачається посада першого заступника голови ТСК (що притаманно комітетам) та інституту співголів ТСК, що часто практикувалося у попередніх складах парламенту.

Стосовно статусу секретаря, то тут Регламент вказує лише на те, що секретар обирається з членів ТСК і що таке обрання відбувається на першому засіданні ТСК. Іншими словами, секретар ТСК має представницький мандат другого порядку, який він отримує не безпосередньо від парламенту, а від створеного ним органу – ТСК.

10. Відповідно до ч. 8 цієї статті встановлюється строк повноважень ТСК. Зокрема, визначено, що він не може перевищувати одного року з дня її утворення. Такий період вважається достатнім для реалізації поставлених перед ТСК парламентом цілей і завдань. Водночас, законодавство не передбачає можливості пролонгації цього строку. Утім, парламент може визначити і інший, більш стислий термін діяльності ТСК (ч. 1 ст. 86 Регламенту).

Як випливає з наведеного формулювання ч. 8 цієї статті Регламенту, повноваження ТСК починаються не з моменту введення в дію постанови про її утворення, а з дня прийняття такої постанови.

**Стаття 86. Термін діяльності тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради**

**1. Тимчасова спеціальна комісія утворюється на визначений Верховною Радою термін. У визначений термін, але не пізніш як через шість місяців з дня її утворення, тимчасова спеціальна комісія подає до Верховної Ради письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені народними депутатами - членами цієї комісії відповідні проекти актів Верховної Ради та інші матеріали, які надаються народним депутатам. Після обговорення результатів роботи тимчасової спеціальної комісії у відповідних комітетах та на пленарному засіданні Верховна Рада приймає рішення щодо завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін її діяльності.**

**2. Повноваження тимчасової спеціальної комісії вважаються припиненими в разі:**

**1) прийняття Верховною Радою закону, постанови або іншого акта, для підготовки якого створювалася ця тимчасова спеціальна комісія;**

**2) припинення повноважень Верховної Ради, якою утворено цю тимчасову спеціальну комісію.**

1. Ця стаття, попри назву, регулює термін звітування ТСК та підстави припинення її повноважень.

2. Утворення парламентом ТСК обумовлює такий характер відносин між органом, що утворив комісію, та створеною комісією, як відносини **підконтрольності і підзвітності**. Вони виражаються у можливості парламенту поставити питання про звітування ТСК у визначені Регламентом та спеціальною постановою Верховної Ради України строки такого звітування.

Для підготовки відповідного звіту ТСК їй надається строк у 6 місяців від дня її утворення. У звіті мають знайти відображення результати діяльності ТСК, для досягнення яких вона, власне, і створена. Окрім такого звіту подаються також проекти актів, для підготовки чи доопрацювання яких ТСК створена, та інші матеріали, підготовлені ТСК. Перелік таких матеріалів Регламент не дає, що вказує на можливість парламенту самому визначитися із додатковими формами відповідної звітності.

Зазвичай, термін звітування ТСК передбачається безпосередньо в постанові Верховної Ради України про утворення відповідної комісії. Це відразу "дисциплінує" роботу ТСК, орієнтує її на досягнення поставленого результату в якомога більш стислі строки. Адже слід мати на увазі, що члени ТСК одночасно є членами комітетів парламенту, тобто мають поєднувати обидві форми роботи у своїй діяльності.

Після підготовки таких матеріалів та проектів вони надаються у відповідні профільні комітети парламенту для обговорення, яке має характер попереднього. Проте законодавство не визначає строків такого обговорення в комітетах та періоду, протягом якого питання про заслуховування звіту має бути включене до порядку денного пленарних засідань парламенту.

Регламент також не деталізує процедуру обговорення звіту ТСК на засіданні Верховної Ради України. Очевидно, парламент сам має визначатися, за якою процедурою – повного чи скороченого – обговорення він має йти у цьому випадку. Результатом такого обговорення має стати надання публічності діяльності ТСК і результатів її роботи та вирішення питання щодо подальшої долі комісії.

Саме тому у ч. 1 цієї статті встановлено, що після обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України результатів роботи ТСК парламент приймає рішення щодо завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін її діяльності і відповідно – наступного звіту. При цьому граничний строк в один рік (ч. 8 ст. 80 Регламенту) не може бути порушений.

3. У ч. 2 цієї статті визначаються підстави, на основі яких повноваження ТСК припиняються:

1) прийняття Верховною Радою акта, для підготовки якого створювалася ця ТСК;

2) припинення повноважень Верховної Ради, якою утворено цю ТСК.

Водночас, перелік цих підстав, враховуючи зміст ч. 1 цієї статті, не можна вважати вичерпним. У нього також слід включити прийняття парламентом рішення про завершення роботи ТСК за результатами обговорення її діяльності та звітування. При цьому неважливо, чи виконала ТСК свою місію, чи парламент, невдоволений результатами її діяльності, вирішив знайти іншу організаційно-правову форму реалізації поставлених перед ТСК цілей і завдань –

через діяльність іншої ТСК, чи через передачу відповідних питань до відання профільного комітету.

Зрозуміло, що припинення повноважень ТСК може бути як строковим, так і достроковим.

**Строкове припинення її повноважень** настає внаслідок завершення річного періоду її діяльності чи іншого періоду, на який її було створено відповідною постановою Верховної Ради України (у разі, якщо парламент не пролонгував строк роботи ТСК). Завершення відповідного періоду повноважень, зазначеного у постанові про утворення ТСК, не вимагає прийняття додаткової постанови парламенту про припинення діяльності ТСК.

**Дострокове припинення повноважень ТСК** відбувається тоді, коли завершення повноважень ТСК відбулося до завершення визначеного відповідною постановою парламенту строку, на який її було створено. Настання таких обставин можливе за таких умов: якщо ТСК достроково виконала своє завдання і парламент ухвалив акт, який ТСК розробляла, якщо парламент припинив діяльність ТСК з будь-яких інших обставин, або якщо повноваження Верховної Ради України припинені внаслідок завершення каденції парламенту чи внаслідок дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України.

**Стаття 87. Створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради**

**1. Верховна Рада відповідно до частини четвертої статті 89 Конституції України може утворювати тимчасові слідчі комісії. Питання про утворення тимчасової слідчої комісії включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради без голосування.**

**{Частина перша статті 87 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Порядок утворення, вимоги до персонального складу тимчасової слідчої комісії визначаються в порядку, передбаченому для утворення тимчасової спеціальної комісії (частинами другою - п'ятою, сьомою та восьмою статті 85 цього Регламенту), крім особливостей, встановлених цією статтею.**

**3. До складу тимчасової слідчої комісії не може входити народний депутат, який:**

**1) є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування;**

**2) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;**

**3) був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;**

**4) до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії.**

**. Народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу тимчасової слідчої комісії, зобов'язаний повідомити**

**Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової слідчої комісії за наявності підстав, зазначених у частині третій цієї статті.**

**{Частина четверта статті 87 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**5. Секретар тимчасової слідчої комісії обирається на першому засіданні тимчасової слідчої комісії із числа її членів шляхом таємного або відкритого голосування більшістю народних депутатів від складу тимчасової слідчої комісії, затвердженого Верховною Радою.**

**6. Секретар тимчасової слідчої комісії більшістю народних депутатів від її складу може бути переобраний на засіданні тимчасової слідчої комісії, а голова та заступник голови тимчасової слідчої комісії - на пленарному засіданні Верховної Ради більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу.**

**7. Народний депутат за погодженням із відповідною депутатською фракцією (депутатською групою) може бути обраний членом лише однієї тимчасової слідчої комісії.**

**{Частина сьома статті 87 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**8. У разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді у визначений Верховною Радою термін повноваження такої комісії вважаються припиненими з наступного дня після дня закінчення терміну подання тимчасовою слідчою комісією звіту, про що оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради.**

1. Відповідно до ч. 3 ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Тобто передбачається формування в парламенті України таких факультативних робочих органів, як тимчасові сліді комісії. **Тимчасова слідча комісія парламенту – це колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється із числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес**.

Аналізуючи правову природу тимчасових слідчих комісій, доцільно порівняти її із правовою природою ТСК.

**Спільні риси** полягають у тому, що:

1) комісії формує Верховна Рада України з числа народних депутатів, тобто комісії є робочими органами парламенту, як і комітети;

2) комісії є тимчасовими, тобто формуються протягом визначеного періоду діяльності;

3) правове регулювання діяльності комісій ідентичне;

4) керівництво цих комісій формується парламентом, а секретар обирається самою комісією;

5) встановлюється підпорядкованість і підзвітність цих комісій парламенту; передбачається їх періодичне звітування за результатами роботи;

6) комісії є не імперативними, а факультативними органами парламенту, покликаними тісно взаємодіяти з комітетами Верховної Ради України для належної реалізації конституційних парламентських функцій і повноважень.

Відмінності полягають у тому, що тимчасові слідчі комісії:

1) мають інше цільове призначення – проведення парламентського розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес;

2) для ухвалення рішення про їх створення достатньо однієї третини голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту;

3) встановлюються додаткові вимоги до персонального складу комісії, порівняно з вимогами до членів ТСК;

4) передбачається підготовка висновків і пропозицій цих комісій та спеціальний статус цих документів.

2. Як зазначається в Конституції України, ТСК утворюється Верховною Радою України, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 4 ст. 89 Основного Закону України). Таким чином, допускається створення таких комісій депутатською меншістю. З цього випливає, що формування та функціонування слідчих комісій є значною мірою інструментом депутатської меншості у здійсненні парламентського контролю та у контролю за діяльністю парламентської коаліції та коаліційного уряду.

Можливість формування слідчих комісій парламентською меншістю покликане на конституційному рівні гарантувати опозиції певні додаткові політичні права, зокрема при розслідуванні питань, що становлять суспільний інтерес і які з тих чи інших причин не є предметом уваги, чи яким приділяється недостатня увагу з боку коаліції.

Також формування слідчих комісій меншістю стимулює залучення її до активної парламентської роботи, сприяє конструктивній роботі у складі парламенту, програмує законні рамки її діяльності.

Тому зрозуміти правову і політичну природу слідчих комісій та їх цільове призначення можна лише аналізуючи відповідний комплекс питань під кутом зору динаміки взаємодії коаліції та опозиції в парламенті.

3. Регламент окремо не регулює питання визначення предмету діяльності слідчих комісій. Відповідно до Конституції України такими питаннями можуть бути будь-які питання, що становлять **суспільний інтерес**. У кожному конкретному випадку парламент вирішує, чи має та чи інша проблема суспільний інтерес чи ні, тобто дає правову оцінку певним фактам, ухвалюючи позитивне чи негативне рішення щодо створення відповідної слідчої комісії.

Зрозуміло, що реальними правовими підставами для її формування можуть бути повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об’єднань громадян стосовно питань, що становлять суспільний інтерес.

Такий інтерес, зокрема, можуть становити повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам та охороні довкілля, повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань або зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало суттєвої шкоди суспільним інтересам тощо. Відповідні питання мають знайти докладне правове вирішення у спеціальному законі про тимчасові слідчі комісії (який у комплексі, очевидно, регулюватиме і статус тимчасових спеціальних комісій парламенту України).

4. Відповідно до ч. 1 цієї статті питання про утворення слідчої комісії включається до порядку денного без голосування, тобто усувається можливість більшості депутатів блокувати конституційну норму про формування слідчої комісії меншістю.

5. Як випливає зі змісту ч. 2 цієї статті, Верховна Рада України приймає про створення слідчої комісії постанову, в якій визначає:

1) назву слідчої комісії;

2) завдання слідчої комісії і коло питань, що підлягають розслідуванню;

3) кількісний і персональний склад слідчої комісії, голову слідчої комісії та заступника голови слідчої комісії;

4) термін діяльності слідчої комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання певної роботи);

5) термін звіту слідчої комісії про виконану роботу, який не перевищує шість місяців;

6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи слідчої комісії.

При цьому на формування такої комісії поширюється правило, за яким кожна депутатська фракція (група) має право на пропорційне представництво у складі слідчої комісії. У складі слідчої комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату від кожної депутатської фракції (групи). Якщо ж депутатська фракція (група) не запропонувала представників для роботи в такій комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (групи).

На посаду голови слідчої комісії не може бути обраний голова комітету. Народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією (групою) може бути одночасно членом одного комітету і тимчасової слідчої комісії. Голова комісії, заступник голови та секретар комісії не можуть бути членами однієї депутатської фракції (групи).

5. Водночас, відповідно до ч. 3 цієї статті встановлюються додаткові обмеження щодо членства у слідчій комісії. Вони запроваджуються з метою уникнення конфлікту інтересів при здійсненні членами слідчих комісій своїх обов'язків. Так, **до складу такої комісії не може входити народний депутат України, який:**

**1) є родичем чи свояком посадової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування**.

Для правильного застосування цієї норми важливе значення має адекватне тлумачення вжитих у ній понять. Що стосується поняття "родичі", то воно по-різному тлумачиться в чинних нормативно-правових актах України, єдине розуміння цього поняття відсутнє. Іноді воно підміняється поняттям "близькі родичі". Так, у п. 1 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України до близьких родичів та членів сім'ї належать чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи

усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Відповідно до ч. 1 ст. 25-1 Кодексу законів про працю від 10 грудня 1971 р. до близьких родичів чи свояків належать батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри і діти одного з подружжя. Ширше поняття родичів тлумачиться у ст. 9 Закону України "Про нотаріат" від 2 вересня 1993 р., в якому вказано, що до родичів належать батьки, діти, онуки, дід, баба, брати, сестри обох членів подружжя.

Отже, під родичем слід розуміти подружжя, а також батьків, дітей, онуків, дідів, бабів, братів, сестер обох членів подружжя. При цьому під свояками слід розуміти батьків, братів, сестер і дітей іншого члена подружжя (ч. 1 ст. 25-1 Кодексу законів про працю). Під посадовою особою слід розуміти керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та які отримують зарплату відповідно з Державного чи місцевого бюджетів (ч. 2 ст. 2 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., ч. 1 ст. 2 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р.). Під службовою особою слід розуміти осіб, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням (примітка 1 до ст. 364 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р.).

**2) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі чи органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією.**

Тут слід зазначити, що легального визначення поняття майнових цивільно-правових інтересів законодавство України, на жаль, не містить. Відповідно до Рішення КСУ у справі про охоронюваний законом інтерес від 4 грудня 2004 р. майновий цивільно-правовий інтерес можна інтерпретувати як прагнення до користування конкретним матеріальним благом з метою задоволення суб'єктом права відповідних потреб. Отже, це поняття вживається, зазвичай, у розумінні матеріального (а не духовного, нематеріального) прагнення, потреби, вигоди особи, задоволення яких передбачено або безпосередньо випливає з положень закону.

Під майновими цивільно-правовими інтересами у контексті цієї норми слід розуміти наявність у відповідного народного депутата безпосередньо або через членів сім'ї (тут слід застосовувати Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення терміна "член сім'ї" від 3 червня 1999 р.) певних матеріальних благ або наміру отримати матеріальну вигоду від діяльності перерахованих вище юридичних осіб, які мають бути об'єктом проведення розслідування з боку парламентської слідчої комісії. При цьому важливо, що наявність відповідного інтересу не повинна мати місце протягом усієї діяльності слідчої комісії, а не лише при її формуванні. Тобто народний депутат, який бажає увійти до складу такої комісії, має уникати конфлікту таких інтересів. При цьому слід розмежовувати майнові та немайнові інтереси. До таких слід віднести зацікавленість відповідної особи у результативній, продуктивній діяльності відповідної юридичної особи, що не пов'язано з отриманням депутатом чи членом його сім'ї будь-якої матеріальної вигоди від результатів відповідної діяльності. Для цілей цієї статті не є важливим, чи має місце правомірний майновий інтерес, чи ні: будь-який такий інтерес з боку відповідної групи суб'єктів права несумісний з перебуванням у складі слідчої комісії, яка

створена щодо діяльності відповідної юридичної особи. Водночас, на нашу думку, варто було б на рівні нормативного акту конкретизувати правову природу майнового цивільно-правового інтересу для уникнення розбіжностей у тлумаченні цієї категорії під час правозастосування;

**3) був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган чи орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією.**

Під учасниками судового процесу розуміються: 1) у кримінальному процесі - це сторони кримінального провадження, потерпілий, його представник та законний представник, цивільний позивач, його представник та законний представник, цивільний відповідач та його представник чи представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, а також інші особи, за клопотанням або скаргою яких у випадках, передбачених цим Кодексом, здійснюється судове провадження (п. 26 ч. 1 ст. 3 Кримінально-процесуального кодексу України); у цивільному процесі - сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб (ч. 1 ст. 26 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 р.); у господарському процесі - сторони, треті особи, прокурор, інші особи, які беруть участь у процесі у випадках, передбачених відповідним Кодексом (ст. 18 Господарського процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 р.); в адміністративному процесі – сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб (ст. 47 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.);

**4) до набуття повноважень народного депутата України брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення слідчої комісії.**

Ревізія – це документальна і фактична перевірка певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб (ч. 5 ст. 2 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26 січня 1993 р.). Аудиторська перевірка – це перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів (ч. 2 ст. 3 Закону України "Про аудиторську діяльність" від 22 квітня 1993 р.). Під іншими видами перевірки розуміються будь-які встановлені нормативно-правовими актами види перевірок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації уповноваженими на те фізичними чи юридичними особами.

6. Відповідно до ч. 4 цієї статті на народного депутата України, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (групою) до складу слідчої комісії, покладається обов'язок повідомити Верховну Раду України про неможливість брати участь у роботі цієї комісії за наявності перерахованих вище підстав. Водночас, Регламент не встановлює форми та строків такого повідомлення. Очевидно, таке повідомлення обов'язково має відбутися до сформування персонального складу комісії, тобто процедура погодження має включати і виявлення обставин, що унеможливлюють членство депутата у комісії у зв'язку із можливим конфліктом інтересів. Водночас, не виключені ситуації, коли відповідні юридичні факти виникають уже після сформування персонального складу слідчої комісії. У такому випадку народний депутат, який є членом відповідної комісії, так само зобов'язаний повідомити парламент про неможливість брати участь у роботі комісії. Тоді він має бути за встановленою

Регламентом процедурою замінений іншим членом відповідної фракції (*групи*). Законодавчо доцільно чітко визначити порядок та час такої заміни.

7. Окреме регулювання передбачається у частинах 5-6 цієї статті для процедури обрання та переобрання секретаря комісії. Зокрема, встановлюється обов'язкове обрання цієї особи на першому засіданні слідчої комісії із числа її членів. Сама комісія більшістю голосів має встановити процедуру голосування – таємне або відкрите. Обраним на цю посаду буде той член комісії, який одержить більшість голосів депутатів від складу слідчої комісії, затвердженого Верховною Радою України. У такому ж порядку секретар слідчої комісії більшістю від її складу може бути переобраний на її засіданні.

Підстави переобрання секретаря комісії чи її керівництва Регламентом не встановлені, вирішення цих питань віддано на розсуд парламенту.

8. Незважаючи на назву цієї статті, її зміст у ч. 8 охоплює також юридичні наслідки ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді у визначений Верховною Радою термін. Такими наслідками є припинення повноважень комісії з наступного дня після дня закінчення терміну подання комісією звіту. Таке припинення оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради. Якщо наступним днем після завершення такого терміну є не пленарний день, то відповідне оголошення керівник парламенту повинен зробити на найближчому пленарному засіданні після дня закінчення терміну подання комісією звіту.

Як випливає з наведеної норми, важливим у правовому плані тут є не звітування під час засідання парламенту, а саме подання Верховній Раді України відповідного звіту, який має засвідчувати наявні результати діяльності слідчої комісії.

Ця норма має застосовуватися в сукупності з положеннями ч. 6 ст. 88 Регламенту, яка спеціально регулює підстави припинення повноважень тимчасової слідчої комісії парламенту.

**Стаття 88. Висновки роботи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради**

**1. Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в письмовому звіті, який повинен містити висновки і пропозиції про:**

**1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;**

**2) відомості чи обставини, встановлені тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;**

**3) відомості чи обставини, що не підтвердилися;**

**4) факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.**

**2. У пропозиціях тимчасової слідчої комісії зазначається, яким чином мають бути використані висновки тимчасової слідчої комісії в разі прийняття Верховною Радою рішення щодо них. Пропозиції тимчасової слідчої комісії викладаються у проекті постанови чи іншого акта Верховної Ради і вносяться на розгляд Верховної Ради народними депутатами - членами тимчасової слідчої комісії.**

**3. За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада може прийняти такі рішення:**

**1) взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії;**

**2) припинити повноваження тимчасової слідчої комісії;**

**3) продовжити роботу тимчасової слідчої комісії на визначений Верховною Радою строк, але не більше одного року з дня її утворення.**

**4. При розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада в разі необхідності вирішує питання щодо:**

**1) направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування;**

**2) направлення висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України;**

**3) направлення висновків тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі згідно із законом;**

**4) публікації висновків тимчасової слідчої комісії в газеті "Голос України".**

**5. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження.**

**{Частина п'ята статті 88 із змінами, внесеними згідно із Законом № 245-VII від 16.05.2013}**

**6. Повноваження тимчасової слідчої комісії припиняються:**

**1) одночасно з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії;**

**2) у разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді у визначений Верховною Радою термін (частина восьма статті 87 цього Регламенту);**

**3) у разі припинення повноважень Верховної Ради відповідного скликання, якою утворено тимчасову слідчу комісію.**

**7. Верховна Рада заслуховує звіт про діяльність тимчасової слідчої комісії в будь-який час не пізніше встановленого терміну для її діяльності або на вимогу тимчасової слідчої комісії раніше цього терміну, але не більше двох разів за весь термін її діяльності.**

1. Ця стаття унормовує юридичні наслідки діяльності слідчої комісії. Такими результатами має стати підготовка письмового звіту, висновків і пропозицій комісії, заслуховування такого звіту парламентом та визначення способу реагування на надані висновки і пропозиції. До того ж, усупереч назві статті, вона у ч. 6 охоплює і визначення переліку підстав припинення діяльності слідчої комісії.

Ця стаття не стосується організації роботи комісії, питань її внутрішньої структури, кола прав та обов’язків тощо. Відповідні питання мають знайти докладне врегулювання у відповідному спеціальному законі, присвяченому слідчим комісіям.

2. Частина 1 цієї статті містить обов’язкові вимоги щодо змісту письмового звіту слідчої комісії. Викладення відповідної інформації у звіті є обов’язковим. Строки підготовки та надання звіту визначаються ст. 87 Регламенту.

3. Пропозиції слідчої комісії мають не лише значення всередині парламенту , вони повинні бути певним чином використані для реагування відповідними правоохоронними органами у разі порушення чинного законодавства, прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, Регламент у ч. 2 цієї статті передбачає необхідність визначення у змісті такого звіту шляхів і способів використання поданої інформації для відповідного реагування уповноваженими на те органами. Такі матеріали мають знайти відображення в проекті акту (постанови чи іншого акту) парламенту, який він має ухвалити за результатами діяльності

відповідної слідчої комісії. Відповідний проект у порядку, передбаченому Регламентом, має вноситися на розгляд парламенту народними депутатами-членами цієї комісії. Перед внесенням він має пройти обов'язкове схвалення цією комісією, тобто відповідний проект має виражати не індивідуальну позицію того чи іншого депутата, а колективну позицію відповідної тимчасової слідчої комісії.

4. Підготовлені комісією висновки і пропозиції як акти реагування комісії мають бути обов'язково розглянуті в парламенті. Безпосередньо Регламент не фіксує необхідності розгляду цих матеріалів профільними комітетами, хоча виключати такої можливості не слід, а також не обумовлює тривалості та порядку обговорення у Верховній Раді України наданих їй висновків і пропозицій. Очевидно, ці питання мають бути врегульовані на законодавчому рівні.

Водночас, Регламент у ч. 3 цієї статті вказує на варіативність реагування парламенту на зміст таких висновків і пропозицій, що залежить від обґрунтованості наведених аргументів, об'єктивності позиції слідчої комісії, важливості виявлених у ході її діяльності фактів і обставин, що стали предметом парламентського розслідування тощо.

У разі, якщо парламент вирішить, що завдання, задля якого комісія створена, виконано нею успішно, він ухвалює рішення про взяття до відома її висновків і пропозицій та про припинення її діяльності. Її повноваження можуть бути припинені і з інших підстав, зокрема якщо завершився строк, на який вона була створена, чи наслідки роботи комісії не дали очікуваних результатів, робота комісії не велася чи велася неефективно тощо.

Верховна Рада України може з мотивів, що були виявлені в ході обговорення, ухвалити рішення про продовження роботи комісії – виявлений суспільний інтерес не зник, комісія не вичерпала у своїй діяльності необхідність його подальшого дослідження, відтак парламентське розслідування може тривати, проте не довше, ніж визначений Регламентом граничний строк діяльності слідчої комісії – тобто загалом не більше одного року з дня її утворення.

5. При застосуванні ч. 4 цієї статті слід виходити з розмежування предметної компетенції органів і посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, до яких адресовані відповідні матеріали слідчої комісії. При направленні таких матеріалів має бути також дотримана форма звертання до відповідних органів.

Разом з тим, незалежно від адресата, висновки слідчої комісії за рішенням парламенту можуть бути оприлюднені через публікацію відповідної інформації у парламентській газеті "Голос України". Зрозуміло, що оприлюднення такої інформації можливе тоді, коли при цьому не порушується таємниця слідства, інші норми кримінально-процесуального законодавства, а також, якщо у такій інформації відсутні матеріали, що мають ознаки державної таємниці. Тобто право парламенту оприлюднювати відповідні матеріали не є абсолютним, а повинно ґрунтуватися на компетенційних можливостях парламенту і не порушувати засади такого оприлюднення, встановлені галузевим законодавством. Тому слід досить уважно підходити до обнародування встановлених слідчою комісією фактів та обставин і спеціально звернути при публікації увагу на те, що висновки і пропозиції слідчої комісії не є вирішальними для слідства і суду, тобто парламент та його комісія не підміняє відповідні слідчі та судові органи, встановлюючи відповідні факти.

Досить часто на практиці висновки і пропозиції слідчих комісій адресуються до правоохоронних органів для їх вивчення і відповідного реагування. У разі виявлення дійсних порушень чинного законодавства відповідні факти стають предметом уваги відповідних компетентних органів для належного реагування. Парламент обов'язково повідомляється в установленому законодавство порядку про результати проведеної роботи.

Слід мати на увазі, що персональне втручання депутатів у хід розслідування і в судовий розгляд відповідних справ обмежене згідно з відповідними рішеннями КСУ (у справі про запити народних депутатів України від 19 травня 1999 р. та у справі про запити народних депутатів України до прокуратури від 11 квітня 2000 р.).

Водночас, недопустиме надання парламентом доручень іншим органам і посадовим особам державної влади і місцевого самоврядування за наслідками діяльності слідчої комісії, зокрема доручень перевірити відповідні факти та надати інформацію парламенту, оскільки відповідно до Рішення КСУ у справі про доручення Генеральній прокуратурі України від 14 червня 2001 р. форма звернення парламенту у цьому випадку не повинна носити характеру доручення.

6. Відповідно до ч. 4 ст. 89 Конституції України та ч. 5 цієї статті висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження. Конституційний характер відповідного припису вказує на те, що такі висновки і пропозиції мають характер повідомлення, їх надання зумовлює необхідність вжиття заходів з їх перевірки та, у разі виявлення порушень законності, вжиття заходів щодо поновлення порушених прав і відновлення правопорядку. Самі ж по собі вони не є такими, що зумовлюють характер дій відповідних органів слідства та суду, а лише привертають їх увагу до відповідних фактів і обставин, що стали предметом парламентського розслідування.

Відповідно до КПК України органами, які здійснюють кримінальне провадження, є органи досудового розслідування (ст. 38), органи прокуратури (ст. 36) та суду (ст. 30).

Зокрема, відповідно до ст. 38 КПК України органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є слідчі підрозділи: 1) органів внутрішніх справ; 2) органів безпеки; 3) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; 4) органів державного бюро розслідувань. Досудове розслідування здійснюють слідчі органу досудового розслідування одноособово або слідчою групою.

Відповідно до ст. 37 КПК України прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. У разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів. Прокурор здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення. Здійснення повноважень прокурора в цьому самому кримінальному провадженні іншим прокурором можливе лише у випадках, передбачених частинами четвертою та п’ятою статті 36, частиною третьою статті 313, частиною другою статті 341 цього Кодексу та частиною третьою цієї статті. Якщо прокурор, який у відповідному кримінальному провадженні здійснює повноваження прокурора, не може їх здійснювати через задоволення заяви про його відвід, тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможливлює його участь у кримінальному провадженні, повноваження прокурора покладаються на іншого прокурора керівником відповідного органу прокуратури. У виняткових випадках повноваження прокурора можуть бути покладені керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

Згідно зі ст. 33 КПК України кримінальне провадження у першій інстанції здійснюють місцеві (районні, міські, районні у містах, міськрайонні) суди. Кримінальне провадження в апеляційній інстанції здійснюють Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, апеляційні суди областей, міст Києва і Севастополя. Кримінальне провадження у касаційній інстанції здійснює Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Судові рішення переглядаються Верховним Судом України з питань неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм кримінального закону щодо подібних суспільно небезпечних діянь, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень, та встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов’язань при вирішенні справи судом. Кримінальне

провадження за нововиявленими обставинами здійснюється судом, який ухвалив рішення, що переглядається.

Попередній характер висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України вказує на те, що парламентське розслідування має радше суспільно-політичний характер, воно викликане суспільним інтересом, визначеним представниками народу в парламенті – народними депутатами, які мали на меті розібратися в конкретних обставинах, що стали їм відомі, та вжити заходів для припинення можливих порушень законності.

Разом з тим, парламент України та його тимчасові слідчі комісії, діючи на основі конституційного принципу поділу влади (ст. 6 Основного Закону України), не можуть підміняти своєю діяльністю діяльність і повноваження органів досудового розслідування і суду, встановлені відповідними законами.

7. У ч. 6 цієї статті визначаються підстави припинення діяльності тимчасової слідчої комісії. Слід мати на увазі, що названі три підстави стосуються дострокового припинення діяльності тимчасової слідчої комісії. У разі завершення строку, на який вона була створена і відсутності рішення парламенту щодо пролонгації такого строку, але не більше ніж на такий час, щоб загальний термін її діяльності не перевищував один рік, діяльність слідчої комісії припиняється без рішення парламенту про це на наступний після спливу однорічного чи іншого визначеного в постанові про її утворення строку день.

Водночас, Верховна Рада України за результатами роботи може ухвалити рішення про припинення діяльності тимчасової слідчої комісії до завершення такого строку, на який комісія була створена. У такому разі рішення парламенту про результати роботи тимчасової слідчої комісії обов’язково має містити і рішення про припинення її повноважень.

У разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді України у визначений Верховною Радою України термін повноваження тимчасової слідчої комісії вважаються припиненими з наступного дня після дня закінчення терміну подання цією комісією звіту, про що оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради. У цьому випадку рішення парламенту про припинення повноважень тимчасової слідчої комісії не вимагається (ч. 8 ст. 87 Регламенту).

Нарешті, об’єктивною підставою для припинення повноважень тимчасової слідчої комісії є припинення повноважень Верховної Ради України відповідного скликання, якою утворено відповідну тимчасову слідчу комісію, незалежно від підстав такого припинення – внаслідок завершення п’ятирічного строку повноважень парламенту чи внаслідок дострокового припинення його повноважень Президентом України відповідно до ст. 90 Конституції України. Зрозуміло, що в такому випадку припинення діяльності тимчасової слідчої комісії відбувається автоматично, без ухвалення окремого рішення про це.

8. У ч. 7 цієї статті встановлено засади звітування тимчасової слідчої комісії перед парламентом. Звітів може бути необмежена кількість. Відсутність обмежень стосується лише звітування тимчасової слідчої комісії за ініціативою парламенту. Водночас, ініціатором звіту може бути сама тимчасова слідча комісія, але в цьому випадку таке звітування може відбуватися не більше двох разів. Після звіту тимчасової слідчої комісії за її ініціативою прийняття рішення парламенту не вимагається.

Тимчасова слідча комісія не повинна зловживати правом ініціювати свій звіт: для її діяльності відведено доволі стислий період – максимум рік, – що вказує на те, що відповідне звітування повинно відбуватися тоді, коли в цьому є об’єктивна потреба, а саме зібрані відповідні дані про факти та обставини, що стали підставою для проведення парламентського розслідування, необхідно вжити заходів як парламентського, так і позапарламентського реагування, зокрема з боку правоохоронних та судових органів, для припинення порушень законності тощо.

## Розділ IV.
## ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА

*Відповідно до статті 75 Основного Закону України Верховна Рада України конституйована як єдиний орган законодавчої влади в державі. У такий спосіб на найвищому правовому рівні закріплене основне функціональне призначення цього органу державної влади – здійснення законодавчої діяльності у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Така прерогатива є виключною прерогативою парламенту України, і жодному іншому державному органові зазначені повноваження (з ухвалення законів) належати не можуть.*

*Конституцією України досить докладно врегульовано основні елементи законодавчої процедури (стаття 94 Конституції України), а також коло суспільних відносин, які мають регулюватися виключно законами України (стаття 92 Конституції України), та коло суб'єктів права законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України).*

*Водночас, з огляду на функціональне призначення Конституції України, вичерпне регулювання питань законодавчої процедури парламенту нею не може бути здійснене. Це об'єктивно створює підстави для правового визначення усіх особливостей цієї парламентської процедури саме в Регламенті Верховної Ради України. У ньому зазначеним питанням присвячено окремий розділ – Розділ IV.*

*Змістовно цей Розділ Регламенту Верховної Ради України охоплює особливості:*

- *внесення та відкликання законопроектів;*
- *розгляду законопроектів у першому, другому та третьому читаннях;*
- *підготовки прийнятих законів до направлення на підпис Президентові України;*
- *повторного розгляду парламентом законів, ветованих Главою держави;*
- *прийняття постанов та інших підзаконних актів Верховної Ради України;*
- *опублікування та зберігання актів, прийнятих Верховною Радою України.*

*Видається, що, з огляду на те, що Верховна Рада України уповноважена Конституцією України приймати не лише закони, але й деякі інші правові акти підзаконного характеру (постанови, резолюції, декларації тощо), Розділ IV Регламенту доцільніше було б, на нашу думку, найменувати «Правотворча процедура» та істотно деталізувати положення, які стосуються якраз особливостей прийняття та ведення в дію підзаконних актів парламенту, чітко розмежувавши власне законодавчу процедуру та процедуру щодо ухвалення підзаконних актів Верховної Ради України. Очевидно, що це справа недалекого майбутнього.*

*Попри зазначене, «питома вага» норм, розміщених у цьому Розділі, є однією з найбільших у Регламенті Верховної Ради України. Враховувати вміщені тут положення, до того ж, повинні не лише парламентські суб'єкти законотворчої діяльності (народні депутати України, комітети і тимчасові спеціальні комісії парламенту), але і позапарламентські суб'єкти, зокрема, такі, як Президент України та Кабінет Міністрів України.*

*Як випливає із змістовного аналізу відповідних регламентних норм, законодавча процедура в Україні є багатостадійним, складним за своїм змістом та багатогранним за конкретними проявами і складовими елементами структури процесом.*

*Водночас, деталізація регулювання відповідних питань на рівні Регламенту вказує на те, що акти Верховної Ради України можуть ухвалюватися лише у ході реалізації чітких і копітких процедур, кожен з елементів яких має бути чітко виписаний і не менш чітко дотриманий у ході правозастосування. Адже від цього багато в чому залежить якість таких*

*актів, ефективність правового регулювання ними відповідних суспільних відносин, додержання вимог конституційності та законності у побудові системи законодавства держави загалом.*

*Регламент пропонує чітко структуровану модель законодавчої процедури, а також уміщує нормативне визначення елементів і стадій цієї процедури як складного за організацією процесу. Зрозуміло, що від того, наскільки правильно у такій процедурі встановлена послідовність здійснення операцій, дій залежить її досконалість, оптимальність та ефективність.*

*Послідовність етапів законодавчої процедури, зафіксована у Регламенті, є змістовною якістю цієї процедури. Відповідно до такого підходу, законодавцем реалізується сувора регламентація черговості й послідовності кожного з етапів цієї процедури.*

*У ході здійснення врегульованих у цьому Розділі Регламенту Верховної Ради України процедур зі створення законів реалізуються також вимоги узгодженості законодавчої процедури на різних її етапах, багатоваріантності парламентської діяльності з ухвалення законів у режимі першого-третього читань. Зокрема, є можливим прийняття закону відразу у першому читанні та в цілому; прийняття закону за результатами другого читання; прийняття закону за результатами третього читання. Установлені також вимоги щодо можливого проведення повторного першого та другого читань. Зазначене вказує на комплексність, ґрунтовність та істотну деталізацію правового регулювання відповідної процедури.*

*У процесі здійснення цих процедур Верховна Рада України реалізує вимоги гласності актів,Що ухвалюються, належного інформування депутатського корпусу щодо їх змісту тощо.*

*Водночас, деталізація відповідних елементів законодавчої процедури на рівні Регламенту відповідно до постадійного підходу втілює у законодавчій діяльності вимоги щодо професіоналізації такої діяльності, як і загалом вимоги щодо професіоналізації діяльності Верховної Ради України як парламенту, цілковито зосередженого на ухваленні суспільно необхідних законів та інших правових актів.*

*Узагальнений аналіз змісту цього Розділу Регламенту Верховної Ради України вказує на те, що цей Регламент виходить далеко за межі врегулювання власне парламентської законодавчої процедури. Тобто у ньому застосовано ширший підхід до предмету правового регулювання. Це, зокрема, підтверджується тим, що в Регламенті врегульовані питання особливостей реалізації права законодавчої ініціативи різними (як парламентськими, так і позапарламентськими) суб'єктами, дано дефініції понять, що застосовуються у ході законодавчої процедури (хоча, за усталеними підходами до законотворчості, дефініції положень закону викладаються, зазвичай, у перших статтях цього-таки закону, а не в його середині, як це ми спостерігаємо в Регламенті), визначені вимоги щодо оформлення законопроектів, проектів інших актів парламенту, вимоги щодо необхідності супровідних документів до цих проектів, вимоги щодо попереднього розгляду проектів у комітетах Верховної Ради України, інститут повернення проекту акта парламенту суб'єктові права законодавчої ініціативи, вимоги про здійснення щодо проектів актів парламенту наукової та правової експертизи тощо. Це зумовлено певним «компенсаторним» значенням парламентського Регламенту у частині правового регулювання власне законодавчої процедури: зазначені питання охоплюються його регулятивною дією у зв'язку з відсутністю окремого спеціального закону про закони та законодавчу діяльність (або, як варіант: закону про нормативно-правові акти), в якому і мали б, очевидно, знайти своє правове вирішення всі суміжні із власне законодавчою процедурою питання*[41].

[41] Див. докладніше про це: Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 319-333.

*Очевидно, такий закон рано чи пізно все ж стане певним елементом уніфікації в сфері законодавчого регулювання законодавчої діяльності, поруч із законами України «Про всеукраїнський референдум», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про міжнародні договори», «Про комітети Верховної Ради України», Бюджетним кодексом України тощо, в яких містяться окремі положення, спрямовані на правове врегулювання суспільних відносин, що об'єктивно складаються у законодавчому процесі і стосуються суб'єктної або предметної специфіки окремих елементів цього процесу*.

*Слід також окремо вказати на необхідність узгодження окремих положень цього Розділу Регламенту Верховної Ради України з нормами Конституції України у зв'язку із відновленням у лютому 2014 р. дії Конституції України у редакції від 8 грудня 2004 р.*

## Глава 18.

## ВНЕСЕННЯ ТА ВІДКЛИКАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

**Стаття 89. Право законодавчої ініціативи**

**1. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.**

**{Частина перша статті 89 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України.**

**3. Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України.**

**4. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати.**

**5. Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради:**

**1) проектів законів, постанов;**

**{Пункт 1 частини п'ятої статті 89 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2) проектів інших актів Верховної Ради;**

**3) пропозицій до законопроектів;**

**4) поправок до законопроектів.**

**6. Основні терміни, використані в цьому розділі та Регламенті, мають таке значення:**

**1) законопроект - проекти законів, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру;**

**{Пункт 1 частини шостої статті 89 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2) проект іншого акта - проекти постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що випливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради;**

**3) пропозиції - внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті;**

**4) поправка - внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту.**

**7. Пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту.**

**8. Пропозиція щодо структурних частин законопроекту має містити послідовно викладені назви розділів, глав, а в разі необхідності - статей, частин чи пунктів законопроекту.**

**9. Поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради.**

*1.* Ця стаття є фундаментальною та визначальною стосовно інших статей даного розділу, оскільки вона містить приписи щодо основних понять законодавчої процедури, формулюючи загальні засади реалізації права законодавчої ініціативи. Відповідно до Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (стаття 75 Основного Закону). Це означає, що саме вона є єдиним державним органом, уповноваженим ухвалювати закони України. Жодному іншому органу державної влади воно не належить і не може бути делеговане будь-яким способом. Водночас іншим суб'єктом ухвалення законів є Український народ, який здійснює це шляхом всеукраїнського референдуму (відповідно до Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012 р.). З огляду на цільове призначення Регламенту, який покликаний регулювати лише парламентські процедури, у ньому регулюються питання прийняття законів України саме Верховною Радою України.

*2.* У конституційному праві та в парламентській практиці законодавча ініціатива розглядається у трьох взаємопов'язаних аспектах: 1) як сукупність урегульованих конституційним правом норм, тобто як інститут конституційного права України; 2) як перша стадія законодавчого процесу та законодавчої процедури; 3) як суб'єктивне право уповноважених на її реалізацію суб'єктів права – органів державної влади та відповідних посадових осіб.

*3.* У першому аспекті законодавча ініціатива уявляється як сукупність урегульованих Конституцією України та Регламентом норм, що стосуються порядку реалізації права законодавчої ініціативи, кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, правил оформлення та внесення законопроектів тощо.

*4.* У другому аспекті законодавча ініціатива постає як певний період процесу законодавчої процедури від внесення законопроекту до його розгляду парламентом та його органами. Це особлива сукупність процесуальних форм і правовідносин, що виникають у зв'язку із порушенням законодавчої процедури. Ця стадія починається з моменту надходження законопроекту і його реєстрації у секторі реєстрації законопроектів Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України і триває до моменту ухвалення парламентом одного з можливих рішень. Таким чином, здійснення законодавчої ініціативи являє собою першу стадію законодавчого процесу, що передує другій стадії - підготовці законопроекту до розгляду парламентом.

*5.* У третьому аспекті вона постає як комплекс правомочностей суб'єкта права законодавчої ініціативи, які притаманні йому на різних стадіях законодавчого процесу, зокрема щодо:

1) можливості внести до парламенту законопроект з будь-якого віднесеного до відання органу законодавчої влади питання;

2) можливість вимагати розгляду відповідного законопроекту в парламенті і брати обов'язкову участь у розгляді проекту, у тому числі давати необхідні пояснення щодо його змісту та необхідності його прийняття як закону;

3) можливості відкликати свій законопроект до його прийняття в першому читанні.

У тісному взаємозв'язку з такими правомочностями існують і обов'язки суб'єктів права законодавчої ініціативи, що прямо випливають з необхідності належної реалізації відповідного права:

1) докладно та ретельно проаналізувати систему чинного законодавства України, що стосується предмету проекту закону, з метою з'ясування необхідності прийняття нового закону, визначення його місця і ролі в цій системі, виявлення тих норм, які варто змінити чи скасувати у зв'язку з прийняттям нового закону;

2) визначити предмет проекту нового закону з урахуванням галузевого поділу системи права України;

3) обрати оптимальну правову форму проекту, що пропонується (проект нового закону, проект закону про внесення змін і доповнень чи проект про скасування чинного закону; звичайний чи кодифікований законодавчий акт тощо);

4) підготувати законопроект з урахуванням вимог законодавчої (юридичної) техніки та встановлених Регламентом правил оформлення законопроектів (ст. 90 Регламенту);

5) підготувати необхідні супровідні документи до законопроекту (ст. 91 Регламенту).

*6.* Під правом законодавчої ініціативи (з англ. legislative initiative – законодавча ініціатива) розуміється урегульоване Конституцією, законами України та Регламентом право спеціально уповноважених органів та посадових осіб порушувати перед органом законодавчої влади питання про ухвалення, зміну чи скасування закону, надходження якого тягне за собою обов'язковий розгляд порушеного питання парламентом. Це право реалізується на першій стадії законодавчого процесу у формі пропозиції про прийняття законопроекту у формі готового законопроекту, оформленого у відповідності до формально визначених та легально закріплених офіційних вимог. Внесення такого документу до парламенту передбачає обов'язковий його розгляд останнім. Тобто праву законодавчої ініціативи кореспондує обов'язок органу законодавчої влади такий законопроект розглянути і винести по ньому вмотивоване рішення - прийняти чи відхилити його. При цьому обов'язок парламенту розглянути законопроект не означає, що парламент пов'язаний внесеним законопроектом по суті.

*7.* Здійснення права законодавчої ініціативи ґрунтується на засадах нормативного забезпечення, законності, демократизму, принципі обґрунтованості законодавчої ініціативи, принципі системності здійснення кожної законодавчої ініціативи і законодавчого процесу в цілому.

*8.* Право законодавчої ініціативи не слід ототожнювати з можливістю розробляти проекти законів. Такі можливості є у невизначеного кола суб'єктів, тобто підготувати текст законопроекту може в принципі будь-хто: політичні партії, громадські організації, звичайні громадяни. На відміну від розробки законопроектів право законодавчої ініціативи означає саме можливість вимагати обов'язкового розгляду законопроекту органом законодавчої влади. Також право законодавчої ініціативи не слід плутати із зверненнями до парламенту будь-якого громадянина та організації, оскільки такі звернення не зумовлюють змісту законодавчої діяльності парламенту та не містять текстів законопроектів.

*9.* Крім позитивної правомочності - права внести законопроект - право законодавчої ініціативи має і "негативний" аспект - право відкликання законопроекту. Як і перша правомочність - складова права законодавчої ініціативи, друга має так само авторське забарвлення - відкликати законопроект до певного моменту може лише той суб'єкт, який його

вніс до парламенту.

*10.* У ч. 4 цієї статті визначається обсяг права законодавчої ініціативи. Воно включає в себе право внесення проектів законів, інших актів парламенту, а також пропозицій і поправок до законопроектів. Якщо внесення проектів актів має чітко виражений авторський характер, то внесення поправок і пропозицій уможливлює вплив суб'єктів права законодавчої ініціативи на зміст чужих текстів законопроектів.

*11.* Варто звернути увагу, що до змісту права законодавчої ініціативи не віднесено законодавчих пропозицій (не плутати із пропозиціями до законопроектів), тобто офіційно внесених пропозицій щодо прийняття тих чи тих законів. Існування такого інституту мало місце в попередньому правовому регулюванні законодавчої процедури, проте на практиці не застосовувалося, оскільки не існувало правових норм, як внесені законодавчі пропозиції трансформувати у конкретні тексти законопроекти, хто їх повинен готувати тат вносити до парламенту тощо. Видається, що суб'єкт права законодавчої ініціативи має достатньо можливості не лише сформулювати ідею (концепцію) законопроекту, але і підготувати цілісний текст самого законопроекту, що також свідчить про певний прогрес у законодавчій діяльності та у поступовій професіоналізації законодавчої діяльності (хоча б з огляду на те, що депутатська діяльність стала професійною, такою, що здійснюється на постійній основі).

*12.* Варто зауважити, що наведений у ч. 1 цієї статті перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи не повністю відповідає чинній редакції ст. 93 Конституції України, оскільки у такому переліковi 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 із ст. 93 Основного Закону України ч. 1 цієї статті Регламенту.

*13.* Коли йдеться про суб'єктів права законодавчої ініціативи, то юридично йдеться про коло суб'єктів, які або виступають представниками народу (народні депутати) чи держави (Президент України), або ж здійснюють реальне державне управління різними сферами економіки, соціальної сфери тощо (Кабінет Міністрів України). Тож, на розсуд законодавця, саме вони мають бути наділені достатньо широкими нормотворчими повноваженнями для ефективної реалізації своїх повноважень, зокрема у законодавчій сфері. Наведене коло суб'єктів права законодавчої ініціативи не є юридично безспірним і часто породжує певні ускладнення: так позбавлення комітетів і спеціальних комісій парламенту права законодавчої ініціативи тим не менше часто маскується тим, що в самому Регламенті вміщуються приписи про те, що той чи інший проект акту вносять на розгляд парламенту члени комітету (комісії). Питома вага депутатських законопроектів, як свідчить практика парламентської діяльності, є найвища - до 80% законопроектів вносять саме народні депутати України, тоді як відсоток депутатських законопроектів, які після їх прийняття стають законами, є істотно нижчим, ніж ці показники порівняно із законопроектами, що внесені главою держави та урядом і які стають згодом законами. Незначна питома вага у структурі законопроектів тих проектів, які вносяться Президентом та Кабінетом Міністрів України, вказує на очевидну недооцінку сфери законотворчості та правових важелів у проведенні ефективної соціально-економічної політики згаданими органами державної влади України. Адже, наприклад, у багатьох західних державах 80-90% законопроектів вносить саме уряд.

*14.* В Україні відсутній інститут народної законодавчої ініціативи, хоча відповідно до Конституції України та Рішення КСУ у справі про прийняття на всеукраїнському референдумі Конституції та законів України від 18 квітня 2008 р. шляхом всеукраїнського референдуму можливе прийняття законів. Проте відповідна процедура за змістом і призначенням не тотожна парламентській законодавчій процедурі. Стосовно права депутатської законодавчої ініціативи, то воно реалізується як депутатом окремо, тобто індивідуально, так і колективно - кількома народними депутатами. В останньому випадку ініціатором внесення законопроекту вважається той депутат, прізвище якого (підпис) зазначено першим (ч. 3 ст. 90 Регламенту).

15. У ст. 93 Конституції України не вміщено будь-яких обмежень права законодавчої ініціативи при її реалізації відповідними суб'єктами. Проте з цього не випливає, що право законодавчої ініціативи є абсолютним і що суб'єкт цього права може внести будь-який за тематикою та галузевою приналежністю законопроект на розгляд парламенту. Так, відповідно до ст. 96 Конституції України ексклюзивним суб'єктом права внесення законів про Державний бюджет України визначено Кабінет Міністрів України. Саме на виконання цього конституційного припису в ч. 2 цієї статті відтворене відповідне положення у вигляді окремої норми. Воно ж наведене в ч. 3 ст. 29 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р., у ч. 2 ст. 148 цього Регламенту та в ч. 3 ст. 37 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. Відповідно до ч. 1 ст. 40 Бюджетного кодексу України законом про Державний бюджет України визначаються:

1) загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді і державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій відповідно до статті 17 цього Кодексу;

3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках до закону);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);

7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;

8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;

9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);

11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

16. У Законі України "Про Кабінет Міністрів України" та в Регламенті Уряду від 27 липня 2007 р. визначаються особливості процедури підготовки законопроектів і внесення їх Урядом до парламенту. Зокрема відповідно до параграфа 70 урядового Регламенту законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, готуються Мін'юстом, іншими центральними органами виконавчої влади з дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради України.

17. Інше обмеження права законодавчої ініціативи стосується внесення на розгляд парламенту міжнародних договорів для надання останнім згоди на їх обов'язковість. відповідно до ч. 3 цієї статті суб'єктами внесення відповідних законопроектів до Верховної Ради України є Президент та Кабінет Міністрів України. Це правило кореспондує приписам ст. 7 Закону України "Про міжнародні договори", відповідно до яких саме ці органи розглядають пропозиції щодо схвалення договорів та внесення відповідних законопроектів до Верховної Ради України.

На відміну від Державного бюджету України Конституція України не містить прямої вказівки на те, що саме ці органи мають право законодавчої ініціативи з даної тематики. Проте якраз такий висновок випливає на основі системного тлумачення норм Конституції України: відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 106 та п. 1 і 10 ст. 116 Основного Закону держави правом на ведення переговорів та укладання міжнародних договорів наділено Президента та Кабінет Міністрів України. Тому логічно, що саме органи, уповноважені укладати договори, мають подавати відповідні законопроекти про надання згоди на обов'язковість таких договорів до парламенту України. Тож правильним є висновок, що Конституція України містить обмеження права законодавчої ініціативи з внесення законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів вичерпним колом суб'єктів, до якого народні депутати, зокрема, не належать.

18. На відміну від вміщеного в ч. 3 коментованої статті обмеження, існує також ще одне обмеження права законодавчої ініціативи за колом суб'єктів, яке не знайшло відображення в даній статті Регламенту. Йдеться про те, що відповідно до пунктів 20 і 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України приймає рішення про оголошення воєнного чи надзвичайного стану або про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням такого рішення Верховною Радою України. Відповідно до законів України "Про правовий режим воєнного стану", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" суб'єктом права законодавчої ініціативи із затвердження відповідного рішення парламентом у формі відповідного закону є лише Президент України. Це також виражено в ст.ст. 189-190 Регламенту, де йдеться про виключне право Президента України вносити відповідні законопроекти на розгляд Верховної Ради України.

19. Деякі спеціальні суб'єкти права законодавчої ініціативи безпосередньо фіксуються в Регламенті, зокрема з питань внесення проектів постанов Верховної Ради України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 та ч. 1 ст. 22 Регламенту проект постанови про порядок денний сесії вноситься виключно Головою Верховної Ради України. Так само відповідно до ч. 1 ст. 237 цього Регламенту проект постанови про дострокове припинення повноважень ВР АРК вноситься Головою Верховної Ради України або не менш як 45 народними депутатами України.

20. Варто зазначити, що право законодавчої ініціативи не слід плутати із правом внесення законопроектів про внесення змін до Конституції України. Правила щодо внесення останніх та їх розгляду вміщені в статтях 141-151 Регламенту.

21. Підготовка та подання Президентові України законопроектів, що напрацьовані Кабінетом Міністрів України, здійснюються з урахуванням вимог, передбачених Положенням про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради, затвердженим Указом Президента України від 30 березня 1995 р. № 270. Відповідно до цього Положення підписані Президентом України законопроекти реєструються у Управлінні документального забезпечення і передаються до Верховної Ради України (п. 16 Положення). Законопроекти, внесені Президентом України на розгляд Верховної Ради України, беруться на контроль в Управлінні з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України, яка сприяє проходженню законопроектів у комітетах, депутатських групах і фракціях, підрозділах апарату Верховної Ради України, на пленарних засіданнях Верховної Ради України (п. 17 Положення).

22. На жаль, у цій статті Регламенту не знайшла відображення та конкретизації норма Конституції України про спеціальне право Президента України визначати деякі законопроекти невідкладними (ч. 2 ст. 93 Конституції України) та вимагати в зв'язку з цим від парламенту позачергового їх розгляду. У такий спосіб Глава держави отримує додаткову правомочність серед суб'єктів права законодавчої ініціативи, що полягає у впливі на черговість розгляду внесених законопроектів Верховною Радою України. Нагадаємо, що відповідно до Рішення

КСУ у справі про позачерговий розгляд законопроектів від 28 березня 2001 р. відповідні законопроекти мають бути терміново включені парламентом до порядку денного його сесії і розглянуті в пріоритетному порядку - раніше інших законопроектів – на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

23. 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 цієї статті 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, з огляду на ч. 4 коментованої статті Регламенту, і на обсяг права законодавчої ініціативи Президента України.

24. У ч. 5 цієї статті вміщено положення, яке визначає обсяг права законодавчої ініціативи. Воно включає в себе крім власне проектів актів ще й пропозиції та поправки до законопроектів. Це положення суперечить, зокрема, з ч. 1 ст. 12 Закону "Про статус народного депутата України", де право законодавчої ініціативи передбачає також і законодавчі пропозиції (цей інститут, як було показано вище, є "мертвим"), тобто в цій частині норми двох законодавчих актів слід узгодити між собою.

25. Частини 6-8 цієї статті розмежовують поправки та пропозиції до законопроектів: якщо пропозиції передбачають істотне змістовне коригування тексту законопроекту, то поправки мають характер усунення помилок, суперечностей, внесення необхідних виправлень, тобто редакційне коригування. При цьому варто мати на увазі, що законодавство не дозволяє внесення поправок чи пропозицій до поправок та пропозицій. Вони вносяться лише до тексту законопроекту. Правила щодо надання пропозицій і поправок вміщені в статтях 109, 116, 125 Регламенту. Порядок голосування пропозицій і поправок на пленарному засіданні Верховної Ради України визначається ст. 45 Регламенту.

26. Відповідно до ч. 9 цієї статті передбачається внесення поправок до законопроектів як у письмовій, так і в усній формі. Можна зрозуміти прагнення законодавця надати максимальні можливості для коригування законопроектів, проте продовження практики внесення поправок "з голосу", матиме наслідком консервацію практики подальшого зниження якості законодавчих актів, які приймаються Верховною Радою України, оскільки сприятиме розбалансуванню тексту законопроекту, порушенню його системності, відсутності позиції головного комітету щодо таких поправок тощо.

**Стаття 90. Оформлення законопроектів, проектів інших актів**

**1. Законопроект, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.**

**2. Законопроект, проект іншого акта подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом.**

**3. Якщо законопроект, проект іншого акта ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. У разі якщо зазначений народний депутат відкликає свій підпис, ініціатором вважається той, чиє прізвище є наступним.**

**4. Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь законопроекту, проекту іншого акта на пленарному засіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання.**

**5. Законопроект, щодо якого Верховною Радою приймалося рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів чи критеріїв, повинен відповідати цим вимогам.**

**6. Законопроект, у якому пропонується внести зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України. 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.**

**7. Кожен законопроект повинен містити положення щодо порядку набрання ним чинності.**

**8. Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі "Перехідні положення" цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.**

**9. До проектів інших актів, зазначених у пункті 2 частини шостої статті 89 цього Регламенту, альтернативні проекти відповідних актів не вносяться.**

1. Ця стаття містить загальні засади щодо правил оформлення законопроектів. Аналізуючи ч. 1 цієї статті, можна дійти висновку, що законодавець передбачив прийняття спеціального закону, який, окрім Регламенту та прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів, має регулювати відповідні вимоги. Очевидно, в даному випадку йдеться про можливе ухвалення Закону "Про закони та законодавчу діяльність", який дотепер не прийнятий парламентом.

До числа інших – підзаконних актів, прийнятих на виконання вимог Регламенту, можна віднести Розпорядження Голови Верховної Ради України "Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України" від 22 травня 2006 р.

Окрім Регламенту та законів законодавець відсилає також і до інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, якими можуть визначатися правила оформлення законопроектів. Нині до таких актів слід віднести Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, затверджені Мін’юстом 21 листопада 2000 р.

Слід також зробити застереження, що відповідно до ч. 5 ст. 89 Регламенту вміщені в цій статті вимоги не стосуються проектів актів, пропозицій і поправок до законопроектів, а лише – власне проектів законів та постанов парламенту, що містять положення нормативного характеру.

Невідповідність такого оформлення вимогам даних нормативних актів є відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 94 Регламенту підставою для повернення законопроекту без його розгляду на пленарному засіданні суб’єкту права законодавчої ініціативи.

2. Відповідно до п. 5 Згаданого Розпорядження вказано, що на титульному та наступних аркушах законопроекту, крім його назви, повинна міститися інформація про: 1) назву органу, до якого він вноситься, - "Верховна Рада України"; 2) ініціаторів внесення - суб’єктів права законодавчої ініціативи та їх підписи або підпис особи, яка представляє

Кабінет Міністрів України; 3) дату реєстрації та реєстраційний номер законопроекту; 4) перелік додатків до законопроекту із зазначенням кількості аркушів кожного. До законопроекту також додаються необхідні супровідні документи, в яких міститься додаткова необхідна інформація (див. ст. 91 Регламенту).

3. Частина 2 цієї статті містить категоричну вимогу підписання законопроектів уповноваженими на те особами. До їх числа належать народні депутати України, повноваження яких розпочалися і не припинені, а так само Президент України, який вступив на пост і повноваження якого не припинені, а також - від імені Кабінету Міністрів України як колегіального органу - законопроекти вносяться за поданням Прем'єр-міністра України або особи, що виконує його обов'язки, з візами віце-прем'єр-міністра, керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, сфери діяльності яких вони стосуються.

У зв'язку з вимогою підписання законопроектів виключно уповноваженими на те особами слід визнати протиправною практику підміни особистого підпису відповідної посадової особи її факсиміле, оскільки це здатне потенційно спотворити волевиявлення суб'єкта права законодавчої ініціативи. Внесені з порушенням правил оформлення і підписання законопроекти не повинні реєструватися відповідним підрозділом апарату парламенту і мають повертатися для належного оформлення і внесення необхідних виправлень відповідному суб'єктові права законодавчої ініціативи.

4. Трапляються випадки, коли народні депутати реалізують своє право законодавчої ініціативи не порізно, а колективно, тобто кілька депутатів ставлять свої підписи під законопроектами. у такому разі ініціатором внесення є депутат, чий підпис стоїть на проекті першим. Право законодавчої ініціативи передбачає можливість не лише відкликання свого законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи, але і відкликання одним із депутатів свого підпису. Ці два юридичні факти не є тотожними, оскільки різними є їх юридичні наслідки.

У разі відкликання законопроекту він знімається з розгляду, тобто парламент не починає його опрацювання, він не включається до порядку денного тощо. У разі ж відкликання підпису одним з депутатів, які поставили свої підписи під законопроектом, такий законопроект з розгляду не знімається, змінюється лише ініціатор такого законопроекту. Ним стає той депутат, чиє прізвище стоїть наступним за черговістю. Таким чином, черговість розташування прізвищ народних депутатів, які побажали підписати той чи той законопроект, має важливе юридичне значення. Від такої черговості залежить визначення ініціатора законопроекту. Зрештою, можливі випадки, коли всі депутати відкликають свої підписи. У такому разі законопроект має бути також знятий з розгляду.

5. У ч. 4 цієї статті визначається похідне від права законодавчої ініціативи право доповіді законопроекту. Таке право надається ініціатору внесення законопроекту або ж представнику суб'єкта права законодавчої ініціативи. Якщо з визначенням категорії "ініціатор внесення" все зрозуміло (ч. 3 цієї статті), то визначення представника суб'єкта права законодавчої ініціативи у даному випадку немає. Таке визначення можна сформулювати на основі інших правових норм.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 27 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" для представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі неможливості визначеним членом Кабінету Міністрів України представляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що Верховна Рада України повідомляється письмово.

Відповідно до Указу Президента України "Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на

розгляд Верховної Ради України" на пленарному засіданні Верховної Ради України законопроект представляє посадова особа, спеціально для цього визначена і уповноважена Президентом України. Президент України може уповноважити особу для участі у постатейному розгляді законопроекту на засіданні Верховної Ради України, яка в установленому порядку бере участь в обговоренні конкретних статей, дає необхідні пояснення стосовно положень законопроекту та альтернативних пропозицій чи поправок.

Зокрема, склалася практика, коли представляти позицію Глави держави, окрім нього, може Глава Адміністрації та заступники Глави Адміністрації Президента України, а також Постійний представник Президента України у Верховній Раді України.

Стосовно ж народних депутатів, то представляти законопроект, як правило, має ініціатор внесення або ж інший депутат, який поставив свій підпис під проектом і не відкликав його.

6. Частина 5 цієї статті встановлює додаткову вимогу стосовно змісту законопроекту, щодо якого парламент ухвалив окреме попереднє рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів чи критеріїв. Такі вимоги є вимогами, що адресуються не до оформлення проекту, а до його змісту. Проект повинен відповідати цим вимогам. На практиці ця вимога може реалізуватися, зокрема, у випадку, коли парламент доручає новоствореній ТСК доопрацювати певний законопроект, попередньо визначившись із його основними положеннями та принципами. Ця норма могла б реально реалізуватися у разі законодавчого закріплення інституту законодавчої пропозиції; народні депутати, вносячи відповідну пропозицію і визначаючи в ній основні параметри майбутнього проекту (норми, принципи тощо) могли б очікувати врахування цих вимог у змісті підготовленого за рішенням парламенту відповідного законопроекту.

Тож на сьогодні на практиці реалізація викладеної в ч. 5 цієї статті положення наштовхується на об’єктивні перешкоди та нестачу гарантій щодо врахування наперед визначених вимог до змісту майбутнього проекту. До того ж варто врахувати, що зміст тексту проекту досить істотно змінюється під впливом пропозицій депутатів до його змісту, що надходять після першого та другого читання проекту.

7. У ч. 6 цієї статті вміщені дві правові норми, кожна з яких має самостійне правове значення. Всі вони стосуються особливостей оформлення законопроектів про внесення змін до законів.

Зокрема, у першому реченні вміщено категоричну заборону поєднувати зміни до законів із змінами до Конституції України. Таке правило цілком виправдане з огляду на те, що ні коло суб’єктів відповідної ініціативи ні процедура розгляду звичайних та конституційних законопроектів не тотожні. Водночас законопроект, який не відповідає Конституції України, має бути в порядку передбаченому ст. 94 Регламенту, повернений суб’єкту права законодавчої ініціативи, тож немає сенсу вносити такі законопроекти. Разом з тим, із змінами до Конституції України, очевидно, не може поєднуватися також прийняття нових законів та скасування чинних законів, а не лише внесення змін до законів. Хоча практика парламентської діяльності, зокрема прийняття в результаті так званого “пакетного” голосування змін до Конституції України та змін до виборчого законодавства Законом від 8 грудня 2004 р., іноді порушує дані приписи Регламенту.

До багатьох законів у ході законодавчої діяльності вноситься чимало змін та доповнень. Часто трапляється і так, що зміни вносяться до одних і тих же статей. Це вносить суттєві складнощі в процес інкорпорації відповідного нормативного матеріалу. Із метою спрощення відповідного процесу у другому реченні цієї норми внесено вимогу щодо того, що зміни до закону вносяться у вигляді змін до тексту первинного законодавчого акту. Під таким актом слід розуміти законодавчий акт з усіма попередніми змінами та доповненнями, а не текст, прийнятий у первинній редакції. Прийняття законів про внесення змін до закону про внесення змін до цього законодавчого акту не допускається. Хоча і з цього правила у парламентській

практиці трапляються винятки. Типовим у цьому сенсі був Закон України “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України” від 28 січня 2014 р., яким були скасовані зміни до самого Регламенту, внесені Законом України “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" від 16 січня 20104 р. та зміни до деяких інших законодавчих актів.

8. Законопроект не лише має відповідати внутрішньому структуруванню тексту, притаманному законові, тобто бути поділений на розділи, статті, частини статей, але і мати обов’язково кілька норм, спеціально присвячених порядку набрання чинності відповідним законом. Під **набранням чинності законом слід розуміти упорядкований законодавчими нормами процес вступу закону в дію, приведення у відповідність із ним інших законодавчих актів, вирішення правових колізій, пов’язаних із введенням у дію нового закону**.

Тут слід враховувати відправні норми, вміщені в ст. 94 Конституції України, відповідно до якої закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Таким чином, закон набирає чинності в одному з трьох варіантів: 1) через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення; 2) у день його опублікування; 3) у більш пізній строк.

При цьому певні особливості має затвердження Державного бюджету України, (ст. 96 Конституції України), а також набрання чинності тими законами, які впливають відповідно до Бюджетного кодексу України на зміну видаткової частини Державного бюджету України - останні мають вводитися в дію з 1 січня наступного року, оскільки передбачені в них витрати мають бути попередньо включені у зміст Державного бюджету на наступний рік.

Набрання чинності законом обов’язково має передбачати, що інші законодавчі акти України мають діяти в частині, що не суперечить цьому закону. Водночас на відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування має бути покладено завдання у визначений строк привести свої нормативно-правові акти у відповідність із новим законом. На суб’єктів права законодавчої ініціативи може бути покладено додатковий обов’язок розробити і внести на розгляд Верховної Ради України необхідні законопроекти, які слід прийняти у зв’язку із прийняттям даного закону.

Слід також звернути увагу на те, що, строго кажучи, **набрання законом чинності і введення його в дію іноді можуть не збігатися в часі, зокрема, коли окремі положення закону починають діяти лише з певного моменту або ж з настанням певних юридичних фактів (зокрема, у зв’язку з прийняттям іншого закону тощо)**. Зрозуміло, що такі випадки мають бути мінімізовані, щоб уникнути зайвих ускладнень при правозастосуванні, хоча повністю їх уникнути, звісно, неможливо. Типовим прикладом є п. 1 Розділу XIII “Перехідні положення” Закону України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р, відповідно до якого цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності. Та й у самій Конституції України можна натрапити на подібний приклад: вся Конституція України набула чинності з дня її прийняття, тобто з 28 червня 1996 р., але ч. 1 ст. 99 Конституції України була введена в дію лише після введення національної грошової одиниці – гривні (п. 11 Розділу XV Конституції України).

Всі відповідні умови (скасування інших законів, внесення змін до законів. доручення Кабінетові Міністрів України щодо здійснення певних організаційних чи правотворчих дій тощо) та порядок набрання законом чинності має окремо регулюватися в прикінцевих чи перехідних положеннях такого закону.

9. В ідеалі, суб’єкт права законодавчої ініціативи повинен підходити до розв’язання правової проблеми ухвалення нового закону комплексно і, поряд із внесенням законопроекту, вирішувати питання про те, як нормативно врегулювати інші суспільні відносини, які так чи інакше зачіпає прийняття даного закону. Йдеться про внесення всіх необхідних змін до законів,

які виникають із необхідності їх приведення у відповідність із новим законом. У ч. 8 цієї статті вирішення цієї проблеми набуває двох різних варіантів - викладенні всіх необхідних змін у перехідних положеннях законопроекту або ж одночасне внесення окремого законопроекту про внесення змін до законодавчих актів, що випливає з прийняття цього законопроекту. Зрозуміло, що це ідеальна ситуація, оскільки переважна більшість законопроектів вноситься без аналізу системності законодавства та того, яких воно має зазнати змін у зв'язку з прийняттям поданого законопроекту та в які законодавчі акти і які саме зміни необхідно внести.

У разі викладення таких змін в перехідних положеннях законопроекту особливих проблем не виникає, оскільки весь комплекс необхідних змін до законів розглядатиметься одночасно. Проте складнощі виникнуть тоді, коли суб'єкт права законодавчої ініціативи вирішить внести одночасно кілька законопроектів. У такому випадку неодмінно складеться ситуація, коли такі законопроекти розглядатимуться порізно і можуть ухвалюватися в різний час, до того ж деякі з них можуть бути прийняті, а деякі ні. У таких випадках законодавець, на нашу думку, має керуватися правилом пов'язаних законопроектів, передбаченому для розгляду конституційних законопроектів (ч. 6 ст. 143 Регламенту). По-перше, комплексне внесення змін до різних законів в двох окремих законопроектах має обов'язково передбачати в кожному з них положення щодо поєднаного та узгодженого в часі набрання ними чинності. По-друге, головний комітет має розглядати їх так само одночасно та в поєднанні. По-третє, неприйняття одного з проектів означатиме відхилення також і іншого законопроекту.

Цілям системного коригування законодавства слугує і вміщений у ч. 8 цієї статті припис про необхідність надання переліку законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття. Проте зазначена вимога на практиці, на жаль, реалізується украй рідко.

У разі надання такого переліку він повинен відповідати вимогам юридичної обґрунтованості і вичерпної повноти задля того, аби жоден закон, що суперечить новому закону, не був упущений, а так само, щоб до переліку не був включений для скасування жоден акт чи його частина, які зберігають своє регулятивне значення. У переліку у вигляді самостійних пунктів мають включатися як основний акт, так і акти, якими до нього внесені зміни та доповнення.

У випадку неодноразової зміни редакції закону до переліку слід включати в якості самостійних пункти про це, у тому числі і проміжні, якими змінювалася основна редакція закону. Акти, вміщені в переліку, повинні викладатися в хронологічному порядку за датою їх ухвалення і можуть мати порядкову нумерацію. У межах однієї і тієї ж дати ухвалення акти розташовуються у відповідності до їх реєстраційних номерів. При включенні кожного акту до переліку мають бути наведені всі його реквізити і дані, необхідні для однозначного розуміння внесених змін, зокрема вид акта, дату його ухвалення, його реєстраційний номер, найменування, джерело його офіційного оприлюднення. Включенню до переліку для визнання такими, що тратили чинність, підлягають не лише акти, що діяли до ухвалення нового закону, але й акти з даного питання, які фактично раніше втратили чинність або поглинуті наступними законами, проте не були визнані такими, що втратили чинність в установленому порядку. Водночас до переліку не повинні включатися акти (норми) тимчасового характеру, строк дії яких сплив.

**Стаття 91. Супровідні документи до законопроекту, проекту іншого акта**

**1. Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити:**

**1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;**

**2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;**

**3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.**

**2. Зазначені в частині першій цієї статті документи подаються письмово разом з їх електронним файлом.**

**3. У разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект, проект іншого акта (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України) не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій.**

**{Частина третя статті 91 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

**4. Якщо реалізація законопроекту, проекту іншого акта не впливає на показники бюджету, про це зазначається в пояснювальній записці.**

**{Частина четверта статті 91 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**5. У разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму, ця обставина повинна бути зазначена у пояснювальній записці.**

**6. До законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін.**

**7. Якщо законопроект, проект іншого акта вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.**

1. Обов’язковою умовою реєстрації законопроекту, поряд із його належним оформленням відповідно до офіційно встановлених правил, є також подання разом із законопроектом необхідних супровідних документів до нього. Такі документи мають важливі функції: допомагають сформулювати концепцію пропонованих змін, з’ясувати аргументи, якими послуговувалися автори проекту при його розробці, зрозуміти критерії, які були покладені в основу проекту, авторське бачення очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків, оцінки важливості проекту для розвитку тих чи тих суспільних відносин.

2. Як випливає зі змісту ч. 1 цієї статті, до числа таких супровідних документів належать:

1) проект постанови Верховної Ради України про прийняття законопроекту в першому читанні та визначення головного комітету (тимчасової спеціальної комісії), який має доопрацювати у встановленому Регламентом порядку законопроект до другого читання;

2) список авторів законопроекту (ними можуть бути не лише народні депутати, але і працівники апарату парламенту, вчені, практичні працівники відповідної галузі державного управління чи господарства, представники профспілок, правозахисних чи інших громадських організацій тощо);

3) подання про внесення законопроекту на розгляд парламенту з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні;

4) пояснювальна записка.

Якщо ж законопроект передбачає внесення змін до інших законів, то до цих чотирьох документів додається і п'ятий - порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін (ч. 6 цієї статті).

3. Регламент висуває також формальні вимоги до змісту пояснювальної записки, яка є важливим документом, що дозволяє з'ясувати не лише наміри авторів щодо регулювання суспільних відносин, але і їхню аргументацію, обґрунтування цілей і завдань та очікуваних наслідків від прийняття даного акту.

4. Вимога Регламенту щодо подання всіх зазначених документів в електронній формі у вигляді електронного файлу разом з письмовою формою дає додаткову гарантію автентичності відповідного законопроекту та супровідних матеріалів, а також зумовлюється тим, що при реєстрації законопроекту всі зазначені документи в електронній формі вводяться до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту парламенту України.

Розміщення цих матеріалів в мережі Інтернету сприяє розширенню можливостей оприлюднення відповідних законодавчих ініціатив, доведення їх до відома ширшої публіки. Це також спрощує ознайомлення з такими документами для народних депутатів України, оскільки робоче місце кожного з них обладнане необхідною для такого ознайомлення та для роботи з відповідними законопроектами технікою. Робота із цими законопроектами передбачає їх аналіз на предмет їхньої відповідності вимогам чинного законодавства, підготовці пропозицій і поправок до законопроекту, підготовці альтернативних законопроектів тощо.

7. У ч. 3 цієї статті передбачено обов'язкове додання суб'єктом права законодавчої ініціативи до законопроекту фінансово-економічного обґрунтування, якщо його прийняття призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету**).** У цілях бюджетної економії встановлено, що в разі якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Такі зміни можуть бути викладені як у вигляді окремого законопроекту про внесення змін до інших законів, так і у вигляді окремої частини відповідного єдиного законопроекту, прийняття якого призведе до зміни відповідних бюджетних показників (як убік їх зменшення, так і убік їх збільшення).

Регламент встановлює категоричну вимогу щодо того, що відповідний законопроект не повинен містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій. Зазначена вимога не поширюється лише на такі законопроекти: 1) про Державний бюджет України; 2) про внесення змін до закону про Державний бюджет України; 3) про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України.

Зрозуміло, що далеко не завжди суб'єкт права законодавчої ініціативи володіє достатніми ресурсами, знаннями та потенціалом для адекватної оцінки "ціни" поданого законопроекту.

Варто також вказати, що переважна більшість проектів, що їх вносять до парламенту

суб'єкти права законодавчої ініціативи, насправді передбачають часом досить істотні витрати з державного чи місцевих бюджетів. Безумовно, наявність імперативного припису про необхідність виявлення джерел покриття цих витрат та їх цілісного фінансово-економічного обґрунтування мала б слугувати суттєвим запобіжником появи в цілому малопродуманих і надміру витратних законодавчих ініціатив. Але дієвість такого механізму була б забезпечена лише в разі дієвої експертної оцінки фінансово-економічного обґрунтування законопроекту на стадії його реєстрації. Проте така оцінка на даній стадії законодавчої процедури, як відомо, не проводиться. Це суттєво знижує ефективність позитивної в цілому правової норми.

Відповідно до ч. 3 ст. 111 Регламенту якщо законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування законопроекту та головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування, така ситуація може служити підставою для повернення відповідного законопроекту суб'єктові права законодавчої ініціативи, який його вніс. фінансово-економічного обґрунтування.

До висновку головного комітету обов'язково додається висновок комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо повноти та достовірності такого обґрунтування. Головний комітет може також долучити одержані висновки Кабінету Міністрів України та інших комітетів з цього питання.

Очевидно, що до законопроектів, які обов'язково мають бути додані фінансово-економічні обґрунтування, належать проекти стосовно надання чи позбавлення пільг фізичним та юридичним особам; законопроекти про заснування, реорганізацію чи ліквідацію юридичних осіб, які фінансуються чи яких передбачається фінансувати з Державного чи місцевого бюджету; законопроекти, які передбачають зміни в системі оподаткування; законопроекти, які стосуються зовнішньоекономічної діяльності; законопроекти, що передбачають зміни в системі оплати праці та в системі ціноутворення. Очевидно, надалі мають розроблятися формалізовані критерії, яким повинне відповідати фінансово-економічне обґрунтування та основні вимоги до змісту такого обґрунтування залежно від видової приналежності законопроекту.

6. Так само має зазначатися відсутність впливу прийняття законопроекту на зміну показників бюджету. Відповідна інформація має міститися в пояснювальній записці, тоді як фінансово-економічне обґрунтування, як це випливає зі змісту ч. 3 цієї статі, має статус самостійного супровідного документу до поданого законопроекту.

7. Цілий ряд законів приймаються не парламентом, а на всеукраїнському референдумі, зокрема законопроекти про внесення змін до I, III і XIII розділів Конституції України. Закон України «Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012 р. передбачає ряд інших випадків, коли остаточне рішення про прийняття закону можливе саме через інститут всеукраїнського референдуму. Так, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 3 цього Закону прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України віднесено до предмету всеукраїнського референдуму (законодавчий референдум).

Зрозуміло, що зазначені обставини мають знайти відображення у змісті пояснювальної записки до законопроекту (ч. 5 цієї статті).

8. Для попередньої апробації законопроекту його автори часто надсилають відповідні матеріали до органів виконавчої чи судової влади. таке надсилання має місце перед офіційним внесенням законопроекту до парламенту. Після вивчення відповідні законодавчі ініціативи можуть отримати підтримку з боку відповідних зацікавлених органів державної влади, компетенцію яких так чи інакше зачіпають пропоновані законодавчі новації. Відповідне погодження має бути підписане керівниками відповідних органів державної влади, а в разі їх відсутності - їх першими заступниками (заступниками).

Погодження такими органами має, на відміну від переліку вміщеному в ч. 1 цієї статті, статус факультативних, а не обов'язкових супровідних документів. У той же час ані суб'єкти права законодавчої ініціативи, ані головний комітет і парламент у цілому не є пов'язаними

цими погодженнями по суті.

**Стаття 92. Реєстрація законопроектів, проектів інших актів**

**1. Законопроект, проект іншого акта, внесений до Верховної Ради, реєструється в Апараті Верховної Ради. Законопроект, внесений з дотриманням вимог статей 90, 91 цього Регламенту, реєструється в Апараті Верховної Ради в день його внесення.**

**2. У прийнятті на реєстрацію законопроекту, проекту іншого акта має бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням вимог статей 90, 91 цього Регламенту, а також якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених цим Регламентом.**

**3. Пропозиції, поправки, висновки до законопроектів подаються до Апарату Верховної Ради або безпосередньо до комітету чи до тимчасової спеціальної комісії, які визначені головними з відповідних законопроектів.**

**4. Усі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вводяться Апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.**

1. Ця стаття встановлює найбільш загальні вимоги щодо реєстрації законопроектів. Така **реєстрація означає надання законопроекту офіційного статусу і зумовлює початок роботи над ним відповідними робочими органами Верховної Ради України. Вона означає включення такого законопроекту після присвоєння йому відповідного реєстраційного номера до електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України**. Жодних документів, що вказують на реєстрацію законопроекту, суб'єкту права законодавчої ініціатив не надається. Всі подані законопроекти незалежно від суб'єкта їх внесення мають обов'язково відповідати вимогам щодо оформлення законопроектів, що встановлюються Регламентом - у ст. 90 та мати всі необхідні супровідні матеріали, які повинні відповідати вимогам їх оформлення, встановленим у ст. 91 Регламенту.

Усі ці законопроекти, що вносяться до Верховної Ради України, реєструються сектором реєстрації законопроектів відділу з питань планування та обліку проходження законопроектів Головного організаційного управління Апарату Верховної Рада України (далі - сектор реєстрації законопроектів) в день його внесення. Дані про присвоєний законопроекту реєстраційний номер заносяться до Журналу реєстрації законопроектів та до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України. Також електронні копії текстів зазначених законопроектів і супровідних документів до них надаються суб'єктами права законодавчої ініціативи та заносяться сектором реєстрації законопроектів до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України. Важливо, що реєстрація законопроекту відбувається саме в день його внесення, тобто у вкрай стислий термін. З цього моменту розпочинається копітка і тривала робота над законопроектом у парламенті України.

2. Відповідно до ч. 2 цієї статті передбачається можливість (не необхідність!) відмови в реєстрації законопроекту. Сам інститут відмовлення в реєстрації не слід розцінювати як звуження чи обмеження обсягу конституційно встановленого права законодавчої ініціативи. Відмова в реєстрації має екстраординарний, виключний характер і стосується тих випадків, коли суб'єктом права законодавчої ініціатив порушені певні офіційно визначені вимоги щодо процедури подання законопроектів установленої форми та відповідних супровідних документів: презюмується, що всі відповідні суб'єкти знають правила оформлення законопроектів і супровідних документів до них і керуються ними у законотворчій діяльності. Йдеться і про те, що всі суб'єкти права законодавчої ініцітаиви є формально рівними, і така

рівність має безумовно забезпечуватися однаковими для всіх правилами оформлення проектів законів.

Відмову в реєстрації також слід відрізняти від повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи (ст. 94 Регламенту). Адже в останньому випадку суб'єктом повернення є не орган реєстрації, а відповідно до ч. 1 ст. 94 Регламенту Голова Верховної Ради України або ж (відповідно до розподілу обов'язків) Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України. Відбувається повернення за наявності спеціальних, передбачених цією статтею підстав – за пропозицією головного комітету чи ТСК або ж Погоджувальної ради. Тобто повернення може мати місце лише після реєстрації законопроекту – без його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

Суб'єктом відмови в реєстрації є орган реєстрації – у даному випадку сектор реєстрації законопроектів. При цьому Регламент не обумовлює форми та строків такої відмови. Очевидно, законодавці у даному випадку виходили з того, що суб'єкт права законодавчої ініціативи повинен всебічно та ретельно підійти до внесення правильно оформленого законопроекту з комплексом усіх необхідних супровідних документів.

Стосовно форми та строків відмови, то очевидно, що така форма є, як правило, усною і відбувається безпосередньо в день внесення законопроекту - ознайомившись із правильністю його оформлення та комплектом супровідних документів, працівники сектору реєстрації законопроектів тут же визначаються з реєстрацією законопроекту чи з відмовою в такій реєстрації.

Зрозуміло, що причини відмови мають бути чітко вказані суб'єкту права законодавчої ініціативи чи особі, яка репрезентує такого суб'єкта (помічнику-консультанту народного депутата, а в разі надіслання проекту фельд'єгерським зв'язком – відмова фіксується письмово і направляється суб'єкт права законодавчої ініціативи – Президенту чи Кабінету Міністрів України).

4. Підставами відмови в реєстрації можуть бути такі юридичні факти:

1) внесення проекту неналежним суб'єктом (зокрема, коли, наприклад, повноваження суб'єкта права законодавчої ініціативи припинені);

2) проект не підписаний або ж підписаний неналежним суб'єктом (до цих випадків слід віднести і підписання проекту за допомогою факсиміле);

3) поєднання проекту закону із внесенням змін до Конституції України;

4) законопроект передбачає внесення змін не до первинного законодавчого акту, а до закону про внесення змін до закону;

5) законопроект не містить положень щодо порядку набрання ним чинності;

6) відсутність в перехідних положеннях законопроекту положень про внесення змін до інших законодавчих актів, які випливають з даного проекту, або ж відсутність – як альтернативного – проекту про внесення змін до інших законів, що слід розглядати як пов'язані проекти;

7) відсутність чи неправильне оформлення супровідних документів до законопроекту;

8) внесення цього проекту як альтернативного – з порушенням строків, визначених Регламентом.

Всі вищезазначені підстави, крім останньої, зазначалися і коментувалися до попередніх статей Регламенту. Зупинимося докладніше саме на змістові останньої підстави. Відповідно до ст. 100 Регламенту **альтернативними законопроектами вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин**. Такі проекти можуть

бути внесені не пізніш як у чотирнадцятиденний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання. У разі ж порушення такого строку суб'єкту права законодавчої ініціативи може бути відмовлено в реєстрації відповідного законопроекту.

На жаль, у цій статті 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 із ч. 2 ст. 107 Регламенту, щоб унеможливити реєстрацію законопроектів, які вже розглядалися парламентом на поточній чи наступній за ній позачерговій сесіях і були відхилені ним.

4. Крім вимог реєстрації законопроектів, дана стаття у ч. 3 регулює також питання суб'єкта, до якого мають бути адресовані пропозиції, поправки та висновки до зареєстрованих законопроектів. Встановлено альтернативність такого адресування: апарат парламенту або ж відповідний головний комітет чи ТСК, визначена головною з даного питання.

Регламент встановлює також вимоги щодо внесення таких пропозицій і поправок та висновків та строки їх внесення: експертних висновків - у ст. 103 Регламенту, строки подання пропозицій до повторного першого читання - в ч. 1 ст. 109 Регламенту, до другого читання - в ч. 1 ст. 116 Регламенту, поправок перед третім читанням - у ч. 1 ст. 125 Регламенту.

При адресуванні пропозицій, поправок та висновків слід враховувати те, який комітет чи ТСК визначені відповідно до ч. 1 ст. 93 Регламенту головним з даного питання (тут обов'язково враховується предмет відання кожного комітету чи ТСК, визначений відповідною постановою Верховної Ради України).

5. Частина 4 цієї статті вказує на обов'язковість включення зареєстрованих законопроектів та супровідних матеріалів до бази даних парламенту в електронному їх вигляді. Це значно спрощує подальшу роботу над ними і робить більш придатними для наступного опрацювання (експертизи, аналізу, підготовки відповідних висновків). Наявність таких даних в електронній базі даних також допомагає виявляти альтернативні проекти та усувати можливість «засмічення» роботи парламенту в законодавчій площині документами, що повторюють відповідні положення або ж порушують строки внесення альтернативних проектів.

**Стаття 93. Попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах**

**1. Кожен законопроект, проект іншого акта після його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності**

**вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Кожен законопроект не пізніш як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.**

**{Частина перша статті 93 із змінами, внесеними згідно із Законами № 3614-VI від 07.07.2011, № 224-VII від 14.05.2013; в редакції Закону № 429-VII від 03.09.2013}**

**2. У разі якщо для підготовки і попереднього розгляду, доопрацювання законопроектів Верховна Рада приймає рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії (стаття 85 цього Регламенту), така комісія здійснює функції головного комітету з цих питань у порядку, визначеному цим Регламентом.**

**3. Головний комітет не пізніш як у тридцятиденний строк попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, які мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого акта для надання висновку.**

**{Частина третя статті 93 із змінами, внесеними згідно із Законами № 3614-VI від 07.07.2011, № 224-VII від 14.05.2013; в редакції Закону № 429-VII від 03.09.2013}**

**4. За дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи з власної ініціативи комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає законопроект, проект іншого акта та готує експертний висновок на відповідність його оформлення та реєстрації вимогам закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.**

**Висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, додається до висновку головного комітету та має бути поданий до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого акта для надання висновку. У разі якщо законопроект, проект іншого акта оформлено та/або зареєстровано без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, направляється головному комітету та Голові Верховної Ради України для повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**{Статтю 93 доповнено новою частиною згідно із Законом № 429-VII від 03.09.2013}**

**5. До попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття.**

**6. Для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності - представники Кабінету**

**Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи.**

**7. Інші комітети за зверненням головного комітету або з власної ініціативи розглядають законопроект, проект іншого акта і направляють свої висновки до головного комітету. Якщо комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, інші комітети не направили свої висновки до головного комітету у встановлений частинами третьою та четвертою цієї статті строк, головний комітет попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта без таких висновків.**

**{Частина сьома статті 93 із змінами, внесеними згідно із Законом № 429-VII від 03.09.2013}**

1. Ця стаття містить правила попереднього розгляду законопроектів у профільних комітетах та в ТСК. Під **попереднім розглядом законопроекту в комітеті слід розуміти процедуру розподілу законопроектів, зареєстрованих у встановленому Регламентом порядку, між комітетами та ТСК залежно від предметів їх відання та ухвалення ними за результатами розгляду висновків стосовно доцільності включення таких проектів до порядку денного сесії парламенту.** Важливість таких правил обумовлена необхідністю фахового розгляду законопроектів на предмет їх суспільної важливості, гарантування планового розгляду законодавчих ініціатив парламентом, де першорядне значення має надаватися законопроектам, що мають більшу суспільну і державну значущість і прийняття яких здатне істотно вплинути на покращення соціально-економічного та політичного розвитку держави і суспільства.

Разом з тим, попередній розгляд комітетом таких проектів дозволяє на початкових стадіях законодавчого процесу сформулювати думку фахівців щодо змісту і завдань кожного такого проекту, виявити його слабкі місця і визначити оптимальні шляхи їх усунення у разі включення таких проектів до порядку денного сесії. З огляду на останню обставину, ця стаття має застосовуватися в комплексі зі ст. 95 цього Регламенту.

2. Після реєстрації законопроекту сектором реєстрації законопроектів Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України готується проект резолюції Голови Верховної Ради України або – відповідно до розподілу обов’язків – Першого заступника або заступника Голови Верховної Ради України. Такі резолюції вміщують доручення, адресоване зазначеними посадовими особами профільним парламентським комітетам взяти до попереднього розгляду зазначені законопроекти. Йдеться про: 1) комітет, який за предметом відання має розглядати відповідний законопроект, та про комітет з питань бюджету, який має провести експертизу щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; 2) комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства; 3) комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Нині це Комітет з питань бюджету, Комітет з питань запобігання та протидії корупції та Комітет з питань європейської інтеграції. З цього приводу слід зауважити, що у такий спосіб Регламент, по суті, фіксує пріоритетність урахування у положеннях законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України суб’єктами права законодавчої ініціативи вимог бюджетного законодавства, міжнародно-правових зобов’язань України та норм антикорупційного спрямування.

Важливою новелою Регламенту також є обов’язкове направлення всіх зареєстрованих законопроектів не пізніш як у триденний строк до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Отже. Уряд має підготувати та надати парламентові свій експертний

висновок щодо впливу положень законопроекту на показники бюджету та щодо їх відповідності чинним законам, що регулюють бюджетні відносини.

Ці законопроекти після розгляду Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником та заступником Голови Верховної Ради України з належними резолюціями повертаються до сектору реєстрації законопроектів Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України, який через сектор тиражування документів відділу організаційної техніки управління технічної роботи з документами Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України (далі – сектор тиражування документів) виготовляє копії законопроектів та доданих до них документів і через відділ службової кореспонденції розсилає їх зазначеним у резолюціях адресатам. Оригінали цих документів після тиражування передаються до секретаріатів комітетів Верховної Ради України, визначених головними, для формування справ законопроектів відповідно до ст. 97 Регламенту.

Частина 1 цієї статті встановлює п'ятиденний з дня реєстрації строк для такого направлення законопроектів відповідним комітетам.

Зазначені в цій частині статті правила вповні мають бути застосовані також і для діяльності ТСК, які спеціально утворюються для опрацювання відповідних законопроектів. Якщо ж ТСК утворена вже після передачі профільному комітету законопроекту, то саме на останній покладається обов'язок передати відповідні законопроекти до ТСК. Таке завдання має бути сформульоване в постанові про створення ТСК або в окремому розпорядженні Голови Верховної Ради України.

3. Регламент у ч. 3 цієї статті надає 30 днів з моменту надходження законопроекту до комітету чи ТСК для ухвалення ними висновку щодо доцільності включення відповідного законопроекту до порядку денного сесії.

У той же час більш стислий термін – 21 день з дня отримання законопроекту – надається для подачі висновків комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Ці висновки мають бути подані зазначеними комітетами до головного комітету. Це вказує на те, що головний комітет чи відповідна ТСК, визначаючи свою позицію стосовно включення даного законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України, мають обов'язково враховувати, поряд із юридичними перевагами даного проекту, також: 1) його фінансово-економічне обґрунтування, аргументовану позицію щодо якого і покликаний висловити саме бюджетний комітет; 2) наявність у новелах проекту корупціогенних положень та/чи явних або латентних корупційних ризиків, що можуть послабити протидію корупції; 3) ступінь відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України, зафіксованим, насамперед, у міжнародних договорах України, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України. Разом з тим, головний комітет імперативно не пов'язаний змістом висновків бюджетного комітету, антикорупційного комітету та комітету у закордонних справах і може ухвалити рішення, яке за змістом не обов'язково може співпадати з висновками цих комітетів.

Якщо законопроект не відповідає певним вимогам, установленим Регламентом, комітетом чи ТСК може бути прийнято рішення пропонувати керівництву парламенту повернути такий законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи у порядку, визначеному ч. 1 ст. 94 Регламенту.

Ухвалення висновку комітету відбувається за правилами, встановленими Законом України "Про комітети Верховної Ради України". Ці ж правила нині, за умови відсутності закону про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії парламенту поширюються і на діяльність ТСК у цій сфері.

Юридичними наслідками ухвалення висновку комітету є розгляд питання про включення

законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України в порядку, встановленому ст. 96 Регламенту.

4. Змінами до Регламенту у 2013 р. було посилено істотно роль регламентного комітету у "відсіюванні" погано фахово підготовлених законопроектів. Зокрема, ч. 4 цієї статті Регламенту встановлено, що за дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи з власної ініціативи комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає законопроект, проект іншого акта та готує експертний висновок на відповідність його оформлення та реєстрації вимогам закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Зауважимо, що регламентний комітет може самостійно виявити власну ініціативу щодо аналізу того чи іншого законопроекту на предмет відповідності його оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Тобто предметне поле діяльності регламентного комітету виявляється достатньо широким, хоч ініціатива розгляду законопроектів може бути факультативною.

Так само, як і у випадках з іншими (неголовними) комітетами, зазначеними у ч. 3 цієї статті Регламенту, встановлюються: 1) ідентичні строки підготовки і подання висновку регламентного комітету до головного комітету; 2) наслідки порушення у законопроекті (у частині вимог щодо оформлення та реєстрації) вимог закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. У разі виявлення регламентним комітетом таких порушень у висновку комітету зазначається про це. Відповідний висновок направляється головному комітету та Голові Верховної Ради України для повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

5. Повнота та всебічність аналізу положень проекту, зокрема його новацій і наслідків їх запровадження, не завжди можуть бути очевидними і прогнозованими. Для більш повного та глибокого аналізу часто виникає потреба в залученні фахівців з профільних міністерств і відомств, інших державних органів. У ряді випадків, коли йдеться про права і свободи людини і громадянина та про гарантії їх забезпечення, можливо корисною буде думка представників об'єднань громадян - політичних партій і громадських організацій, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо.

Тому Регламент у ч. 4 цієї статті зумовлює можливість висловлення думки згаданих інституцій до попереднього розгляду відповідного проекту на засіданні комітету чи ТСК. Зрозуміло, що згадані інституції можуть надати свої пропозиції, викласти своє бачення новел, уміщених у поданому законопроекті. Проте і в цьому випадку головний комітет не пов'язаний цими позиціями по суті: він може їх врахувати (спосіб і форма врахування – то є справа самого комітету) або ж не дослухатися до думки зацікавлених органів державної влади та об'єднань громадян.

Можливість апеляції до об'єднань громадян з тих чи інших питань законопроектів є гарантією ширшого інформування громадськості про перебіг законодавчої діяльності і водночас – засобом залучення громадськості до обговорення важливих законопроектних ініціатив на ранніх стадіях їхнього розгляду.

6. З огляду на широту обговорення в режимі попереднього розгляду, що зумовлюється ч. 4 цієї статті, Регламент у ч. 5 передбачає участь, окрім членів комітету та працівників секретаріату комітету, у засіданні головного комітету також ініціатора внесення законопроекту чи представника суб'єкта права законодавчої ініціативи, а також представників інших органів та установ, що висловили свою позицію з порушених у відповідному законопроекті питань.

Задля цього відповідні особи мають бути завчасно сповіщені про проведення засідання комітету з відповідним порядком денним, а присутність цих осіб має бути погоджена з їх

керівництвом.

Дозвіл на участь в обговоренні згаданих особам надається лише головуючим на засіданні комітету.

Водночас відсутність на засіданні комітету чи ТСК ініціатора внесення законопроекту чи представника суб’єкта права законодавчої ініціативи, а також представників інших органів та установ, що висловили свою позицію з порушених у відповідному законопроекті питань, не є перешкодою для розгляду порушеного питання та ухвалення комітетом чи ТСК відповідного висновку по суті порушеного питання.

Частина 6 цієї статті дозволяє розгляд неголовними комітетами законопроектів, які не віднесені до предметів їх відання, за зверненням головного комітету чи за власною ініціативою. Водночас, якщо комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, інші комітети не направили свої висновки до головного комітету у встановлений частиною 3-4 цієї статті строк, головний комітет попередньо розглядає законопроект без таких висновків.

Проте часто трапляється так, що за умови слабкого і не досить чіткого розмежування предметів відання комітетів, керівництво парламенту розписує законопроекти одночасно кільком комітетам; за таких умов головним все ж визначається перший за черговістю комітет. Розгляд неголовними комітетами законопроектів має бути організований у такий спосіб, щоб надати висновки щодо них головному комітету завчасно. Якщо у висновках комітетів, яким Верховною Радою України було доручено попередній розгляд законопроекту, є розбіжності, головний комітет вживає заходів щодо їх врегулювання. Питання, з приводу яких комітетами не досягнуто згоди, вносяться на розгляд Верховної Ради України.

**Стаття 94. Повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи**

**1. Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради повертає внесений законопроект, проект іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**2. Підставами для повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є:**

**1) висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України;**

**2) висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, про те, що внесений законопроект, проект іншого акта оформлений та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів;**

**3) відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, проекту іншого акта, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування;**

**4) наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним;**

**5) відхилення на поточній сесії Верховної Ради законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект.**

**3. Повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи здійснюється в 15-денний строк після отримання висновку головного комітету чи відповідної тимчасової спеціальної комісії з повідомленням про причину повернення.**

**4. Повернені законопроекти, проекти інших актів можуть бути повторно внесені на розгляд Верховної Ради за умови усунення недоліків, що стали підставою для їх повернення.**

1. Ця стаття регулює процедуру здійснення важливого права керівництва парламенту - повернення законопроекту суб'єктові права законодавчої ініціативи. Реалізація цього права становить важливу гарантію додержання правил оформлення законопроектів на стадії їх розгляду профільними комітетами і ТСК та передбачає включення до процесу такої перевірки Голови та заступників Голови Верховної Ради України.

**Повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи означає офіційну відмову парламенту в передбачених законом випадках розглядати законодавчі ініціативи незалежно від суб'єкта їх ініціювання у зв'язку з порушенням ним деяких вагомих правил оформлення та внесення таких законопроектів**. Тому повернення слід вважати, поряд із відмовою в реєстрації законопроектів, важливою гарантією легітимності перших стадій законодавчого процесу, гарантією унеможливлення засмічення роботи єдиного органу законодавчої влади законопроектами, які суперечать офіційно встановленим і закріпленим у Регламенті правилам оформлення законопроектів, іншим офіційно встановленим правилам законопроектної техніки тощо.

З другого боку, детальна регламентація правил повернення законопроектів вказує на увагу законодавця до того, щоб таке повернення не перетворилося на ущемлення й порушення прав суб'єктів права законодавчої ініціативи, а, навпаки, сприяло б однаковому застосуванню відповідних правил всіма відповідними суб'єктами.

2. Слід зробити застереження, що на відміну від відмови в реєстрації, повернення законопроекту є не правом, а саме обов'язком уповноваженої на те особи. З другого боку, обидві вказані форми реагування на порушення правил оформлення законопроектів не означають остаточного вирішення долі відповідного законопроекту: передбачається можливість його повторного внесення після усунення виявлених у ньому недоліків.

Водночас, на відміну від відмови в реєстрації, повернення законопроекту здійснюється вже не органом реєстрації, а керівниками парламенту залежно від розподілу обов'язків між ними (ч. 1 цієї статті), і лише за пропозицією уповноважених на те осіб. Такими особами, уповноваженими адресувати керівництву парламенту відповідні пропозиції, є відповідні профільні комітети чи ТСК, які здійснили відповідно до ст. 93 Регламенту попередній розгляд законопроекту. Такі пропозиції ці суб'єкти можуть адресувати керівництву парламенту прямо або ж через Погоджувальну раду депутатських фракцій, яка так само може висловити свої рекомендації стосовно повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи. У всіх зазначених випадках відповідні суб'єкти не можуть ухвалювати рішення на власний розсуд, а повинні керуватися підставами повернення законопроекту, вказаними в ч. 2 цієї статті.

3. У ч. 2 цієї статті зазначені 5 підстав повернення законопроектів. Розглянемо їх докладніше.

***1)*** **Висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України**. У даному випадку слід відзначити, що висновок відповідного комітету (нині це Комітет з питань правової політики та правосуддя) не підміняє акти КСУ, оскільки відповідний Комітет,

здійснюючи превентивний конституційний контроль не зачіпає сферу компетенції єдиного органу конституційної юрисдикції. “Відсіювання” ж відверто неконституційних проектів ще на стадії їх внесення, навпаки, сприятиме більш раціональній організації парламенту, оскільки заощаджуватиме час його роботи над розглядом дійсно потрібних законопроектів, а не тих, які грубо порушують норми чинного Основного Закону держави. Зрозуміло, що такі висновки комітету мають містити обґрунтовані вказівки на конкретні норми законопроекту, що порушують ті чи ті норми Конституції України.

При ухваленні такого висновку є важливим, чи впливають неконституційні положення законопроекту на концепцію даного законопроекту. Якщо комітет дійде висновку, що “критична маса” неконституційних положень є такою, що не може бути усунута без шкоди концепції проекту, він ухвалює висновок про необхідність повернення законопроекту. Якщо ж комітет дійде висновку про можливість ухвалення проекту в першому читанні з подальшим усуненням і виправленням неконституційних його положень, він може не надавати пропозицію про повернення такого проекту. Водночас, ухвалюючи такі пропозиції, комітет не пов’язаний тим, що неконституційним визнає законопроект в цілому чи в окремих його положеннях. Навіть визнання неконституційними окремих положень проекту, з огляду на їх значущість, може стати підставою для висловлення комітетом пропозиції про повернення проекту суб’єктові права законодавчої ініціативи.

***2)*** **Невідповідність оформлення законопроекту вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів**. Така підстава в цілому змістовно збігається з підставою для відмови в реєстрації законопроекту. Якщо ж при реєстрації на порушення правил оформлення проекту не було звернуто уваги, то цей недолік може бути виправлений вже після реєстрації – за підсумками розгляду проекту в комітеті чи в ТСК.

***3)*** **Відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, якщо головний комітет чи відповідна ТСК не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування**. Вплив закладених у проекті видатків на видатки у структурі Державного чи місцевих бюджетів часом може бути досить значний, і "ціна" проекту надмірною. Відповідно, будь-який профільний комітет, а не лише комітет з питань бюджету, може ухвалити рішення про повернення проекту суб’єкту права законодавчої ініціативи з мотивів відсутності фінансово-економічного обґрунтування, якщо відсутність такого обґрунтування ускладнює чи робить неможливим оцінку «вартості» проекту та пошуку шляхів покриття видатків на його реалізацію. Це передусім законопроекти, що стосуються врегулювання правовідносин у галузях соціального забезпечення, оподаткування, митної справи тощо.

3) **Наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним**. Часто трапляється так, що вже після прийняття проекту в першому читанні на розгляд парламенту вносяться проекти, в яких пропонується інше правове регулювання того ж кола питань, які врегульовані в проекті, прийнятому в першому читанні. Так само трапляються випадки внесення проектів, в яких повторюється за суттю регулювання ідентичних суспільних відносин (ч. 1 ст. 100 Регламенту). Такі законопроекти називаються **альтернативними**.

З метою уникнення прийняття парламентом у короткий проміжок часу кількох різних за своєю спрямованістю рішень щодо одного і того ж питання чи однорідних суспільних відносин, Регламент закріплює правило щодо можливості повернення таких альтернативних проектів суб’єктам права законодавчої ініціативи після прийняття першого з таких альтернативних проектів у першому читанні. Суб’єкти права законодавчої ініціативи, які мають відмінні від прийнятих за основу позиції щодо регулювання відповідних суспільних відносин, можуть висловити свої погляди в пропозиціях до відповідного прийнятого в першому читанні проекту, які повинні бути надіслані у встановлені Регламентом строки та оформлені відповідно до визначених у Регламенті ж вимог.

***5)* Відхилення на поточній сесії Верховної Ради законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект.** Протягом кожної сесії на розгляд парламенту вноситься величезна кількість законопроектів, як вимагають прискіпливої уваги законодавців. Якщо ж законодавець висловить свою позицію стосовно того чи того законопроекту у такий спосіб, що відхилить той чи той законопроект, тобто на його підтримку не набереться більшості голосів депутатів від конституційного складу парламенту (ст. 107 Регламенту) і проект не буде відправлено на доопрацювання на повторне перше чи повторне друге читання, то вважається, що витраченого часу на такий проект цілком достатньо, щоб до нього не повертатися вдруге принаймні протягом поточної сесії парламенту. Водночас, при застосуванні такої норми слід мати на увазі деяку розбіжність її з нормою ч. 2 ст. 107 Регламенту: в останній вказано, що 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**. Таким чином, у разі внесення законопроекту, положення якого дослівно чи за суттю повторюють положення відхиленого проекту, такий проект може бути повернений суб'єкту права законодавчої ініціативи як протягом поточної сесії так і наступної за нею позачергової сесії парламенту відповідної каденції. Неможливість внесення таких законопроектів недостатньо, на наш погляд, забезпечена в цій статті: відповідні законопроекти можуть бути повернені, а можуть і не повертатися суб'єкту права законодавчої ініціативи..

Наведений у цій частині статті перелік підстав повернення проекту без його розгляду на пленарному засіданні парламенту є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає: жодні інші обставини, крім указаних у ч. 2 цієї статті, не можуть бути прийняті як достатні підстави для повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи.

3. У ч. 3 цієї статті встановлено строк, протягом якого має бути здійснене таке повернення, - 15 днів від дня отримання відповідного висновку головного комітету чи відповідної ТСК. Суб'єкт повернення зазначений у ч. 1 цієї статті (керівництво парламенту відповідно до розподілу його посадових обов'язків). Водночас обов'язковою вимогою для супровідного документу, яким оформлюється дане повернення, є зазначення в ньому конкретних причин такого повернення. Зазначення таких причин має вагоме значення, оскільки відповідно до ч. 4 цієї статті суб'єкт права законодавчої ініціативи має право повторно внести повернений законопроект на розгляд парламенту після усунення його недоліків, що стали причиною повернення законопроекту. Таким чином, Регламент орієнтує суб'єктів права законодавчої ініціативи на можливість продовження роботи над цим законопроектом у разі його суспільної важливості та на превентивне усунення його недоліків. Це значно заощадить час для змістовної роботи над проектом у профільному комітеті та вивільнить час для роботи над проектом по суті.

Очевидно, що відповідні наведені вище вимоги Регламенту в сукупності мають сприяти покращенню якості законопроектів, що вносяться на розгляд парламенту, завчасному й оперативному усуненню виявлених недоліків і упущень та швидкому розгляду відповідних законодавчих ініціатив у профільних комітетах та ТСК.

**Стаття 95. Зняття законопроектів з розгляду**

**1. Законопроекти, не прийняті Верховною Радою попереднього скликання в першому читанні за основу, вважаються знятими з розгляду і не розглядаються Верховною Радою нового скликання.**

**2. Верховна Рада своїм рішенням може зняти законопроект з розгляду, якщо внаслідок прийняття інших законодавчих актів чи з інших причин законопроект втратив свою актуальність.**

**3. У разі прийняття Верховною Радою за основу одного з альтернативних законопроектів інші альтернативні законопроекти знімаються з розгляду без прийняття про це окремого рішення.**

**4. Знятими з розгляду вважаються також відкликані та відхилені законопроекти.**

1. **Зняття з розгляду законопроектів Верховною Радою України є зупинення парламентом процесу розгляду у встановленому Регламентом порядку внесеного законопроекту; таке зупинення має характер остаточного рішення; відповідний процес поновленню не підлягає.** Стосовно знятих з розгляду законопроектів інші етапи законодавчої процедури не застосовуються.

Для зняття з розгляду законопроектів потрібно рішення Верховної Ради України як єдиного уповноваженого на прийняття законів органу державної влади. Проте таке рішення приймається як стосовно зняття законопроекту безпосередньо, так і опосередковано – рішення парламенту з іншого питання є юридичним фактом, достатнім для вчинення апаратом парламенту дій щодо припинення подальшого розгляду проекту як парламентом у цілому, так і його органами і посадовими особами зокрема.

Зняття законопроекту з розгляду слід відрізняти від повернення законопроекту суб’єкту права законодавчої ініціативи: в першому випадку йдеться про рішення парламенту (чи про неприйняття відповідного рішення про прийняття проекту у встановлені строки, що юридично визнається рівнозначним відхиленню парламентом законопроекту), то в другому про дії керівництва парламенту, спрямовані на коригування діяльності суб’єкта права законодавчої ініціативи в напрямі виконання вимог щодо правильного оформлення законопроектів і супровідних документів та дотримання строків внесення альтернативних законопроектів на розгляд Верховної Ради України.

Ці процеси відрізняться між собою як за суб’єктним складом, так і за юридичними наслідками вчинених дій: якщо повернення суб’єкту законодавчої ініціативи відповідного проекту не є остаточним і незворотнім процесом, а такий законопроект може бути внесений після виправлення вміщених у ньому недоліків, то в разі зняття законопроекту з розгляду йдеться про остаточне зупинення законодавчого процесу щодо даного законопроекту; до нього парламент не зможе повернутися впродовж певного часу.

2. Аналізуючи підстави зняття законопроектів з розгляду, зафіксовані в цій статті, можна дійти висновку, що в ряді випадків прийняття окремого рішення про зняття з розгляду не вимагається. Це, зокрема стосується законопроектів, які були внесені до парламенту попереднього скликання, вони перебували на розгляді в парламенті, але щодо них парламентом не було ухвалено жодного рішення. Зокрема, вони не були прийняті в першому читанні. Такі законопроекти вважаються знятими з розгляду парламенту нового скликання і до них цей парламент не повертається.

Водночас, ці правила не означають неможливості внесення такого законопроекту до парламенту нового скликання суб’єктом права законодавчої ініціативи; у цьому випадку процедура розгляду таких законопроектів розпочинається заново.

Усі інші законопроекти, що перебували на розгляді парламенту і щодо яких парламент встиг прийняти певне позитивне рішення, зокрема щодо ухвалення таких законопроектів в першому читанні за основу, вважаються "перехідними", себто вони переходять до парламенту наступного скликання (для розгляду їх по суті за встановленою Регламентом законодавчою процедурою) без прийняття стосовно цього окремого рішення.

3. Інший випадок, коли окремого рішення про зняття з розгляду законопроекту не вимагається, це випадок, коли парламент ухвалює рішення про прийняття одного з альтернативних законопроектів за основу (ч. 3 цієї статті). Тоді всі інші альтернативні

законопроекти знімаються з розгляду. Такими є всі законопроекти, що містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Зняття з розгляду таких проектів зумовлено необхідністю усунення випадків, коли парламент протягом короткого періоду часу прийматиме різні рішення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Тобто в даному випадку законодавець виходив з міркувань забезпечення стабільності законодавчого регулювання суспільних відносин, усунення множинності такого регулювання та заощадження (економії) парламентського часу для розгляду інших важливих законопроектів.

4. У ч. 4 цієї статті вказується на те, що знятими з розгляду вважаються відкликані та відхилені законопроекти. Тож дана норма цієї статті має застосовуватися в сукупності з положеннями ст.ст. 104-105 і 107 Регламенту, які встановлюють правила визнання законопроектів відкликаними та відхиленими. Таким чином, поняття «знятих з розгляду законопроектів» виступає родовим поняттям по відношенню до понять «відкликаних та відхилених законопроектів», а поняття «відкликані і відхилені проекти» є видовими поняттями по відношенню до категорії «знятих з розгляду законопроектів».

Відкликаними законопроектами є:

- законопроекти, відкликані суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України (ч. 1 ст. 104 Регламенту);

- законопроекти, включені до порядку денного сесії парламенту до його прийняття в першому читанні, - за рішенням Верховної Ради України (ч. 2 ст. 104 Регламенту);

- законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні (ч. 1 ст. 105 Регламенту);

- законопроекти, якщо до його прийняття в першому читанні повноваження суб'єкта права законодавчої ініціативи, який вніс цей законопроект, були припинені (частини 2-3 ст. 105 Регламенту).

Як бачимо, в одному випадку законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні в одному випадку іменуються знятими з розгляду (ч. 1 цієї статті), а в другому - називаються знятими з розгляду у зв'язку з їх відкликанням (ч. 1 ст. 105 Регламенту).

Відхиленими є законопроекти, які при голосуванні на їх підтримку не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів (ч. 1 ст. 107 Регламенту). При цьому неважливо, про яке голосування йдеться - про прийняття законопроекту в першому чи в другому читанні. Тобто відхилення законопроекту може відбутися на будь-якій з цих стадій, крім стадії голосування за подолання вето Президента України чи при голосуванні за врахування пропозицій Президента України – оскільки в цих випадках голосування проводиться не щодо законопроекту, а щодо закону.

В усіх зазначених вище випадках про надання законопроектам статусу знятих з розгляду окремого рішення парламенту не приймається: достатньо попереднього рішення парламенту щодо іншого законопроекту або навіть відсутності будь-якого рішення парламенту взагалі.

5. У ч. 2 цієї статті встановлюється правило, коли парламент своїм рішенням знімає законопроект з розгляду. Це трапляється лише тоді, коли внаслідок прийняття інших законодавчих актів чи з інших причин законопроект втратив свою актуальність.

Поняття "втрата законопроектом актуальності" є, звичайно, оціночним поняттям, визначення якого у кожному конкретному випадку є прерогативою законодавчого органу влади.

У Регламенті ж визначено одну з найважливіших підстав втрати законопроектом своєї актуальності – це випадки, коли внаслідок прийняття інших законодавчих актів (зокрема, в такому випадку маються на увазі, очевидно, лише закони, оскільки прийняття підзаконних актів не можна вважати аргументом, що свідчитиме про втрату актуальності законопроекту, який по-іншому врегульовує відповідну сферу суспільних відносин, охоплену підзаконним актом) запроваджено таке законодавче регулювання суспільних відносин, яке істотно (в найбільш суттєвих своїх моментах) відрізняється від того, яке пропонується запровадити у законопроекті, що розглядається парламентом.

Водночас Регламент не визначає вичерпного кола випадків втрати законопроектом актуальності. Це можуть бути, наприклад, випадки, коли об'єктивна потреба в ухваленні такого законодавчого акта відпала, коли істотно змінилися самі суспільні відносини тощо. Зрозуміло, що такі мотиви визнання законопроекту таким, що втратив свою актуальність, не мають під собою суб'єктивістського (здебільшого політичного) підґрунтя, а повинні мати суто об'єктивні, фахові, суспільно-юридичні підстави.

Відповідне обґрунтування втрати законопроектом своєї актуальності має знайти своє втілення в рішенні профільного комітету, оформленому як проект постанови про зняття з розгляду деяких законопроектів (чи окремого законопроекту), без чого головуючий не може поставити на голосування питання про зняття таких законопроектів (законопроекту) з розгляду. У такий спосіб парламент убезпечиться від прийняття необґрунтованих, недостатньо продуманих та зважених рішень, а також рішень за суто політичними мотивами.

Для прийняття рішення про зняття з розгляду законопроекту у зв'язку з втратою ним своєї актуальності неважливо, на якій стадії розгляду перебуває даний законопроект – він може бути прийнятий у першому чи в другому читанні (але не після законопроекту в цілому як закону!). Голосування парламенту про зняття законопроекту з розгляду одночасно скасовує попередні рішення парламенту про його прийняття в першому чи в наступному читаннях.

**Стаття 96. Включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради**

**1. На пленарному засіданні Верховної Ради, за винятком випадку, передбаченого частиною четвертою цієї статті, розглядаються лише законопроекти, включені до порядку денного сесії Верховної Ради.**

**2. Питання про включення законопроекту до порядку денного сесії розглядається Верховною Радою протягом 30 днів після ухвалення висновку головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії, але не раніше ніж через два дні після надання народним депутатам висновку головного комітету (або тимчасової спеціальної комісії у разі її створення), висновків інших комітетів.**

**{Частина друга статті 96 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4162-VI від 09.12.2011}**

**3. Якщо головний комітет у визначений цим Регламентом строк (частина третя статті 93 цього Регламенту) не ухвалить висновку щодо включення відповідного законопроекту до порядку денного сесії, Верховна Рада в 15-денний строк після письмового звернення з цього приводу суб'єкта права законодавчої ініціативи розглядає питання щодо законопроекту на пленарному засіданні та приймає рішення про включення його до порядку денного сесії Верховної Ради або про надання головному комітету додаткового часу для підготовки висновку щодо нього.**

**4. За процедурним рішенням Верховної Ради для невідкладного розгляду може бути включено до порядку денного пленарного засідання (без додаткового включення до порядку денного сесії) законопроект, якщо він був підготовлений для термінового розгляду на виконання відповідного доручення Верховної Ради.**

1. Стаття перебуває в системному зв'язку зі ст.ст. 20-23, 30, 49, 93 Регламенту в частині формування порядку денного сесії парламенту України.

2. З одного боку, вона встановлює заборону розглядати на пленарному засіданні парламенту не включені до порядку денного сесії законопроекти, а з іншого боку, встановлює єдиний виняток з даного правила – наявність процедурного рішення парламенту про невідкладний розгляд питання про включення до порядку денного пленарного засідання (без додаткового включення до порядку денного сесії Верховної Ради України) законопроекту, підготовленого для термінового розгляду. У такий спосіб ця стаття Регламенту забезпечує неухильне додержання правил послідовності розгляду законопроектів відповідно до порядку денного сесії та додержання правил планування законодавчої діяльності Верховної Ради України і її комітетів.

3. При застосуванні цієї статті слід мати на увазі, що включення законопроектів до порядку денного сесії відбувається шляхом голосування – або голосування проекту постанови про порядок денний сесії, або голосування проекту постанови про внесення змін до постанови про затвердження порядку денного сесії.

Проте сам Регламент передбачає включення до порядку денного сесії позачергово без голосування таких законопроектів (ч. 4 ст. 20 Регламенту):

1) про Державний бюджет України на наступний рік;

2) законопроекти, що готуються чи підготовлені до другого чи третього читання;

3) проекти законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України.

До цього переліку слід додати і закони, повернуті Главою держави на повторний розгляд.

Як бачимо, законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, не включаються до порядку денного сесії без голосування - тож питання про їх включення також повинно голосуватися. У разі ж їх включення до порядку денного сесії вони мають голосуватися в пріоритетному порядку, як того вимагає Рішення КСУ у справі про позачерговий розгляд законопроектів від 28 березня 2001 р. (див. також ст. 101 Регламенту).

4. Як зазначалося в ч. 3 ст. 93 Регламенту, головний комітет не пізніше як у 30-денний строк розглядає законопроект і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії парламенту. Наступний етап даного процесу врегульовано в ч. 2 цієї статті – протягом 30 днів після ухвалення такого висновку комітету відповідне питання про включення законопроекту розглядається парламентом. При цьому Регламент не обумовлює, чи розглядається питання про включення кожного законопроекту окремо, чи в сукупності з іншими проектами. Як правило, питання про включення може розглядатися і так, і так - залежно від змісту проекту відповідної постанови. При цьому має бути забезпечений розгляд питання про включення кожного законопроекту. Відповідне рішення ухвалюється більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

Важливо також, що питання про включення законопроекту до порядку денного сесії не може розглядатися Верховною Радою раніше ніж через два дні після надання народним депутатам висновку головного комітету (або тимчасової спеціальної комісії у разі її створення), висновків інших комітетів. Таке застереження слугує меті завчасного ознайомлення народних депутатів з відповідними висновками та формулювання на їх основі власної позиції щодо включення чи невключення даного законопроекту до порядку денного сесії.

5. Проте трапляються випадки, коли з тих чи інших причин комітет чи ТСК може і не ухвалити відповідний висновок щодо включення законопроекту до порядку денного сесії. Зрозуміло, що тут можуть мати місце які завгодно причини - від поганої організації роботи

профільного комітету до свідомого небажання розглядати конкретний законопроект та включати його до порядку денного сесії парламенту. Зрозуміло, що Регламент враховує такі випадки та пропонує розумний правовий вихід з подібних ситуацій.

Шляхом виходу з таких ситуацій є надання комітету за зверненням суб'єкта права законодавчої ініціативи додаткового часу для підготовки відповідного висновку або ж розгляд даного питання безпосередньо на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Вирішення цього питання перебуває в руках самого парламенту, який у 15-денний строк від дня надходження письмового звернення суб'єкта права законодавчої ініціативи повинен визначитися з прийняттям першого або ж другого варіанту дій.

Повторного подовження строку для підготовки відповідного висновку Регламент не передбачає: тобто в цьому випадку діє правило одноразового подовження строку підготовки комітетом висновку про включення законопроекту до порядку денного сесії.

У такий спосіб забезпечуються права кожного суб'єкта права законодавчої ініціативи на вчасний розгляд ініційованого ним законопроекту в комітеті та в доведенні такого законопроекту до сесійної зали. Такі правила слугують також додатковою гарантією забезпечення формально-правової рівності усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи незалежно від їх правового статусу та політичної приналежності.

6. У ч. 4 цієї статті передбачаються умови застосування відхилення від правила розгляду законопроекту лише після його включення до порядку денного сесії. Йдеться про екстраординарні випадки, коли законопроект був на виконання доручення парламенту підготовлений для термінового розгляду. Відповідне питання ухвалюється за процедурним рішенням, тобто не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу парламенту: попередньої підготовки в комітетах ухвалення процедурного рішення не потребує, не передбачається його включення до порядку денного сесії, також застосовується процедура скороченого обговорення (ст. 31, ч. 1 ст. 49 Регламенту).

Використання такого права не є безмежним: воно обмежується лише випадками виконання доручення парламенту, тобто депутати та їх фракції (групи), зокрема, які перебувають у меншості, не можуть користатися цим правом на власний розсуд.

7. Водночас конструкція цієї статті має яскраво виражений «про коаліційний» 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.

**Стаття 97. Справа законопроекту**

**1. Щодо кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії Верховної Ради, Апарат Верховної Ради та головний комітет ведуть справу законопроекту. Справа законопроекту містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту Верховною Радою, а також документи, які підготовлені органами Верховної Ради, державними органами, установами і організаціями за зверненням Верховної Ради.**

**2. До справи законопроекту в хронологічному порядку їх внесення, подання, направлення, розгляду або прийняття включаються:**

**1) законопроект, у тому числі альтернативний (альтернативні), у разі його (їх) внесення в установленому порядку, пояснювальні записки до нього (них) та інші супровідні документи;**

**2) проекти альтернативних рішень, що надходили, і рішення Верховної Ради щодо розробки, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту;**

**3) усі проміжні редакції, у тому числі й альтернативні, відповідного законопроекту, які вносилися на попередній розгляд, редакції на перше, друге, третє чи повторні перше і друге читання, а також пояснювальні записки до них та інші супровідні документи;**

**4) пропозиції і поправки до законопроекту, внесені в установленому порядку;**

**5) висновки щодо законопроекту та дані експертиз, інформаційних чи наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради;**

**6) висновки комітетів щодо законопроекту;**

**7) протоколи або витяги з протоколів засідань головного комітету щодо законопроекту та стенограми відповідних засідань у разі їх ведення;**

**8) витяги із протоколів і стенограм пленарних засідань Верховної Ради, які містять інформацію про розгляд відповідного законопроекту;**

**9) дані про результати поіменного голосування щодо законопроекту;**

**10) пропозиції Президента України щодо законопроекту;**

**11) документи про результати і наслідки референдуму щодо цього законопроекту;**

**12) листи, якими супроводжувалися документи до законопроекту (закону);**

**13) текст закону в остаточній редакції;**

**14) законопроекти та інші документи, пов'язані з розробкою і розглядом Верховною Радою актів про зміну чи скасування цього закону.**

**3. До справи законопроекту включаються перші примірники друкованого тексту, оригінали документів з печатками та власноручними підписами; у разі відсутності оригіналів документів до справи законопроекту включаються посвідчені в установленому порядку їх копії.**

1. У цій статті визначаються правові засади ведення справи законопроекту. **Під справою законопроекту розуміється сукупність усіх визначених даною статтею Регламенту матеріалів і документів, які дають повну та вичерпну інформацію щодо проходження законопроекту на всіх стадіях законодавчого процесу, та супровідних матеріалів до нього, що надаються в хронологічному порядку**. Ведення справи законопроекту дає змогу отримати повну та всебічну інформацію щодо підготовки законопроекту на кожній стадії законодавчого процесу.

Суб’єктами ведення справи законопроекту є Апарат парламенту та відповідний профільний комітет. У структурі Апарату Верховної Ради України суб’єктами, відповідальними за підготовку та ведення справи законопроекту, є секретаріати відповідних комітетів.

При цьому важливо відзначити, що справа законопроекту включає в себе як внутрішні, тобто підготовлені парламентом та його органами і посадовими особами документи, що стосуються цього законопроекту, так і зовнішні – документи, підготовлені щодо нього державними органами, установами та організаціями за зверненнями Верховної Ради України.

Принципами ведення справи законопроекту є повнота, всебічність, хронологічна послідовність, врахування всіх наявних документів щодо кожної стадії законодавчого процесу, оперативність і своєчасність.

Ця стаття Регламенту не обумовлює безпосередньо строків початку та припинення ведення справи законопроекту, проте з аналізу строків законодавчого процесу можна зробити висновок, що граничні строки охоплюють моменти від реєстрації законопроекту в установленому законодавством порядку до прийняття і введення в дію закону.

Після цього розпочинається процес, який охоплюється веденням справи закону (див. ст. 140 Регламенту), який має інше цільове призначення. Всі документи, що стосуються справи законопроекту, передбачається здавати в установленому законодавством порядку до відповідних державних архівних установ на зберігання потягом установленого строку.

2. У ч. 2 цієї статті вказується вичерпний перелік документів, що підлягають включенню до справи законопроекту відповідно до наступності їх внесення. Варто зазначити, що більшість цих документів в електронному вигляді розміщуються на веб-сайті парламенту. Це полегшує доступ до них і ознайомлення з ними користувачами відповідних електронних баз даних.

3. Відповідно до ч. 3 цієї статті до справи законопроекту включаються перші примірники друкованого тексту, оригінали документів з печатками та власноручними підписами, тобто використання факсиміле для підписання цих документів не дозволяється. Регламент не встановлює випадків відсутності оригіналів цих документів, проте вказує на можливість такої відсутності, обумовлюючи, що в такому разі до справи законопроекту включаються посвідчені в установленому порядку їх копії. Водночас, порядок посвідчення таких копій безпосередньо Регламентом не визначається.

**Стаття 98. Надання законопроектів народним депутатам**

**1. Зареєстровані у Верховній Раді законопроекти, крім тих, що розглядаються Верховною Радою за спеціальними процедурами, надаються народному депутату шляхом розсилки на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради інформаційного листа про реєстрацію законопроектів.**

**2. Інформаційний лист про реєстрацію законопроектів надсилається народному депутату на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради на початку робочого дня, наступного за днем направлення відповідного законопроекту до головного комітету (або тимчасової спеціальної комісії у разі її створення), але не раніше дня його розміщення у базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради. Інформаційний лист має містити посилання на відповідні сторінки бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.**

**3. Висновки комітетів до зареєстрованих законопроектів, законопроекти, підготовлені до другого та наступних читань, і супровідні документи до них 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.**

**{Стаття 98 в редакції Закону № 4162-VI від 09.12.2011}**

1. Ця стаття встановлює складовий елемент законодавчої діяльності парламенту – особливості інформування народних депутатів із законопроектами і супровідними матеріалами, а також із документами, опрацьованими на виконання приписів Регламенту щодо роботи із законопроектами, внесеними в установленому порядку до парламенту. Без такого інформування годі чекати прийняття осмислених, добре продуманих та зважених рішень

депутатським корпусом. Тому слід подбати про докладне врегулювання основних параметрів відповідного інформування народних депутатів України у цій сфері.

Порівняно з попередніми приписами Регламенту, ця стаття була в цілому викладена у новій редакції відповідно до Закону від 9 грудня 2011 р. При цьому основний наголос у сфері правового регулювання відносин з надання законопроектів народним депутатам України змістився від забезпечення парламентарів такими законопроектами і супровідними до них матеріалами у паперовому вигляді до забезпечення відповідного інформування парламентарів шляхом ширшого використання засобів електронної пошти.

2. У ч. 1 цієї статті встановлюється вимога надання народному депутату усіх зареєстрованих у Верховній Раді законопроектів, крім тих, що розглядаються Верховною Радою за спеціальними процедурами. Таке надання здійснюється шляхом розсилки на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради інформаційного листа про реєстрацію законопроектів. При цьому у ч. 2 цієї статті встановлюються деякі формальні вимоги щодо оформлення такого листа та строків його надсилання народним депутатам України. Такий лист: 1) надсилається народному депутату на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради на початку робочого дня, наступного за днем направлення відповідного законопроекту до головного комітету (або ТСК у разі її створення), але не раніше дня його розміщення у базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради; 2) повинен містити посилання на відповідні сторінки бази даних законопроектів електронної комп’ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Додатковим елементом інформування депутатів про зареєстровані законопроекти є надання їм, поряд із законопроектами, висновків комітетів та інших зазначених у Регламенті документів (ч. 3 цієї статті). У цьому випадку строки надання та вичерпний перелік відповідних документів не наводиться.

Водночас із змісту відповідної норми можна зрозуміти, що відповідні документи мають надаватися за результатами розгляду законопроекту в головному комітеті і до прийняття рішення про включення такого законопроекту до порядку денного сесії. Таким чином, з цього випливає, що ці документи мають бути надані не пізніше ніж в 30-денний строк від дня ухвалення висновку головного комітету чи ТСК (ч. 2 ст. 96 Регламенту).

До інших документів, окрім висновків комітетів, слід віднести: 1) альтернативні законопроекти у разі їх внесення з супровідними документами до них; 2) висновки експертиз щодо законопроекту; 3) перелік державних органів, з якими було погоджено законопроект (див. ч. 1 ст. 99 Регламенту). До них за рішенням головного комітету можуть бути додані і інші документи інформаційного характеру щодо законопроекту (ч. 2 ст. 99 Регламенту). Таким чином, при застосуванні положень ч. 1 цієї статті, слід брати до уваги зміст ст. 99 Регламенту.

Всі зазначені документи надаються народним депутатам у письмовому вигляді – їх розмноження в необхідній кількості забезпечує головний комітет разом з Апаратом Верховної Ради України (Головне організаційне управління та Головне управління документального забезпечення Апарату парламенту).

Висновок, підготовлений головним комітетом до першого читання законопроекту, висновки відповідних комітетів, Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та інші супровідні документи до нього розмножуються сектором тиражування документів і надаються народним депутатам України сектором документального забезпечення та реєстрації учасників пленарних засідань відділу організаційного забезпечення пленарних засідань Верховної Ради України Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України.

Окрім паперової форми, зазначені документи надаються народним депутатам України також і в електронному вигляді - шляхом введення відповідної інформації до бази даних законопроектів електронної комп’ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України, доступ до

користування якою забезпечується у встановленому порядку як народним депутатам України, так і співробітникам Апарату Верховної Ради України. Щоправда, у цьому випадку строки надання електронної інформації Регламентом прямо не встановлені.

**Стаття 99. Відомості, які необхідно зазначати в законопроекті та супровідних документах, що надаються народним депутатам**

**1. Законопроект, який надається народним депутатам, крім його назви, на титульному та наступних аркушах повинен містити інформацію про:**

**1) назву органу, до якого він вноситься, - "Верховна Рада України";**

**2) ініціаторів внесення - суб'єктів права законодавчої ініціативи та їх підписи або підпис особи, яка представляє Кабінет Міністрів України чи Національний банк України;**

**{Пункт 2 частини першої статті 99 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**3) дату реєстрації та реєстраційний номер законопроекту;**

**4) перелік додатків до законопроекту із зазначенням кількості аркушів кожного.**

**2. До законопроекту додаються супровідні документи, в яких наводяться такі відомості:**

**1) дата і перелік стадій опрацювання та розгляду, які пройшов поданий законопроект, текст рішення Верховної Ради щодо нього;**

**2) перелік комітетів, яким доручено роботу з підготовки цього документа, із зазначенням головного комітету, а також тих, які подали в письмовій формі свої висновки щодо цього проекту;**

**3) висновки експертиз щодо законопроекту;**

**4) прізвище і посада визначеного доповідача (співдоповідача);**

**5) автори, які розробляли законопроект (для законопроектів, які вносяться на перше читання) або його структурні частини, та перелік державних органів, з якими погоджено його остаточну редакцію.**

**3. За рішенням головного комітету можуть надаватися інші документи інформаційного характеру щодо законопроекту.**

1. У цій статті містяться вимоги до відомостей, які обов’язково мають бути включені у зміст законопроекту та супровідних документів до нього, що надаються народним депутатам.

2. Із змісту ч. 1 цієї статті випливає, що йдеться про законопроекти, які пройшли стадію попереднього розгляду в парламенті. Із змісту ч. 2 випливає, що супровідні документи до нього повинні враховувати також і подальше проходження законопроекту (зокрема, про це говорить наявність у переліку вказівки на стадії опрацювання проекту та текст рішення парламенту щодо нього). З іншого боку, зміст п. 2 ч. 1 цієї статті вказує на можливість множинності ініціаторів внесення законопроекту. Тоді як відповідно до ч. 3 ст. 90 Регламенту у разі ініціювання проекту кількома депутатами ініціатором внесення вважається той, чиє прізвище (підпис) зазначено першим, тобто ініціатор може виступати лише в однині.

3. Перелік супровідних документів до законопроекту слід відрізняти від переліку супровідних документів, які подаються разом із законопроектом для реєстрації (ст. 91 Регламенту). У цьому випадку маються на увазі документи, які додаються до супровідних документів поданих для реєстрації законопроекту в зв’язку з тим, що наступне опрацювання

законопроекту в комітетах та в апараті парламенту вимагає збільшення чисельності таких документів.

Відповідна документальна основа відбиває проходження законопроекту через відповідні стадії законодавчої процедури, зокрема стадії першого-третього читань, з внесенням поправок і пропозицій до проекту, рішеннями комітетів, документами наукової та правової експертизи тощо. Строки надання законопроектів для першого-третього читань встановлені відповідно у ст.ст. 112, 117, 126 Регламенту.

Водночас з метою відмежування зазначених у цій частині статті супровідних документів від супровідних документів, які подаються разом із законопроектом для реєстрації, варто було б подбати про інше найменування наведеного у ч. 2 цієї статті переліку таких документів та чітко вказати, хто саме відповідає за надання цих документів і в які саме строки, або ж принаймні зробити відсилання до відповідних статей Регламенту.

4. У ч. 3 цієї статті міститься вказівка на те, що окрім перелічених у ч. 2 цієї статті обов'язкових супровідних документів до законопроекту, до нього також можуть додаватися і факультативні документи, при тому, що перелік таких документів може визначатися рішенням головного комітету. При цьому відсутня вказівка на те, хто і в які строки повинен надавати такі документи відповідно до рішення головного комітету.

**Стаття 100. Альтернативні законопроекти**

**1. Альтернативними вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин.**

**2. Альтернативний законопроект може бути внесений не пізніш як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання.**

**3. Альтернативні законопроекти до повторного першого читання можуть бути внесені в 10-денний строк з дня направлення на повторне перше читання законопроекту, щодо якого він є альтернативним.**

**4. Після прийняття законопроекту в першому читанні внесення альтернативних законопроектів щодо нього не допускається.**

1. На розгляді парламенту зазвичай перебуває величезна кількість законопроектів. Деякі з них в силу тих чи інших причин повторюють положення одне одного або ж стосуються ідентичного предмету правового регулювання, пропонують внесення змін до одних і тих же законів тощо. Законодавець прагне уникнути множинності правового регулювання, зокрема уникнути ситуацій, коли протягом короткого періоду часу з одного і того ж питання розглядатимуться аналогічні за суттю проекти або ж ухвалюватимуться діаметрально протилежні рішення щодо регулювання одних і тих же правовідносин. Саме тому законодавець встановлює певні обмеження щодо реалізації права законодавчої ініціативи відповідними уповноваженими на те суб'єктами з метою запобігання множинності правових рішень з ідентичного кола питань. Способом такого уникнення є накладення певних обмежень на порядок і строки внесення так званих альтернативних законопроектів.

2. У ч. 1 цієї статті вміщено дефініцію таких законопроектів. Зокрема, з його змісту випливає, що альтернативними є ті проекти, які регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Таким чином, альтернативними є як проекти, що однаково регулюють одні і ті ж питання, так і ті, які регулюють ці ж питання. Таке визначення дає змогу уникнути загрози прийняття парламентом протягом короткого проміжку часу протилежних рішень з одних і тих самих питань.

Альтернативними законопроектами, що регулюють однакове коло питань, слід вважати такі проекти, в яких усі чи основні концептуальні положення мають ідентичний предмет правового регулювання. При цьому характер такого регулювання може досить істотно відрізнятися.

Альтернативними законопроектами, що повторюють за суттю положення регулювання одних і тих же суспільних відносин, є проекти, що мають ідентичний предмет правового регулювання та ідентичні правові норми в структурі такого законопроекту.

Не можна визнавати альтернативними законопроекти, якщо, наприклад, один законопроект є новою редакцією закону, а інші вносять окремі зміни чи доповнення до окремих статей закону.

Визначення альтернативності законопроекту залежить від волевиявлення різних суб'єктів і на різних стадіях законодавчого процесу. Так, при реєстрації законопроекту – сектор реєстрації законопроектів Головного організаційного управління апарату парламенту може відмовити в реєстрації законопроекту, якщо визначить його альтернативним і вкаже на порушення строків його внесення (ч. 2 ст. 92 Регламенту), а Голова чи заступники Голови Верховної Ради України у порядку, визначеному ч. 1 ст. 94 Регламенту, мають повернути альтернативний проект суб'єкту права законодавчої ініціативи вже після реєстрації такого проекту у разі, якщо в першому читанні прийнято законопроект, щодо якого внесений проект є альтернативним (п. 4 ч. 2 ст. 94 Регламенту).

3. У ч. 2 цієї статті встановлюються строки внесення альтернативних законопроектів, які є обов'язковими для всіх суб'єктів прав законодавчої ініціативи. Такі строки відраховуються з дня надання народним депутатам першого законопроекту з відповідного питання. При цьому строк становить 14 днів. У разі порушення цього строку сектор реєстрації законопроектів Головного організаційного управління апарату парламенту може відмовити в реєстрації законопроекту, якщо визначить його альтернативним і вкаже на порушення строків його внесення (ч. 2 ст. 92 Регламенту).

4. У парламентській практиці трапляються випадки відправлення законопроектів на повторне перше читання (див. ст. 115 Регламенту). У таких випадках допускається внесення альтернативних законопроектів у чітко визначені строки – не пізніше ніж через 10 днів з дня направлення на повторне перше читання законопроекту. У разі появи альтернативних законопроектів головний комітет може як рекомендувати парламенту прийняти в повторному першому читанні вже розглянутий і доопрацьований для повторного першого читання законопроект, так і взяти за основу інший альтернативний проект, щойно внесений після направлення на повторне перше читання головного законопроекту.

5. Частина 4 цієї статті містить категоричну заборону, адресовану суб'єктам права законодавчої ініціативи, а саме заборону внесення альтернативних законопроектів після прийняття законопроекту в першому читанні. Усі інші альтернативні законопроекти, внесені у встановленому Регламентом порядку та в передбачені ним строки, знімаються з розгляду без прийняття про це окремого рішення (ч. 3 ст. 95 Регламенту).

6. Особливості розгляду альтернативних законопроектів у режимі першого читання докладно визначаються у ст. 110 Регламенту.

**Стаття 101. Особливості розгляду законопроектів, визначених як невідкладні**

**1. Невідкладними є законопроекти, що визначені Президентом України або рішенням Верховної Ради як такі.**

**2. Верховна Рада може прийняти рішення про визначення законопроекту невідкладним після включення його до порядку денного сесії Верховної Ради або в ході його наступного розгляду.**

**3. Верховна Рада може прийняти рішення щодо законопроектів, визначених як невідкладні, про одноразове відхилення (ad hoc) від процедури розгляду, передбаченої цим Регламентом, і скоротити строки внесення альтернативних законопроектів, внесення пропозицій і поправок, а також строки надання законопроекту народним депутатам до його розгляду в тому чи іншому читанні. Не допускається скорочення зазначених строків більш як наполовину.**

**4. Законопроект, визначений як невідкладний, після завершення його попереднього розгляду чи доопрацювання включається до порядку денного найближчого пленарного засідання Верховної Ради і розглядається позачергово.**

1. Окреме правове регулювання, передбачене цією статтею, стосується особливостей розгляду законопроектів, визначених як невідкладні. Необхідність такого окремого регулювання випливає, по-перше, з ч. 2 ст. 93 Конституції України, яка вказує на те, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово, а, по-друге, обумовлене Рішенням КСУ у справі про позачерговий розгляд законопроектів від 28 березня 2001 р. Саме в цьому Рішенні було вказано на те, що "реалізація положення частини другої статті 93 Конституції України щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, припускає можливість встановлення спеціальних парламентських процедур".

Невідкладність певних законопроектів є важливим правовим засобом планування законодавчої діяльності та визначення її пріоритетів. Як правило, невідкладними визначаються законопроекти соціальної спрямованості, ті, прийняття яких зумовлено нагальними потребами державотворення, європейської інтеграції держави, вступу України до міжнародних організацій, реалізації приписів Конституції України, реформування інших важливих суспільних відносин тощо.

Визначаючи законопроекти невідкладними, уповноважений на таке визначення суб'єкт публічно-владних повноважень має враховувати ступінь суспільної важливості і рівень юридичної якості відповідного законопроекту, ступінь актуальності положень законопроекту, можливості його швидкого та оперативного опрацювання в парламенті та його органах, відповідність його положень публічним інтересам, несуперечливість вміщених у законопроекті положень тощо.

З іншого боку, визначення певних законопроектів невідкладними з боку Глави держави підтверджує його активну роль у законодавчому процесі, змогу здійснювати вагомий вплив на прийняття важливих з соціального і правового боку законів, взаємодіючи з Верховною Радою України. Надання Президентові України права визначати законопроекти невідкладними, чому кореспондує обов'язок парламенту розглядати такі проекти у пріоритетному порядку, спрямоване не на вивищення Президента України над органом законодавчої влади, а на ефективну взаємодію Глави держави і парламенту у проведенні необхідних соціальних і правових реформ, на утвердження пріоритетності такого нормативно-правового акту у системі законодавства України, як закон.

2. При порівнянні змісту норм ст. 93 Конституції України та ч. 1 цієї статті можна помітити, що крім Президента України, Регламент надає право визначати законопроекти невідкладними і Верховній Раді України. Розглянемо правову природу цього правового інституту та відмінності у визначенні законопроектів невідкладними Президентом та Верховною Радою України більш докладно.

3. **Визначення законопроекту невідкладним перебуває в причинно-наслідковому зв'язку із позачерговістю його розгляду парламентом**. Зокрема, як вказано в згаданому Рішенні КСУ, **позачерговість розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, означає, що відповідні законопроекти мають бути терміново включені до порядку денного її сесії**. Водночас реалізація конституційної вимоги щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, потребує **позачергового їх проходження через усі стадії законодавчого процесу у парламенті**. За змістом конституційної вимоги щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, **ці законопроекти повинні розглядатися на кожній стадії законодавчого процесу у парламенті раніше інших законопроектів**.

4. Відповідно до згаданого Рішення КСУ Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи наділений правом визначати окремі законопроекти як невідкладні, що породжує обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово. **Визначення Президентом України законопроекту як невідкладного передує його розгляду Верховною Радою України і має здійснюватись саме на стадії законодавчої ініціативи**.

Водночас, як випливає зі змісту ч. 2 цієї статті, Верховна Рада України може прийняти рішення про визначення законопроекту невідкладним лише після включення його до порядку денного сесії Верховної Ради або в ході його наступного розгляду.

5. Істотним є питання про межі права Президента України та Верховної Ради України визначати законопроекти невідкладними.

З нашої точки зору, Президент України може визначати невідкладними лише внесені ним як суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекти; правом визначати невідкладними законопроекти, внесені іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, він не володіє. Природно, що виключається можливість визначення невідкладними законопроектів, що вносяться іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, інакше у разі підтвердження наявності у Глави держави такого права, слід було б визнати за ним можливість попереднього вивчення всіх законопроектів, що вносяться для реєстрації, тобто застосувати це як обмеження обсягу права законодавчої ініціативи інших управнених на неї суб'єктів. Крім того, Президент України обмежений у реалізації цього права часовими параметрами: таке визначення може відбутися лише до внесення відповідного законопроекту, а це, звісно, також виключає визначення невідкладними законопроектів, внесених іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Не є абсолютним і право парламенту визначати законопроекти невідкладними. Воно обмежується за колом суб'єктів: парламент не може визначати невідкладними законопроекти, вже визначені Президентом України як невідкладні. Визначення главою держави законопроектів невідкладними не потребує додаткового підтвердження з боку парламенту чи прийняття ним окремого рішення щодо надання президентським законопроектам такого статусу.

Водночас парламент також обмежений у визначенні законопроектів невідкладним і часовими рамками: таке визначення він може застосувати лише після включення законопроекту до порядку денного сесії або ж у ході його наступного розгляду (безвідносно до стадії), але не раніше моменту прийняття рішення про включення такого проекту до порядку денного сесії. З цього приводу також слід зробити застереження щодо того, що не всі законопроекти, як випливає зі змісту ч. 4 ст. 96 Регламенту, включаються до порядку денного сесії: зокрема, такими є законопроекти, підготовлені для термінового розгляду на виконання відповідного доручення Верховної Ради України. Очевидно, такі законопроекти також слід розглядати як невідкладні, оскільки вони отримують статус законопроекту, включеного до порядку денного пленарного засідання і додаткового включення до порядку денного сесії не потребують.

6. Позачерговість розгляду невідкладних законопроектів полягає і в тому, що за Регламентом передбачена можливість скорочення строків внесення альтернативних законопроектів, внесення пропозицій і поправок, а також строків надання законопроекту народним депутатам до його розгляду в тому чи іншому читанні (ч. 3 цієї статті). При цьому не допускається скорочення зазначених строків більш як наполовину. Верховна Рада України для відповідних скорочень має ухвалити рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедури розгляду, передбаченої Регламентом. Ухвалення такого рішення відбувається в порядку, визначеному ст. 50 Регламенту.

7. У ч. 4 цієї статті міститься правило включення невідкладних законопроектів до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України. Такий законопроект має включатися до відповідного порядку денного без голосування, але за умови завершення його попереднього розгляду чи доопрацювання. Позачерговість його розгляду, у контексті даної статті Регламенту, означає пріоритетність його включення і розгляду в ході найближчого пленарного засідання відповідно до конкретної стадії законодавчої процедури (перше-третє читання).

При цьому пріоритетність даних законопроектів, очевидно, має перевагу перед пріоритетністю розгляду питань порядку денного пленарного засідання, що залишилися нерозглянутими на попередньому пленарному засіданні парламенту (ч. 5 ст. 25 Регламенту), тобто невідкладні законопроекти все ж розглядаються першочергово, безвідносно до наявності нерозглянутих напередодні питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України.

**Стаття 102. Розгляд законопроектів Верховною Радою**

**1. Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, встановлених у цій статті.**

**2. Розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає:**

**1) перше читання - обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу;**

**2) друге читання - постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні;**

**3) третє читання - прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.**

**3. Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів.**

**4. За рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради.**

**5. 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.**

1. У цій статті визначається загальний порядок розгляду законопроектів Верховною Радою України. зокрема, встановлюється, що такий розгляд проводиться в парламенті за

процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, встановлених у цій же статті.

Такими особливостями є:

1) проведення повторного першого або повторного другого читання;

2) ухвалення парламентом рішення про остаточне прийняття законопроекту як закону відразу після першого або другого читання у виключних випадках, установлених у ч. 4 цієї статті.

Варто також зазначити, що розгляд законопроектів про надання згоди про обов'язковість міжнародних договорів та закону про Державний бюджет України провадиться з урахуванням особливостей, установлених Законом України "Про міжнародні договори України", главами 26 і 31 Регламенту та Бюджетним кодексом України. Так само розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України здійснюється в порядку, передбаченому Розділом 13 Конституції України та Главою 25 Регламенту.

2. Частина 2 цієї статті формулює триступеневу схему розгляду і прийняття законопроекту та встановлює принципові вимоги до процедур першого, другого і третього читань.

Докладно зміст відповідних процедур визначається ст.ст. 108-129 Регламенту.

Триступенева схема розгляду законопроектів є класичною для вітчизняного законодавчого процесу, але на практиці найчастіше вона застосовується в усіченому вигляді – розгляд законопроектів і їх прийняття здебільшого відбувається на основі двох читань, що заощаджує час та сприяє економії законодавчих зусиль: йдеться про те, що всі поправки і пропозиції та постатейний розгляд законопроекту відбувається у межах другого читання. На третє читання виносяться лише особливо складні та такі, що потребують додаткового розгляду, законопроекти. Їх питома вага є, як правило, незначною.

Докладний аналіз особливостей розгляду законопроектів у межах кожного читання наведено в коментарях до відповідних статей Регламенту.

3. У ч. 3 цієї статті вказано додатковий засіб економії часу та сприяння оптимізації роботи над законопроектами. Це - заборона більше ніж двічі проводити повторні перше та друге читання. Процедура повторного третього читання не застосовується взагалі. Особливості застосування процедури повторного першого читання викладені в ст. 115, а повторного другого читання – в ст. 124 Регламенту.

4. Відповідно до ч. 4 цієї статті допускається також застосування процедури остаточного прийняття законопроекту як закону відразу після його прийняття в першому чи в другому читанні, якщо розгляд такого законопроекту відповідає сукупності таких вимог:

1) законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання;

2) якщо не надійшли зауваження щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи;

3) якщо відсутні зауваження з боку Головного науково-експертного управління Апарату парламенту – перед першим читанням та Головного юридичного управління Апарату парламенту – перед другим читанням.

Змістовно ж ухвалення законопроекту в цілому без застосування процедур другого чи третього читань провадиться, якщо відповідні проекти кодексів чи законопроекти містять не більше 100 статей чи пунктів. Даний критерій є суто кількісним, який вказує на певні обмеження для спроб поверхового розгляду проектів кодифікованих та значних за обсягом законодавчих актів.

Відповідна процедура застосовується на тому ж пленарному засіданні, на якому відбулося прийняття законопроекту в першому чи в другому читанні. Головуючий має право поставити

питання про прийняття такого законопроекту в цілому як закону лише за умови виконання всіх викладених вище умов у сукупності. За відсутності хоча б однієї з них головуючий не може ставити питання про прийняття законопроекту як закону.

5. У ч. 5 цієї статті 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".

**Стаття 103. Експертиза законопроектів**

**1. За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків - Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.**

**2. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.**

**3. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.**

**4. Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні.**

**5. Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним.**

1. **Експертиза законопроектів – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка наукового та юридичного рівня підготовлених і внесених в установленому Регламентом порядку законопроектів і підготовка обґрунтованих експертних висновків щодо них для прийняття рішень Верховної Ради України щодо таких проектів**. Легалізований у цій статті Регламенту інститут експертизи законопроектів має на меті сприяти покращенню якості законодавчих актів парламенту, що ним ухвалюються; завчасному усуненню юридичних недоліків законопроектів до їх прийняття як законів; зменшенню чисельності ветованих Президентом України з причин низької юридичної якості законів; створенню несуперечливої та внутрішньо гармонічної системи національного законодавства тощо.

2. При підготовці експертних висновків на законопроекти слід враховувати вимоги, що містяться в Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджених Мін'юстом України від 21 листопада 2000 р. Варто також брати до уваги, що правові, організаційні і фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин

у галузі організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи викладені в Законі України “Про наукову та науково-технічну експертизу” від 10 лютого 1995 р.

3. В цій статті можна розмежувати інститути імперативної та факультативної експертизи – залежно від обов’язковості її проведення, інститути наукової, юридичної та іншої експертизи – залежно від предмету експертизи; інститути експертизи попередньої, що проводиться до розгляду законопроектів у першому читанні, та експертизи наступної, яка провадиться після прийняття законопроектів у першому та наступному читаннях; проведення експертизи та інформаційного чи наукового дослідження – залежно від глибини і наукового значення проведеної експертизи. Окремо також можна ідентифікувати рівні, форми такої експертизи залежно від її предмета і мети. Також можна диференціювати експертизу та редакційне опрацювання, оскільки останнє здійснюється стосовно вже прийнятого парламентом акта.

У ч. 1 цієї статті передбачено проведення факультативної експертизи законопроектів. Ініціаторами її проведення є Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов’язків – Перший заступник чи заступник Голови парламенту, а також відповідні профільні комітети парламенту. При ініціюванні такої експертизи може бути проведене також інформаційне чи наукове дослідження; розмежування між такими видами дослідження нормативно не визначаються. У відповідному листі, адресованому суб’єкту проведення експертизи чи дослідження, повинні бути чітко визначені предмет і мета експертизи (дослідження).

Коло виконавців є невизначеним: очевидно, мається на увазі, що суб’єкти ініціювання експертизи самі можуть визначати суб’єктів її здійснення, виходячи з особливостей предмету і цілей такої експертизи. У ч. 3 цієї статті наводиться невичерпний перелік суб’єктів підготовки експертних висновків: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші державні органи, установи й організації, окремі фахівці.

Відповідні експертні висновки мають готуватися тими підприємствами, установами, організаціями, експертами, до обов’язків яких входить розробка відповідної проблематики. Йдеться передусім, про наукові установи, спеціалізовані колективи вчених, окремих експертів – знаних фахівців у відповідній сфері законодавства тощо.

Водночас Регламент не обумовлює форми фінансування такої експертизи чи дослідження. Тому тут слід спиратися на норми Закону України “Про наукову та науково-технічну експертизу”. Відповідно до ст. 31 цього Закону експертиза, яку за дорученням державних органів проводить державна установа (організація), що перебуває на державному бюджеті, може фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, передбачених на утримання цієї організації. А відповідно до ст. 34 цього Закону у сфері державної експертизи фінансову підтримку діяльності експертів забезпечує держава. В усіх інших випадках матеріальне стимулювання експертів наукової і науково-технічної експертизи здійснюється за рахунок коштів замовника експертизи або інших організацій і установ за дорученням замовника.

4. На відміну від ч. 2 цієї статті, у ч. 3 цієї статті вміщено приписи про проведення обов’язкової експертизи законопроектів, які зареєстровані та включені до порядку денного сесії. Йдеться фактично про всі законопроекти, що зареєстровані в парламенті. До першого читання для підготовки обґрунтованої позиції головного комітету – законопроект надсилається Головою парламенту або його заступниками відповідно до розподілу посадових обов’язків до Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, яке готує науково-експертний висновок щодо такого законопроекту. Після ухвалення законопроекту в другому читанні експертне супроводження законопроектів перебирає на себе Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. На цих стадіях законодавчого процесу здійснюється також редакційне опрацювання проектів редакційним відділом Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України.

Зокрема, Головне науково-експертне управління Апарату парламенту на основі

результатів науково-правової експертизи законопроекту готує висновок, який повинен дати відповіді на такі питання:

1) чи відповідає поданий законопроект Конституції та законам України, якщо ні, то в яких частинах, положеннях і яким саме статтям відповідних законодавчих актів, у чому саме є така невідповідність;

2) наскільки дотримана (чи не порушена) внутрішня логіка законопроекту, чи немає суперечностей між окремим його положеннями, статтями, главами та розділами. Якщо ж такі суперечності виявлені, то необхідно вказати, в чому саме вони полягають та визначити оптимальні правові шляхи їх виправлення, подолання;

3) чи наведений повний перелік законодавчих актів, що підлягають визнанню такими, що втратили чинність, або чи наведені у перехідних положеннях законопроекту зміни до законодавчих актів, які підлягають зміні в зв'язку з прийняттям даного законопроекту як закону. Якщо ж відповідний перелік чи відповідні зміни не наведені, то їх слід вказати.

Завданнями правової експертизи проекту нормативно-правового акта є:

- об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи виходячи із загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи;
- розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;
- підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта.

У другому реченні цієї частини Регламенту міститься припис про здійснення остаточної юридичної експертизи та редакційного опрацювання прийнятого парламентом акту, що відбувається після прийняття такого акту в цілому. Мотивація необхідності таких дій випливає з необхідності усунення будь-яких неточностей і неузгодженостей у тексті закону для підготовки тексту прийнятого акту для підпису Головою Верховної Ради України та виправлення відповідних помилок у порядку, встановленому ст.ст. 130-131 Регламенту.

5. У ч. 4 цієї статті встановлюються строки подання експертних висновків до посадових осіб та органів парламенту. Всі відповідні висновки мають бути подані не пізніше 14-денного строку від дня надходження відповідного звернення уповноважених на ініціювання експертизи осіб. Відсутність таких висновків, наданих у такі строки, означає відсутність зауважень до відповідного законопроекту.

6. Частина 5 цієї статті передбачає адресування експертних висновків головному комітету, до предмету відання якого віднесено даний проект. Комітет також має враховувати висновки експертизи при розгляді законопроекту по суті. При цьому слід зробити застереження, що комітет не пов'язаний змістом таких висновків по суті: він може повністю погодитися з висновком, погодитися частково або ж повністю відхилити зауваження, викладені у висновку. Таким чином, відповідні висновки мають статус допоміжних матеріалів при вирішенні долі конкретного законопроекту. Такі висновки обов'язково додаються до законопроекту і надаються народним депутатам – відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 99 Регламенту.

**Стаття 104. Відкликання законопроектів**

**1. Законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради.**

**2. Законопроект, включений до порядку денного сесії Верховної Ради, до його прийняття Верховною Радою в першому читанні за основу може бути відкликаний за рішенням Верховної Ради і знятий з розгляду.**

**3. Порушення питання про відкликання законопроекту здійснюється шляхом подання письмової заяви ініціатором внесення - суб'єктом права законодавчої ініціативи на ім'я Голови Верховної Ради України.**

**4. Відкликаний законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.**

1. У цій статті регулюється порядок відкликання законопроектів відповідно до волевиявлення уповноважених суб'єктів. Регламент не обумовлює причин такого відкликання, тобто воно може бути здійснене на розсуд цих суб'єктів, які обмежені у своєму волевиявленні лише певними часовими рамками: якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи може реалізувати своє право на відкликання законопроекту з моменту реєстрації такого проекту і до моменту його включення до порядку денного сесії парламенту, то сам парламент може це зробити з моменту включення такого проекту до порядку денного сесії парламенту і до моменту його прийняття в першому читанні за основу. Ці випадки регулюються відповідно частинами 1 і 2 цієї статті.

2. Реалізація права відкликання законопроектів має свої особливості, зумовлені тим, що суб'єктами права законодавчої ініціативи є як індивідуальні, так і колективні суб'єкти. Для реалізації права Уряду на відкликання законопроекту, внесеного ним, необхідне колегіальне рішення Уряду, прийняте у відповідності з вимогами Закону України "Про Кабінет Міністрів України" та Регламенту Уряду. Для реалізації права відкликання законопроекту народними депутатами, якщо більше одного з них поставили свої підписи під відповідним законопроектом, достатньо письмового звернення ініціатора внесення законопроекту – народного депутата України, прізвище якого зазначається в законопроекті першим (див. ч. 3 цієї статті). В останньому випадку колективного погодження між народними депутатами, які разом внесли законопроект, не вимагається.

3. Правовими наслідками відкликання законопроектів є зняття їх з розгляду і виключення відповідних текстів законопроектів і супровідних документів до них з електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України. Водночас на відкликані законопроекти не поширюються правила щодо неможливості внесення таких законопроектів протягом поточної сесії: тобто після відкликання законопроекту будь-який суб'єкт права законодавчої ініціативи має право внести цей же або тотожний за змістом законопроект на розгляд парламенту.

4. Суб'єктом прийняття рішення про відкликання законопроекту є суб'єкт права законодавчої ініціативи (ч. 1 цієї статті), або парламент (ч. 2 цієї статті), який ухвалює відповідне рішення більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України відповідно до письмової заяви, поданої ініціатором внесення законопроекту на ім'я Голови Верховної Ради України (ч. 3 цієї статті).

5. Зазначені правила відкликання законопроектів з відповідними юридичними наслідками відповідають змістові ч. 4 ст. 95 Регламенту, в якому відкликані законопроекти вважаються знятими з розгляду.

**Стаття 105. Визнання законопроектів відкликаними**

**1. Законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні, вважаються відкликаними.**

**2. Законопроект вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні повноваження народного депутата - ініціатора його внесення достроково припинено.**

**3. Законопроект, внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України, вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні за основу повноваження Президента України або Кабінету Міністрів України були припинені. Такий законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.**

1. Якщо попередня стаття регулює процедуру відкликання законопроектів уповноваженими на те суб'єктами, тобто передбачає свідоме, реальне, здійснене відповідно до норм Регламенту волевиявлення згаданих суб'єктів права, то в цій статті йдеться про визнання законопроектів відхиленими без волевиявлення відповідного суб'єкта права, а лише на основі певного юридичного факту, такого зокрема, як припинення повноважень суб'єкта права законодавчої ініціативи або ж парламенту України.

Право законодавчої ініціативи, у контексті цієї статті, зокрема, означає не лише те, що жоден інший суб'єкт права не повинен перебирати на себе право законодавчої ініціативи, а ще й те, що у разі припинення повноважень суб'єкта права законодавчої ініціативи внесений ним законопроект, щодо якого не було прийнято рішення Верховної Ради України по суті, не повинен розглядатися. Тобто стосовно таких законопроектів законодавчий процес зупиняється назавжди і відновленню не підлягає. Втім, це не означає неможливості внесення аналогічних законопроектів та таких, що повторюють за суттю положення даного проекту, іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, повноваження яких не припинені.

2. У ч. 1 цієї статті міститься норма, що в цілому кореспондує нормі ч. 1 ст. 95 Регламенту, яка передбачає відкликання законопроектів, не прийнятих у першому читанні до закінчення каденції парламенту. При цьому не є важливими причини припинення повноважень парламенту та їх вид – строкове чи дострокове припинення повноважень. Важливим є з'ясування, з якого саме моменту повноваження парламенту вважаються припиненими – у разі строкового припинення повноважень парламенту цим моментом є момент прийняття присяги не менш як 300 народними депутатами України, при достроковому припиненні повноважень Президентом України – момент вступу в силу указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Факт прийняття парламентом законопроекту в першому читанні означає рішення, передбачене в п. 1 ч. 1 ст. 114 Регламенту: ухвалення жодного іншого рішення не може розцінюватися як підстава для продовження роботи над таким законопроектом.

3. Можливі випадки, коли парламент як орган державної влади продовжує працювати, а народний депутат, який вніс законопроект, припинив свої повноваження, і внесений ним проект не ухвалено в першому читанні. При цьому неважлива підстава припинення його повноважень, очевидним є лише те, що припинення таких повноважень є достроковим.

Відповідно до ч. 2 ст. 81 Конституції України повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

1) складення повноважень за його особистою заявою;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;

7) його смерті.

Строкове припинення повноважень народного депутата збігається в часі із припиненням повноважень парламенту і охоплюється змістом ч. 1 цієї статті. При цьому у ч. 2 доволі коректно визначено юридичний факт для відкликання: ним визнано факт, коли повноваження народного депутата - ініціатора внесення законопроекту достроково припинено.

4. Ідентична за своєю суттю норма вміщена і в ч. 3 цієї статті, де йдеться про припинення повноважень інших суб'єктів права законодавчої ініціативи – Президента та Кабінету Міністрів України. Так само, якщо їх повноваження припиняються до прийняття парламентом внесеного ними законопроекту в першому читанні, такі проекти вважаються відкликаними.

Відповідно до ст. 108 Конституції України Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Повноваження Президента України припиняються достроково у разі:

1) відставки;

2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;

3) усунення з поста в порядку імпічменту;

4) смерті.

Повноваження Кабінету Міністрів України відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" припиняються у зв'язку зі складенням повноважень перед новообраною Верховною Радою України. А ось достроково вони припиняються у разі:

1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;

2) відставки Прем'єр-міністра України;

3) смерті Прем'єр-міністра України (ст. 13 Закону).

Окремо слід зупинитися на тому, що відповідно до ч. 5 ст. *27* Закону України "Про Кабінет Міністрів України" новосформований Уряд України має право відкликати до прийняття у першому читанні проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені. У контексті даної норми словосполучення "має право" означає можливість реалізувати зазначене повноваження Уряду на його розсуд, тобто відкликати чи не відкликати до прийняття у першому читанні законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені.

Проте такі законопроекти відповідно до ч. 3 цієї статті вважаються відкликаними автоматично, тобто без ухвалення спеціального про це рішення. З урахуванням того, що чинний Закон України "Про Кабінет Міністрів України" був прийнятий пізніше Регламенту (27 лютого 2014 р.), то спеціальною по відношенню до норми Регламенту є все ж норма зазначеного Закону, а, відтак, на наш погляд, застосовуватися повинна саме вона.

5. Юридичні наслідки визнання законопроектів відкликаними вказані в ч. 3 цієї статті: вони ідентичні наслідкам відкликання законопроектів, визначеним у ч. 4 ст. 104 Регламенту. Ними є: зняття законопроекту з розгляду та виключення відповідного тексту законопроекту з

бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

**Стаття 106. Розгляд законопроектів, прийнятих Верховною Радою попереднього скликання в першому і наступних читаннях**

**1. Голова Верховної Ради України попереднього скликання подає новообраній Верховній Раді перелік законопроектів, законів, повернутих з пропозиціями Президента України, розгляд яких не було завершено прийняттям остаточного рішення щодо них Верховною Радою попереднього скликання. До переліку додаються звіт про виконану роботу щодо підготовки та розгляду цих питань, а також справи незавершених законопроектів.**

**2. Прийняті Верховною Радою попереднього скликання в першому чи наступних читаннях законопроекти, але не прийняті в цілому, готуються і розглядаються Верховною Радою нового скликання за процедурою підготовки до другого читання, встановленою цим Регламентом.**

1. Значна частина законопроектів, внесених до парламенту, як правило, до кінця його каденції можуть перебувати на різних стадіях – деякі проекти лише внесені, але до стадії першого читання не дійшли, інші пройшли відповідно стадії першого-третього читання, деякі законопроекти прийняті в цілому як закони, але ветовані Президентом України, тощо. Тобто йдеться про множинність, варіативність стадійності розгляду всього масиву законопроектів, які опрацьовуються в парламенті до кінця його скликання. Цілком природно, що кількість таких стадій і неоднаковий ступінь готовності законопроектів об'єктивно відбиває динаміку законодавчого процесу і є проявом динаміки здійснення суб'єктами права законодавчої ініціативи свого права, а парламенту – свого обов'язку забезпечити повний і всебічний розгляд усіх внесених і зареєстрованих в установленому порядку законопроектів.

Якщо законопроекти, що було внесено до парламенту попереднього скликання, не прийняті в першому читанні, відкликаються (ч. 1 ст. 105 Регламенту), то слід врегулювати питання і про те, яким чином повинна діяти Верховна Рада України стосовно тих законопроектів, які прийняті в першому чи в наступних читаннях. За логікою, їх треба визнати "перехідними", тобто їх треба передати для розгляду парламенту наступного скликання. Тут виникає правова проблема довкола того, в якому порядку розглядати такі законопроекти. Вирішенню її і присвячена ст. 106 Регламенту.

2. У ч. 1 цієї статті вміщено імперативний припис, адресований Голові парламенту попереднього скликання подати до новообраної Верховної Ради України комплект документів, які відбивають динаміку законодавчого процесу парламенту попереднього скликання та вказують на те, на якій стадії розгляду перебуває кожен із внесених і не знятих з розгляду законопроектів.

Цей комплекс документів складається із законопроектів та законів, повернутих з пропозиціями Президента України, щодо яких не було прийнято остаточного рішення парламентом попереднього скликання. Під остаточним рішенням в цьому випадку слід розуміти рішення про прийняття чи відхилення законопроекту як закону. Стан розгляду таких законопроектів відбиває також доданий до такого переліку звіт про виконану роботу, а також справи незавершених законопроектів, оформлені відповідно до вимог ст. 97 Регламенту.

Під незавершеними законопроектами слід розуміти законопроекти, розгляд яких парламентом попереднього скликання не завершився прийняттям стосовно них остаточного рішення.

У цій нормі не вказується, протягом якого строку Голова парламенту попереднього скликання повинен передати зазначений комплекс документів новообраній Верховній Раді України. За змістом цієї норми можна зрозуміти, що ці дії мають статися не пізніше ніж у день початку роботи новообраного парламенту з тим, щоб останній міг визначитися з порядком денним першої сесії Верховної Ради України.

Всі "перехідні" законопроекти та закони, повернуті з пропозиціями Президента України, підлягають перереєстрації в апараті парламенту (без повторного їх внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи) з присвоєнням їм порядкових номерів залежно від часу їх внесення.

3. Безвідносно до того, на який стадії розгляду було зупинено опрацювання законопроектів, прийнятих парламентом попереднього скликання принаймні в першому (або і в наступних читання) читанні, їх розгляд починається за процедурою підготовки законопроекту до другого читанні у Верховній Раді України нового скликання.

У даному контексті під процедурою підготовки законопроекту до другого читання слід розуміти весь комплекс взаємопов'язаних процесуальних дій уповноважених суб'єктів права, визначених Регламентом, - від внесення пропозицій і поправок до законопроекту до їх розгляду і винесення відповідного рішення головним комітетом з даного питання та подання таких законопроектів на розгляд парламентом у режимі другого читання. Таким чином, якщо законопроект був прийнятий парламентом попереднього скликання в першому читанні, то в новообраному парламенті розпочинається його підготовка до другого читання, яка включає як обов'язків елемент внесення і розгляд пропозицій і поправок до проекту.

У цьому випадку можливі два варіанти: 1) до законопроекту вже надійшли пропозиції і поправки до другого читання у парламенті попереднього скликання; 2) до нього такі пропозиції і поправки не надійшли. У всіх цих випадках старі пропозиції і поправки не розглядаються, оскільки вони внесені суб'єктами законодавчої ініціативи, які припинили свої повноваження. Тож починається нове внесення поправок і пропозицій до законопроекту суб'єктами права законодавчої ініціативи. При цьому Регламентом безпосередньо не унормовано питання про те, в який строк ці суб'єкти мають внести відповідні поправки та пропозиції.

Тому тут слід виходити із загальних правил підготовки проектів до другого читання: суб'єктом підготовки проектів до другого читання є головний комітет, тобто такі комітети мають бути створені новообраною Верховною Радою України, а після цього відповідні комітети мають не пізніш як на 5-й день перереєстрації відповідних законопроектів отримати такі законопроекти від Голови парламенту або відповідно до розподілу обов'язків – його заступників (ч. 1 ст. 93 Регламенту).

З моменту отримання таких законопроектів головні комітети мають розпочинати відлік строку, протягом якого суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть вносити до проекту свої пропозиції і поправки. Підготовлений законопроект до другого читання надається народним депутатам із супровідними документами до нього в 10-денний строк до дня розгляду проекту на пленарному засіданні парламенту (ч. 1 ст. 117 Регламенту).

Якщо законопроект був прийнятий минулим парламентом у другому читанні, але не прийнятий ним у цілому як закон, то розгляд такого проекту все одно починається зі стадії підготовки його до другого читання. У цьому випадку пропозиції і поправки до такого законопроекту можуть бути внесені суб'єктами права законодавчої ініціативи; адже вважається, що де-юре минулий парламент здійснив лише ухвалення законопроекту за основу, а його доопрацювання на наступних стадіях – справа новообраного парламенту.

Таким чином, на цій стадії поправки і пропозиції мають вноситися за такими ж правилами, як і при підготовці до розгляду законопроектів, прийнятих попереднім парламентом за основу.

4. Правила розгляду перехідних законопроектів за процедурою другого читання не

поширюються на закони, ухвалені попереднім парламентом, але ветовані Президентом України. Такі закони розглядаються парламентом нового скликання за правилами, визначеними ст.ст. 132-135 Регламенту.

5. Слід також мати на увазі, що відповідно до ч. 4 ст. 20 Регламенту всі "перехідні" законопроекти та закони включаються до порядку денного сесії новообраного парламенту позачергово без голосування. Тобто щодо таких документів передбачається ухвалення рішення в пріоритетному порядку для забезпечення актуальності відповідних законів, недопущення втрати ними своєї актуальності.

Водночас відповідно до ч. 2 ст. 95 Регламенту Верховна Рада України своїм рішенням може зняти "перехідний" законопроект з розгляду, якщо внаслідок прийняття інших законодавчих актів чи з інших причин законопроект втратив свою актуальність.

**Стаття 107. Визнання законопроектів відхиленими**

**1. Законопроект вважається відхиленим, якщо запропоновані рішення на його підтримку не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів. Таке відхилення законопроекту заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради.**

**2. 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. Відхилений законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.**

1. Далеко не завжди юридична якість законопроектів відповідає критеріям створення високоефективної та досконалої системи законодавства, не всі справедливі і слушні зауваження і пропозиції, висловлені до текстів таких законопроектів беруться до уваги тощо. З другого боку, законодавча діяльність при домінуванні її правової складової, має ще й політичну складову – ухвалення рішення стосовно кожного законопроекту залежить від вироблення консолідованої позиції більшості депутатського складу. У разі відсутності такого консолідованого рішення законопроекти відхиляються.

**Під відхиленими законопроектами слід розуміти законопроекти, які на набрали достатньої кількості голосів на їх підтримку для продовження роботи над ними в рамках парламентських процедур або стосовно яких було проведене результативне голосування про їх відхилення.**

2. Порядок відхилення законопроектів та юридичні наслідки цього визначаються в цій статті. При її застосуванні слід мати на увазі, що відхилення законопроекту може мати місце на будь-якій стадії законодавчого процесу, тобто охоплювати відповідно перше, друге, третє читання. На кожній відповідній стадії законопроект може бути відхилено.

3. За змістом викладеної у ч. 1 цієї статті норми можна зробити висновок, що під відхиленням законопроекту слід розуміти: 1) прийняття парламентом спеціального рішення про відхилення законопроекту; 2) відсутність жодного позитивного рішення парламенту на підтримку законопроекту.

**Під рішенням на підтримку законопроекту слід розуміти ухвалення одного з таких**

**рішень**:

- для першого читання:

1) про прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;

2) про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання;

3) про направлення законопроекту до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;

4) про опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому ЗМІ для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання (ч. 1 ст. 114 Регламенту);

- для другого читання:

1) про прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) про прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;

3) про прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;

4) про повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання (ч. 1 ст. 123 Регламенту);

- для третього читання:

1) про прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України;

2) про перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається;

3) про схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум (ч. 1 ст. 129 Регламенту).

Варіативність рішень щодо підтримки законопроекту вказує на можливість вжиття уповноваженими суб’єктами законодавчої діяльності різних заходів щодо подальшої долі законопроекту.

Таким чином, **рішеннями на підтримку законопроекту є не лише рішення про ухвалення законопроекту у відповідному читанні, але і інші рішення, які обумовлюють продовження роботи над цим законопроектом у рамках розпочатого стосовно нього циклу законодавчої процедури**. До таких рішень, як видно, належать і рішення про доопрацювання чи перенесення розгляду законопроекту, про винесення його на всеукраїнський референдум чи опублікування у ЗМІ тощо.

4. Частиною 1 цієї статті передбачається обов’язкове включення інформації про відхилення законопроекту до протоколу пленарного засідання парламенту. Проте це не означає виключення з цього протоколу інформації про підтримку законопроекту парламентом – відповідно до ч. 2 ст. 54 всі рішення парламенту стосовно законопроектів вносяться до протоколу пленарних засідань. Обов’язковість включення інформації про відхилення законопроекту до протоколу перебуває в тісному зв’язку із забороною на внесення до парламенту відхилених законопроектів протягом поточної та наступної за нею позачергової сесій Верховної Ради України, яка міститься в ч. 2 цієї статті.

5. У ч. 2 цієї статті визначаються юридичні наслідки відхилення законопроектів. Відповідно до неї відхилений Верховною Радою України законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесено на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях парламенту відповідного скликання. Це усуває необхідність повертатися парламенту знову до вже розглянутих питань, стосовно яких рішення вже було винесено. Водночас позиція стосовно такого проекту в парламенті може зазнати змін. Щоб запобігти таким надто частим змінам і встановлені правила щодо обмеження певним строком можливості повернення до вже розглянутого, але не підтриманого раніше парламентом питання.

На жаль, категоричній забороні про таке внесення не повною мірою відповідає зміст ч. 2 ст. 92 та п. 5 ч. 2 ст. 94 Регламенту. У першій нормі взагалі не передбачено обов'язковості відмови в реєстрації заново внесених відхилених проектів. У другій же нормі повернення відхиленого законопроекту суб'єктові права законодавчої ініціативи тлумачиться не як обов'язок, а як право Голови парламенту та його заступників. Більше того, у випадку зі ст. 94 Регламенту йдеться про повернення відхилених законопроектів лише протягом поточної, а не поточної і наступної за нею позачергової сесії парламенту. Тому згадані правові норми мають бути приведені між собою у відповідність, а забороні внесення відхилених законопроектів має відповідати обов'язковість відмови в реєстрації таких проектів та повернення таких проектів відповідним суб'єктам права законодавчої ініціативи.

6. У ч. 2 цієї ж статті мітяться приписи, за яким відхилений законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради. Це правило уможливлює збереження відхилених проектів в електронній базі даних парламенту України, що спрощує доступ до цих документів та аналіз у разі їх повторного внесення через певний час після відхилення.

7. Правила, визначені в цій статті, не застосовуються до відхилення законів, які розглядаються у зв'язку із застосуванням Президентом України права вето. Стосовно таких актів діють правила, визначені в ст. 135 Регламенту.

## Глава 19.

## РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ПЕРШОМУ ЧИТАННІ

### Стаття 108. Розгляд законопроектів головним комітетом

**1. Після включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради підготовка його до першого читання здійснюється головним комітетом.**

**2. Розгляд законопроекту при підготовці його до першого читання здійснюється в порядку, передбаченому для попереднього розгляду законопроектів (стаття 93 цього Регламенту), з урахуванням особливостей, визначених цією главою.**

1. Законодавча процедура в рамках першого читання починається зі стадії розгляду законопроекту головним комітетом. Вона включає обговорення положень законопроекту вже після включення проекту до порядку денного сесії, а також підготовку на цій основі висновку комітету, який адресується Верховній Раді України.

Тут варто відзначити, що головний комітет не пов'язаний чітко визначеними строками підготовки законопроектів до першого читання. Така підготовка має здійснюватися з урахуванням пріоритетності законопроектів. Зокрема тих, що визначені як невідкладні, а також з огляду на позачерговість розгляду найбільш важливих законопроектів, щодо яких парламентом надано спеціальне доручення відповідному комітету.

Поетапний розгляд всіх законопроектів, віднесених до відання даного комітету, і їх підготовка до першого читання є вагомим елементом планування комітетами своєї законодавчої діяльності і показником ефективності здійснення ними своєї законопроектної функції на ранніх стадіях законодавчого процесу.

2. Робота комітету з підготовки проекту до першого читання має свої відмінності порівняно з попереднім розглядом проектів перед їх включенням до порядку денного сесії.

Якщо цільове призначення попереднього розгляду законопроекту полягає у визначенні доцільності включення його до порядку денного сесії, то при підготовці документу до прийняття в першому читанні комітет має висловити свою позицію щодо доцільності взяття такого проекту за основу чи його подальшого доопрацювання. Це встановлено в ч. 1 ст. 114 Регламенту.

Розгляд законопроекту має носити характер повного обговорення всіх його переваг і недоліків. Йдеться, по суті, про попереднє схвалення викладеної у проекті концепції вирішення правової проблеми, задля чого і пропонується ухвалити відповідний закон.

Вимоги щодо змісту відповідного висновку комітету містяться в ст. 110 Регламенту.

3. Процедура обговорення законопроекту в комітеті відбувається відповідно до вимог, установлених Регламентом та Законом України "Про комітети Верховної Ради України" (зокрема, ст. 44 та іншими його статтями).

Зокрема, на засіданні комітету при розгляді законопроекту, як правило, заслуховується доповідь ініціатора внесення законопроекту чи представника суб'єкта права законодавчої ініціативи. Йому ставляться питання, проводиться обговорення тексту законопроекту, з урахуванням наданих експертних висновків, інших інформаційних матеріалів.

Далі обговорюється проект висновку комітету з порушеного питання, і після цього відповідний проект ставиться на голосування членів комітету з мотивувальним обґрунтуванням необхідності прийняття проекту за основу в першому читанні, відхилення проекту, повернення його суб'єкту права законодавчої ініціативи тощо.

Може бути заслухана думка інших комітетів, якщо вона була сформульована завчасно, зокрема – обов'язково думка комітету з питань бюджету.

На засіданні комітету також має бути вирішене питання про доповідача законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради України.

4. При розгляді альтернативних законопроектів мають застосовуватися правила, встановлені ст. 110 Регламенту, а при підготовці проекту до повторного першого читання – правила, викладені в ст.ст. 109 і 115 Регламенту.

**Стаття 109. Строки подання пропозицій до законопроектів**

**1. До повторного першого читання законопроекту пропозиції до законопроекту вносяться в 10-денний строк після дня попереднього першого читання цього законопроекту.**

**2. Верховна Рада своїм рішенням про одноразове відхилення (ad hoc) від процедури, визначеної цим Регламентом, може перенести розгляд законопроекту, продовжити встановлені у цій статті строки або скоротити їх не більш як наполовину. Скорочення строку не допускається при розгляді проекту кодексу чи іншого законопроекту, кількість статей, пунктів якого понад 100.**

**3. До повторного першого читання законопроекту вносяться пропозиції лише щодо його основних положень, принципів, критеріїв.**

1. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 114 Регламенту за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні парламент може ухвалити рішення про направлення законопроекту на доопрацювання до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини.

У разі ухвалення такого рішення Регламент допускає внесення до повторного першого читання пропозицій до такого законопроекту. Строк внесення таких пропозицій – 10 днів з дня попереднього першого читання цього проекту. Внесені пропозиції повинні відповідати тим критеріям, які визначила Верховна Рада України при розгляді його в ході першого читання. Такі пропозиції мають вноситися лише щодо його основних положень даного проекту, які парламент у ході попереднього читання вирішив за доцільне змінити. Очевидно, коригуючи такі положення, суб’єкт права законодавчої ініціативи має враховувати як зміст обговорення, так і бажану редакцію відповідних норм, які були контраверсійними і завадили прийняттю проекту за основу в першому читанні.

2. Оскільки із відповідним законопроектом народні депутати вже були ознайомлені в ході підготовки до першого читання та в ході безпосереднього обговорення проекту в режимі першого читання, Регламент дозволяє в ч. 2 цієї статті застосовувати процедуру одноразового відхилення від зазначеної в Регламенті процедури підготовки проекту до повторного першого читання. Зокрема, тут прямо визначені ті елементи згаданої процедури, які вона може змінити: 1) перенесення розгляду законопроекту; 2) подовження строків внесення пропозицій до проекту; 3) скорочення цих строків не більше ніж наполовину. При цьому таке скорочення заборонено при розгляді досить великих за обсягом проектів, зокрема проектів кодексів та проектів законів, кількість статей, пунктів в яких перевищує 100.

**Стаття 110. Особливості розгляду альтернативних законопроектів**

**1. Альтернативні законопроекти розглядаються, як правило, в порядку черговості їх внесення.**

**2. При розгляді альтернативних законопроектів головний комітет може рекомендувати Верховній Раді взяти за основу один із них або підготувати інший**

**законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами - членами цього комітету.**

**3. При підготовці законопроекту до першого читання головний комітет може викласти в ньому альтернативні варіанти спірних положень.**

**4. Верховна Рада розглядає альтернативні законопроекти на пленарному засіданні одночасно з основним законопроектом.**

1. Однією з особливостей розгляду законопроектів у режимі першого читання, зокрема і в ході його підготовки до розгляду парламентом, є можливість внесення до парламенту більше ніж одного законопроекту з одного і того ж питання (кола питань) або ж кількох проектів, які повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих самих суспільних відносин. Такі законопроекти відповідно до ч. 1 ст. 100 Регламенту вважаються альтернативними. Тож ця стаття присвячена якраз особливостям розгляду таких законопроектів головним комітетом, а затим і Верховною Радою України.

2. У ч. 1 цієї статті містяться приписи почергового розгляду законопроектів – залежно від наступності їх внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи. Таке формулювання допускає можливість часового розриву між розглядом першого за черговістю внесення законопроекту та останнього – тобто вони можуть розглядатися не в межах одного засідання головного комітету, а на різних його засіданнях. Це зумовлено 14-денним строком можливості внесення альтернативних законопроектів після надання депутатам першого з них (ч. 2 ст. 100 Регламенту).

Водночас у ч. 1 цієї статті вміщено фразу "як правило", яка, стосовно визначення черговості розгляду альтернативних законопроектів, може означати і можливість ухвалення головним комітетом рішення щодо розгляду альтернативних законопроектів в іншому порядку, аніж почерговий розгляд внесених проектів.

Варіантів тут може бути два: 1) якщо один із законопроектів визначений Президентом України як невідкладний, тоді головний комітет має включити його до плану роботи і опрацьовувати його в позачерговому порядку, тобто розглянути його першим на своєму засіданні; 2) у разі внесення кількох альтернативних проектів, коли жоден з них невідкладним не визначено, вони можуть бути розглянуті в межах одного засідання комітету, тобто одночасно, як це, до речі, передбачається для розгляду альтернативних проектів парламентом у ч. 4 цієї статті.

Очевидно, що саме другий варіант розгляду альтернативних проектів головним комітетом дозволить на основі порівняльно-правового та системно-структурного аналізу усіх поданих альтернативних проектів визначити найбільш якісний з них та рекомендувати саме такий проект прийняти парламентові за основу в першому читанні.

У разі ж розриву в часі розгляду альтернативних проектів не виключена ситуація прийняття головним комітетом контраверсійних рішень з одного і того ж питання, коли спершу один проект буде рекомендований для прийняття в першому читанні, а затим при розгляді іншого альтернативного проекту, внесеного пізніше, комітет дійде висновку щодо необхідності прийняття за основу саме його. Тож в такому випадку доведеться повертатися до перегляду раніше прийнятого комітетом рішення щодо раніше внесеного альтернативного законопроекту.

На нашу думку, доцільним є одночасний розгляд альтернативних законопроектів (принаймні тих, які внесені з додержанням строків, передбачених ст. 100 Регламенту) не лише у першому читанні на пленарному засіданні, а й у головному комітеті.

3. У ч. 2 цієї статті зазначена варіативність рішень головного комітету щодо внесених альтернативних законопроектів:

1) комітет може рекомендувати Верховній Раді України взяти за основу один із них;

2) комітет може ухвалити рішення про підготовку іншого проекту, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами - членами цього комітету.

Зазначаємо, що рекомендацій парламентові взяти за основу більше ніж один альтернативний законопроект, не передбачено.

З іншого боку, у разі підготовки у комітеті ще одного, окрім уже наявних на розгляді, альтернативного законопроекту, такий законопроект готується головним комітетом **не замість** інших альтернативних законопроектів (у цьому випадку виходить, що комітету надається можливість узурпувати право законодавчої ініціативи суб'єктів, які внесли ці законопроекти, що є неправильним), а **разом** із цими законопроектами. Водночас у разі початку підготовки альтернативного проекту в комітеті, останній також обмежений у такий підготовці 14-денним строком після дня надання депутатам першого альтернативного проекту. Тож у головного комітету є саме цей строк для підготовки та внесення підготовленого ним законопроекту.

Характерно, що після підготовки такого проекту вказано і спеціальний суб'єкт права законодавчої ініціативи – член (члени) даного комітету.

4. Нерідко альтернативні проекти, торкаючись ідентичного кола питань, містять різні підходи до правового регулювання відповідних положень. Різні пропоновані в таких проектах варіанти врегулювання відповідних відносин і складають собою ті спірні положення, щодо яких точитиметься дискусія в ході обговорення альтернативних проектів. Саме тому Регламент у ч. 3 цієї статі передбачив можливість при підготовці законопроекту до першого читання викласти в ньому альтернативні варіанти спірних положень.

Така можливість надана головному комітетові при підготовці ним власного варіанту законопроекту, в якому текстуально у відповідних частинах (статтях) може бути запропоновано більше одного варіанту розв'язання проблеми. У той же час комітет не може викладати альтернативні варіанти спірних положень в інших альтернативних проектах закону, оскільки це було б втручанням у відповідні авторські документи, що є неприпустимим.

5. У ч. 4 цієї статті вжито термін "основний законопроект" поряд із поняттям альтернативних законопроектів. Тут мається на увазі, що основним проектом є перший за часом внесення проект, який і розглядається парламентом першим. Водночас у разі визначення певного законопроекту невідкладним, саме він буде основним, оскільки розглядатиметься у першочерговому порядку. Основний законопроект не має значення такого, якому надається якась перевага; всі альтернативні проекти мають ідентичний статус і мають бути розглянуті за тотожними правилами.

Припис розглядати всі альтернативні проекти одночасно на пленарному засіданні означає відсутність часового розриву в поетапному розгляді таких проектів: їх розгляд не може бути перервано розглядом інших, не альтернативних, проектів. Водночас розгляд цих проектів має відбутися в межах одного пленарного засідання: термін "пленарне засідання" вжитий тут в однині.

Одночасність розгляду альтернативних законопроектів на пленарному засіданні означає, що парламент приступає до комплексного вирішення порушеного в них питання, визначаючи найбільш оптимальний варіант після всебічного вивчення вміщеного в цих проектах нормативного матеріалу.

Докладно процедура розгляду таких проектів у режимі першого читання визначається у ст. 113 Регламенту, а зміст схвалюваного за результатами такого розгляду рішення має відповідати вимогам ст. 114 Регламенту.

**Стаття 111. Висновок головного комітету щодо законопроектів**

**1. За наслідками підготовки законопроекту до розгляду в першому читанні головний комітет ухвалює висновок, який має містити:**

**1) пропозицію про прийняття Верховною Радою щодо відповідного законопроекту (кожного з альтернативних законопроектів у разі їх внесення) одного з рішень, передбачених статтею 114 цього Регламенту, та обґрунтування такої пропозиції;**

**2) пропозицію щодо перенесення розгляду законопроекту (в разі необхідності).**

**2. У разі розгляду альтернативних законопроектів головний комітет може внести пропозицію про попереднє визначення Верховною Радою основних положень, принципів, критеріїв та структурних частин законопроекту, на яких має ґрунтуватися відповідний законопроект.**

**3. У разі якщо законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування, до висновку головного комітету обов'язково додається висновок комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідності законопроекту законам, що регулюють бюджетні відносини. Головний комітет може також долучити одержані висновки Кабінету Міністрів України та інших комітетів з цього питання.**

**{Частина третя статті 111 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**4. Якщо у висновках комітетів, яким Верховною Радою було доручено попередній розгляд законопроекту, є розбіжності, головний комітет вживає заходів щодо їх врегулювання. Питання, стосовно яких комітетами не досягнуто згоди, вносяться на розгляд Верховної Ради.**

1. У цій статті вміщено обов’язкові вимоги, що адресуються Регламентом до змісту та порядку підготовки висновку головного комітету щодо законопроекту, що перебуває на його розгляді при підготовці до першого читання.

З огляду на те, що в ч. 1 цієї статті вміщено обов’язкові приписи щодо змісту висновку, який готує головний комітет за наслідками підготовки законопроекту до першого читання, то ці положення слід застосовувати у комплексі з положеннями Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, які регламентують зміст висновків комітетів щодо законопроектів.

Відповідно до ст. 50 Закону у висновках комітетів зазначається питання, з якого вони прийняті, дата його розгляду і номер протоколу засідання. Висновки комітетів складаються із мотивувальної та резолютивної частин. У мотивувальній частині висновків зазначається:

1) за чиїм дорученням або ініціативою було розглянуто питання;

2) суб'єкти права законодавчої ініціативи, реєстраційний номер, дата внесення законопроекту - при розгляді проектів актів Верховної Ради України;

3) наявність висновків державних органів чи органів місцевого самоврядування, експертних висновків та висновків інших комітетів Верховної Ради України тощо;

4) перелік інших документів, що вплинули на результати розгляду питання;

5) обґрунтування і мотиви прийнятого висновку.

Резолютивна частина висновків має містити позицію комітету щодо прийняття рішення Верховною Радою України стосовно проекту закону відповідно до вимог Регламенту. Відповідна позиція має бути обґрунтована.

Парламенту може бути рекомендована або ухвалити рішення щодо законопроекту по суті, або ж перенести у разі необхідності розгляд даного проекту. Якщо розглядаються альтернативні проекти, то відповідно, у разі ухвалення парламентом рішення про перенесення розгляду такому перенесенню підлягають всі проекти.

До рішень, які парламент може ухвалити по суті питання, належать рішення, визначені в ч. 1 ст. 114 Регламенту:

1) про прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;

2) про відхилення законопроекту;

3) про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;

4) про опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому ЗМІ для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

Прийняття одного з таких рішень виключає можливість повторного повернення до проекту для прийняття іншого рішення щодо законопроекту.

Головний комітет може запропонувати у своєму висновку перенести розгляд законопроекту на більш пізній час. при цьому Регламент вимагає, щоб висновок такий приймався лише у разі необхідності, тобто сам комітет формулюючи свою позицію, повинен вказати на обставини та аргументи, які не дозволяють сформувати його остаточну позицію з даного питання, яка б відповідала одному з чотирьох вказаних у ч. 1 ст. 114 Регламенту варіантів рішення.

Пропозиція про перенесення може зумовлюватися необхідністю більш глибокого вивчення законопроекту у разі його великого обсягу чи суттєвої суспільної ваги, необхідністю отримати додаткові висновки від інших комітетів, науковців, інших суб’єктів здійснення правової чи іншої експертизи, необхідністю визначення основних положень, критеріїв, принципів та структурних частин, яким повинен відповідати законопроект (у разі розгляду альтернативних проектів) тощо.

Щодо висновку про перенесення розгляду проекту, то в даному випадку слід при його напрацюванні мати на увазі і певні обмеження щодо підготовки висновків про перенесення законопроектів. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 23 Регламенту рішення про перенесення розгляду законопроектів, включених до порядку денного сесії Верховної Ради, може прийматися не більше одного разу щодо одного й того ж питання, за винятком питань про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України або їх денонсацію.

Перенесене питання порядку денного сесії Верховної Ради може бути розглянуто на позачерговій сесії Верховної Ради. Водночас не підлягають перенесенню на наступну сесію Верховної Ради питання, зазначені в пунктах 7, 9, 12, 12-1, 23, 28, 30, 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України.

2. Фахова підготовка до першого читання законопроекту в головному комітеті може передбачати висловлення комітетом своєї позиції щодо бажаної моделі того чи іншого проекту. Якщо при розгляді альтернативного законопроекту комітет не візьметься за підготовку власного альтернативного проекту, зокрема у разі нестачі часу, то в такому випадку Регламент у ч. 2 цієї статті надає комітетові додаткове право запропонувати Верховній Раді України аби вона перш ніж розглядати такі альтернативні проекти, визначилася з основними положеннями, принципами та критеріями, на яких повинен ґрунтуватися відповідний законопроект.

У такому випадку комітет не реалізує право законодавчої ініціативи, а лише пропонує парламентові бажану нормативну модель вирішення проблеми, якій присвячені внесені альтернативні проекти. У такому випадку Верховна Рада України може взяти до уваги пропозицію комітету і визначитися з викладеними основними параметрами проекту. У цьому разі вона може повернути альтернативний проект на доопрацювання (один з проектів, присвячених даному питанню) з тим, щоби в ході такого доопрацювання головний комітет забезпечив відповідність доопрацьованого проекту тим основним параметрам, про які йдеться у ч. 2 коментованої статті. Після відповідного доопрацювання такий проект буде внесено на повторне перше читання (див. п. 3 ч. 1 ст. 114 Регламенту), процедура якого докладно визначена в ст. 115 Регламенту.

3. Досить часто на розгляд парламенту вносяться законопроекти, що потребують фінансово-економічного обґрунтування, яке передбачене для них ч. 3 ст. 91 Регламенту. Тоді до висновку головного комітету обов'язково має бути додано висновок бюджетного комітету. У такому висновку мають знайти відображення питання щодо того, наскільки повним та достовірним є таке обґрунтування. При цьому головний комітет може також долучити одержані висновки Кабінету Міністрів України та інших комітетів з цього питання, тобто такі документи є факультативними, тоді як фінансово-економічне обґрунтування є обов'язковим.

4. Часто трапляється так, що висновки різних комітетів щодо одного і того ж проекту є різними, зокрема стосовно пропонованих щодо прийняття такого законопроекту рішень. У таких випадках Регламент вимагає від головного комітету вжити заходів щодо їх врегулювання. При цьому він залишає осторонь правового регулювання питання про сам зміст відповідних заходів. Віддаючи це питання на розсуд головного комітету.

Необхідність вжиття відповідних заходів обумовлена тим, що в результаті підготовки проекту до другого читання має бути сформульована максимально обґрунтована та зважена позиція щодо необхідності його прийняття, відхилення чи направлення на доопрацювання. Для її формування і повинні бути максимально враховані та наближені фахові позиції відповідних комітетів. Така вимога, природно, не ставиться до висновків, підготовлених Урядом, міністерствами, відомствами та окремими експертами. Тобто має бути вироблена узгоджена позиція комітетів Верховної Ради України з даного питання.

Способом досягнення стану врегулювання розбіжностей між комітетами, що зумовлені наявністю різних позицій стовно внесеного законопроекту є, наприклад, проведення спільних засідань кількох комітетів, які здійснювали опрацювання відповідного законопроекту. Відповідна процедура докладно врегульована у ст. 44 Закону України "Про комітети Верховної Ради України".

Інший спосіб – створення міжкомітетської робочої групи (див. п.п. 5-8 ст. 15 цього ж Закону). Така група може напрацювати комплекс пропозицій і поправок до повторного першого чи до другого читання, які можуть бути внесені від імені членів відповідної групи та враховані при доопрацюванні проекту.

5. Водночас можливою є ситуація, коли в ході застосування відповідних узгоджувальних заходів дійти до спільної думки, яка була б результуючою позицією відповідних комітетів, не вдалося. У такому випадку весь комплекс розбіжностей, щодо яких при підготовці проекту до першого читання не вдалося дійти згоди, виноситься на розгляд Верховної Ради України. Саме вона має виступити "третейським суддею" і знайти необхідний правовий компроміс, ухваливши відповідне рішення за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні (ст. 114 Регламенту).

**Стаття 112. Строки надання народним депутатам висновків до законопроектів, підготовлених до першого читання**

**1. Висновок, підготовлений головним комітетом до першого читання законопроекту, висновки відповідних комітетів та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніш як за сім днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради.**

У цій статті визначаються строки надання депутатському корпусу висновків та супровідних документів до законопроектів, підготовлених до першого читання. Перелік таких документів включає:

1) висновок головного комітету;

2) висновки інших комітетів;

3) висновки експертиз щодо проекту;

4) порівняльні таблиці до законопроектів про внесення змін до інших законів;

5) інші документи інформаційного характеру, що додаються до проекту за рішенням головного комітету.

Суб'єктом надання таких документів є відповідний головний комітет, який у строки не пізніше ніж за 7 днів до дня розгляду проекту на пленарному засіданні парламенту забезпечує разом з відповідними структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України тиражування та надання народним депутатам зазначених матеріалів. Вони надаються в комплекті з відповідними законопроектами.

Семиденний строк вважається достатнім для ознайомлення депутатського корпусу з відповідними законопроектами та супровідними матеріалами до них.

**Стаття 113. Порядок розгляду законопроектів у першому читанні**

**1. Розгляд законопроекту в першому читанні, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення законопроектів (стаття 30 цього Регламенту).**

**2. При розгляді законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про обговорення проекту за скороченою процедурою.**

**3. Обговорення за скороченою процедурою не допускається при розгляді проектів кодексів та інших законопроектів, у яких кількість статей, пунктів понад 100.**

**4. Після завершення обговорення законопроекту в першому читанні проводиться голосування щодо прийняття одного з рішень, передбачених статтею 114 цього Регламенту.**

1. Основною формою розгляду законопроектів на пленарному засіданні парламенту є процедура **повного** обговорення докладно визначена в ст. 30 Регламенту. Нагадаємо, що вона включає:

1) доповідь народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника – не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь визначеного головним комітетом чи ТСК співдоповідача – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступи народних депутатів – членів головного комітету чи ТСК з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету чи ТСК, - 1 хвилина;

4) виступи по одному представнику від кожного комітету, ТСК, яких, крім головного комітету, направлявся проект закону чи іншого акта Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи ТСК не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

5) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини; 8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

Водночас, як вказано в ч. 2 цієї статті, парламент може прийняти процедурне рішення про обговорення проекту за **скороченою** процедурою, тобто відповідно до ст. 31 Регламенту. Процедура скороченого обговорення застосовується після того, як парламент спершу ухвалить про це процедурне рішення – згідно зі ст. 49 Регламенту воно ухвалюється без підготовки в комітетах та включення до порядку денного; для цього достатньо третини голів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Процедура скороченого обговорення законопроектів включає в себе такі етапи:

1) виступ народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозиції – 1 хвилина;

2) виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом, - 2 хвилини;

3) виступи представників двох депутатських фракцій (груп) на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій (груп) не на підтримку пропозиції - 2 хвилини;

4) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли і будуть ставитися на голосування;

5) виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій (груп), представники яких не брали участі в обговоренні – 1 хвилина.

2. Слід мати на увазі, що не до всіх проектів може бути застосовано процедуру скороченого обговорення. Виняток тут складають проекти кодексів та інших законопроектів, у яких кількість статей, пунктів понад 100 (ч. 3 цієї статті). Таке застереження зроблене з метою уникнення неповного розгляду великих за обсягом або ж кодифікованих законодавчих актів, які потребують особливо уважного і прискіпливого розгляду.

3. Завершальною стадією розгляду законопроекту в режимі першого читання є перехід до голосування, адже саме ухвалення рішення з обговореного питання має завершувати процес розгляду законопроекту. На голосування виноситься запропонований головним комітетом проект рішення. Таким проектом передбачається варіативність таких рішень (ч. 1 ст. 114 Регламенту):

1) про прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;

2) про відхилення законопроекту;

3) про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне

перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;

4) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому ЗМІ для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

4. Цілком можливою є ситуація, коли запронований головним комітетом проект рішення не знайде достатньої підтримки для його прийняття.

Так, у разі непідтримання рішення комітету про прийняття проекту за основу може бути винесено на голосування рішення про направлення його на повторне перше читання (в одному з визначених у пунктах 3 і 4 ч. 1 ст. 114 Регламенту варіантів). Якщо ж і таке рішення не проходить, то законопроект важається відхиленим, при цьому окремого рішення не приймається.

5. Непоодинокою є практика, коли вже після нерезультативного голосування, викликаного технічною неможливістю проголосувати для всіх бажаючих депутатів останні ініціюють повернення до голосування щодо проекту. Таке ініціювання повинно відбутися до переходу до розгляду парламентом наступного питання порядку денного, тобто до офіційно оголошеного головуючим звершення розгляду даного питання.

У такому разі головуючий ставить на голосування питання про повернення до голосування, і якщо більшість від конституційного складу парламенту підтримає пропозицію про нове голосування (переголосування), тоді рішення щодо законопроекту, на якому наполягають народні депутати,ставиться знову шляхом застосування процедури повернення до голосування.

Якщо у разі переголосування якийсь з проектів набирає не менше 226 голосів на свою підтримку, відповідне рішення ввжається прийнятим. Повернення до голосування раніше не підтриманого законопроекту більше одного разу не допускається.

**Стаття 114. Рішення за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні**

**1. За наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:**

**1) прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;**

**2) відхилення законопроекту;**

**3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;**

**4) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.**

**2. Верховна Рада після прийняття законопроекту за основу може прийняти рішення про прийняття законопроекту в цілому, за умови дотримання вимог цього Регламенту (частина четверта статті 102).**

**3. Законопроект вважається відхиленим, якщо жодне з рішень, зазначених у пунктах 1, 3, 4 частини першої цієї статті, не підтримано необхідною кількістю голосів народних депутатів. Здійснення таким чином відхилення законопроекту заноситься до протоколу**

**пленарного засідання як рішення Верховної Ради і має наслідки, передбачені цим Регламентом (частина друга статті 107).**

1. Ця стаття подає варіанти рішень Верховної Ради України за наслідками розгляду нею законопроектів у режимі першого читання. Варіативність відповідних рішень робить можливим застосування парламентом різного техніко-юридичного підходу залежно від рівня підготовки законопроекту, досягнення чи недосягнення консенсусу між представниками депутатської коаліції, врахування зауважень комітетів, експертів, міністерств і відомств тощо.

2. Найоптимальнішим з точки зору подальшої роботи над проектом і, безумовно, найперспективнішим для подальшої долі проекту є ухвалення парламентом рішення про прийняття законопроекту за основу. Таке прийняття, здійснене більшістю конституційного складу парламенту, є показником достатньо високої якості законопроекту та наявного бажання здійснювати подальше його опрацювання. Саме задля цього Регламент тут же у п. 1 ч. 1 цієї статті, формулює взаємопов'язаність прийняття проекту в першому читанні та доручення головному комітету підготувати його до другого читання.

Така підготовка здійснюється у порядку та в строки, визначені ст.ст. 115-118 Регламенту, з наданням суб'єктами права законодавчої ініціативи відповідних пропозицій і поправок. Це дозволяє істотно доопрацювати текст законопроекту, врахувати слушні зауваження і пропозиції, суттєво підвищити юридичну якість документу тощо.

3. Водночас відповідно до ч. 2 цієї статті можливими є випадки, коли на розгляд парламенту вноситься достатньо якісний законопроект, який у ході його обговорення в режимі першого читання не викликав пропозицій стосовно його доопрацювання перед першим читанням. Крім цього до нього не надійшли зауваження з боку народних депутатів, а також Головного науково-експертного управління. Головний комітет може підготувати проект рішення про прийняття, за умови додержання сукупності всіх відповідних умов (ч. 4 ст. 102 Регламенту), такого проекту відразу ж і в цілому як закону.

Зазвичай, треба мати на увазі, що остаточне прийняття проекту як закону відразу після першого читання не допускається щодо проектів кодексів та проектів законів, які містять понад 100 статей, пунктів. Слід розуміти, що застосування такого підходу до законопроектів є як правило, винятком, і на практиці застосовується украй рідко з причин досить невисокої юридичної якості законопроектів, які готуються до першого читання.

Водночас можливість ухвалення законопроектів відразу в цілому як закону не означає, що парламент не повинен спершу ухвалити законопроект у першому читанні: таким чином, відбувається два голосування – спершу прийняття проекту в першому читанні, а потім прийняття проекту як закону. Розриву в цьому розгляді не повинно бути. Водночас обидва рішення мають знайти підтримку більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі ж коли проект після прийняття в першому читання не знаходить підтримку більшості для його остаточного прийняття як закону, то в цьому випадку він не знімається з розгляду, а направляється до головного комітету для підготовки до другого читання.

4. Окремо слід зупинитися на процедурі відхилення проекту, що передбачається п. 2 ч. 1 цієї статті. Таке відхилення здійснюється двома способами. Якщо головним комітетом підготував висновок про відхилення проекту, то відповідний проект рішення ставиться на голосування першим. Якщо він не знаходить підтримки більшості депутатів, парламент переходить до голосування інших варіантів рішень, зазначених у пунктах 1, 3, 4 ч. 1 цієї статті. Якщо ж жоден з таких варіантів рішень не набирає достатньої кількості голосів, то проект вважається відхиленим.

Другий спосіб відхилення полягає в тому, що спершу на голосування, відповідно до

висновку головного комітету, ставиться одне з рішень вказаних у пунктах 1, 3, 4 ч. 1 цієї статті. Якщо жодне з них не набирає голосів на підтримку, проект вважається відхиленим. Таким чином, у першому випадку відхилення здійснюється прямим голосуванням за це, а в другому – відхилення відбувається через непідтримання жодного з позитивних рішень за проект.

5. У пунктах 3-4 ч. 1 цієї статті вказані декілька варіантів рішень парламенту, які можуть бути ухвалені, коли, з одного боку законопроект є недостатньо досконалим для його підтримки в першому читанні, а, з другого боку, його прийняття все ж видається достатньо необхідним, і парламент вирішує продовжити роботу над удосконаленням такого проекту для його подальшого внесення на повторне перше читання.

Ці положення повинні застосовуватися у сукупності з положеннями ст. 114 Регламенту, яка регулює особливості процедури повторного першого читання. Суб'єктом доопрацювання такого проекту виступає головний комітет, який повинен врахувати основні принципи, положення, критерії, яким має відповідати проект чи його структурні частини (п. 3 ч. 1 цієї статті) або ж повинен врахувати наслідки всенародного обговорення проекту у разі його опублікування у визначеному парламентом ЗМІ для визначення думки народу щодо проекту. У парламентській практиці найчастіше застосовується перший варіант - направлення проекту на доопрацювання. Залучення інституту всенародного обговорення в законодавчій діяльності не знайшло поки що достатнього поширення.

6. Юридичними наслідками прийняття проекту за основу є подальша робота над проектом у режимі підготовки до другого читання. Якщо ж проект відразу приймається як закон, то застосовуються передбачені регламентом правила його підписання та наступного оприлюднення і введення в дію. У разі ухвалення рішення про доопрацювання проекту для внесення його на повторне перше читання головний комітет здійснює відповідні підготовчі заходи, з урахуванням висловлених у парламенті чи в ході всенародного обговорення побажань і зауважень.

Нарешті, у разі відхилення проекту цей проект чи проект, що повторює його за суттю, не може бути внесений до парламенту на поточній чи наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради України відповідного скликання. Такий проект знімається з розгляду, його текст і супровідні матеріали вилучаються з бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України (ч. 2 ст. 107 Регламенту).

**Стаття 115. Особливості процедури повторного першого читання законопроекту**

**1. Законопроект на повторне перше читання подається у визначений Верховною Радою строк, але не пізніше 30 днів після дня його попереднього розгляду, у новій редакції, підготовленій головним комітетом та/або суб'єктом права законодавчої ініціативи, з висновками головного та інших комітетів і розглядається в порядку, передбаченому цим Регламентом (статті 112, 113).**

**2. Строки подання на повторне перше читання законопроекту, щодо якого прийнято рішення про всенародне обговорення, визначаються окремою постановою Верховної Ради.**

**3. Головний комітет та/або суб'єкт права законодавчої ініціативи, які відповідно до рішення Верховної Ради підготували законопроект на повторне перше читання, мають право на доповідь.**

1. Відповідно до ч. 1 ст. 114 Регламенту процедура повторного першого читання застосовується в разі, якщо парламент ухвалив рішення про: 1) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до

головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини (п. 3 ч. 1 ст. 114 Регламенту); 2) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою України друкованому ЗМІ для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання (п. 4 ч. 1 ст. 114 Регламенту).

2. Як випливає зі змісту ч. 1 ст. 114 Регламенту, суб'єктами підготовки законопроектів до повторного першого читання виступають головний комітет та/або суб'єкт права законодавчої ініціативи. Визначення такого суб'єкта має відбутися на засіданні парламенту. який ухвалив рішення про доопрацювання проекту для повторного першого читання. При цьому підготовка проекту для повторного першого читання головним комітетом не означає ущемлення права суб'єкта права законодавчої ініціативи: йдеться про визначення оптимальної, з точки зору парламенту, організаційно-правової форми доопрацювання проекту з метою усунення тих недоліків, які завадили прийняттю проекту в першому читанні.

Комітет повинен акумулювати пропозиції народних депутатів та усунути відповідні недоліки проекту, підготувавши більш якісну з юридичного боку його редакцію. При цьому комітет сам має визначатися щодо глибини та меж втручання в авторський текст законопроекту, маючи на увазі, що в ході доопрацювання текст має бути приведений у відповідність із тими основними положеннями, принципами та критеріями, які визначені парламентом в ході розгляду проекту в режимі першого читання.

3. Звернемо увагу на вкрай стислі строки підготовки проекту головним комітетом до повторного першого читання –30 днів від дня попереднього розгляду проекту для підготовки відповідної нової реакції. Якщо ж йдеться про доопрацювання проекту за наслідками всенародного обговорення, то тут чіткої часової визначеності Регламент не обумовлює, пропонуючи самому парламентові визначитися в окремій постанові зі строками подання проекту на повторне перше читання. Природно, що у цьому випадку такі строки будуть більшими, оскільки йдеться про:

1) можливість ознайомлення громадськості з проектом;

2) висловлення громадськістю своїх позицій щодо його змісту;

3) необхідністю такі пропозиції акумулювати, узагальнити та знайти оптимальну форму їх урахування в ході доопрацювання проекту в головному комітеті.

При цьому головний комітет не пов'язаний необхідністю врахування всіх таких пропозицій по суті, тобто на власний розсуд має визначатися з доцільністю та ступенем такого врахування стосовно кожної пропозиції.

**4.** Логічно, що саме суб'єкт підготовки проекту до повторного першого читання є суб'єктом доповіді відповідного проекту під час розгляду проекту парламентом у режимі повторного першого читання. Алгоритм розгляду проекту збігається з процедурами та строками, визначеними Регламентом відповідно для першого читання, що передбачені у ст.ст. 112-113 Регламенту. При цьому також слід мати на увазі, що до повторного першого читання пропозиції і поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього читання цього законопроекту (ч. 1 ст. 109 Регламенту); можливі застереження викладені в ч. 2 ст. 109 Регламенту.

## Глава 20.

## РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ДРУГОМУ ЧИТАННІ

**Стаття 116. Строки подання пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання**

**1. Пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Такі пропозиції та поправки вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції та поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання і лише до тих статей, їх частин, пунктів, речень законопроекту, що не були прийняті в другому читанні. Пропозиції та поправки до законопроектів, розгляд яких не було завершено Верховною Радою попереднього скликання (частина друга статті 106 цього Регламенту), вносяться в 14-денний строк після дня включення їх до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради.**

**2. Верховна Рада своїм рішенням про одноразове відхилення (ad hoc) від закріплених у цьому Регламенті положень може продовжити встановлені у цій статті строки або скоротити їх не більш як наполовину. Скорочення не допускається при розгляді проекту кодексу чи іншого законопроекту, кількість статей, пунктів якого понад 100.**

1. Якщо до першого читання вноситься сам законопроект, то доопрацювання проекту при підготовці до другого чи повторного першого читання, які є наступними стадіями законодавчого процесу, передбачає можливість істотного коригування тексту законопроекту з боку суб'єктів права законодавчої ініціативи. Регламентом визначено шляхи такого коригування через внесення ними відповідних пропозицій і поправок.

Для їх подання надається 14-денний строк від дня прийняття проекту в першому читанні, а при доопрацюванні для повторного другого читання – 10-денний строк після дня попереднього другого читання.

Такі пропозиції і поправки мають бути викладені з урахуванням вимог частин 6-8 ст. 89 Регламенту.

2. Пропозиції і поправки, надані поза межами встановленого в ч. 1 цієї статті строку, розглядатимуться головним комітетом лише за умови застосування парламентом процедури одноразового відхилення від закріплених у Регламенті положень (відповідно до ст. 50 Регламенту) і відповідно – подовження чи скорочення цих строків.

При цьому подовження відповідних строків має відбуватися за рішенням парламенту, який не обмежений у такому подовженні.

При скороченні ж строків парламент може ухвалити рішення скоротити такі строки, але не більше ніж наполовину, тобто до 7 днів. На підтримку скорочення чи подовження строків має зголоситися більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Водночас Регламент забороняє скорочувати такі строки при розгляді проекту кодексу чи іншого законопроекту, кількість статей, пунктів якого перевищує 100, щоб забезпечити достатню увагу великим за обсягом, а також кодифікованим законопроектам.

**Стаття 117. Строки надання народним депутатам законопроектів, підготовлених до другого читання**

**1. Законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновок головного комітету та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніш як за десять днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**2. Законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету, керівниками юридичного і редакційного підрозділів Апарату Верховної Ради. Якщо законопроект завізований із зауваженнями, вони додаються до супровідних документів, які надаються народним депутатам разом із законопроектом.**

1. Розгляд законопроекту в режимі другого читання передбачає попереднє ознайомлення депутатів з ним, а також – із супровідними до нього документами. Завчасність такого ознайомлення зумовлена необхідністю формулювання позицій депутатських фракцій і груп, народних депутатів щодо всіх новацій підготовленого до другого читання проекту. Законодавцем визначено, що відповідне ознайомлення має відбутися не пізніше ніж за 10 днів до дня розгляду проекту на засіданні парламенту. Відповідні документи мають бути розмножені та роздані народним депутатам Апаратом Верховної Ради України не пізніше цього граничного строку. Водночас, у ч. 1 цієї статті не наведено вичерпного переліку відповідних документів. Тут треба взяти до уваги, що Регламент висуває певні формалізовані вимоги і щодо змісту підготовленого до другого читання проекту: останній має подаватися у вигляді порівняльної таблиці згідно з ч. 1 ст. 118 Регламенту. До супровідних документів до проекту належать:

1) висновок головного комітету (висновки інших комітетів тут вже, на відміну від першого читання, не надаються),

2) зауваження Головного юридичного управління (за їх наявності),

3) зауваження редакційного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України (за їх наявності),

4) інші документи інформаційного характеру, що надаються депутатам за рішенням головного комітету.

2. Відповідно до ч. 2 цієї статті законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету, керівниками Головного юридичного управління і редакційного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України. Наявність відповідних віз вказує на опрацювання згаданими підрозділами Апарату парламенту відповідного законопроекту, що є обов’язковим елементом процесу підготовки документу до другого чи повторного другого читання.

**Стаття 118. Зміст порівняльної таблиці законопроекту, підготовленого до другого читання**

**1. Законопроект, підготовлений до другого читання, подається у вигляді порівняльної таблиці, яка має містити:**

**1) текст законопроекту, прийнятого за основу;**

**2) усі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, із стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними**

**статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення - суб'єктів права законодавчої ініціативи;**

**3) висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок;**

**4) остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні.**

**2. Якщо з тих чи інших причин не всі пропозиції, поправки включені до порівняльної таблиці, головним комітетом готується і подається додаткова порівняльна таблиця.**

**3. Якщо головний комітет не прийняв рішення щодо тієї чи іншої пропозиції чи поправки до законопроекту, то остаточна редакція тексту законопроекту в цій частині залишається комітетом в редакції першого читання.**

**4. Пропозиція, внесена у встановленому порядку до другого читання, залишається без розгляду і до порівняльної таблиці, передбаченої частиною першою цієї статті, не включається на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що внесена пропозиція суперечить вимогам Конституції України. Такий висновок надається комітетом, до предмета відання якого належать питання конституційного права, за зверненням головного комітету у 14-денний строк з дня отримання звернення.**

**5. У разі якщо до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, не надійшло пропозицій та поправок, такий законопроект подається без порівняльної таблиці.**

1. У ході другого читання народні депутати мають співставити текст законопроекту, підготовленого до другого читання, з текстом проекту, ухваленого в першому читанні. Відмінності тут полягатимуть у ступені врахування внесених суб′єктами законодавчої ініціативи пропозицій, поправок. З цього випливає необхідність якнайретельніше упорядкувати зміст відповідних прийнятих та відхилених поправок і структурувати проект перед другим читанням з максимальної зрозумілістю народним депутатам і точністю.

Саме тому у ч. 1 цієї статті містяться приписи щодо змісту порівняльної таблиці законопроекту. Адже саме на основі цієї таблиці народні депутати можуть збагнути ступінь і глибину змін, що їх зазнав проект після першого читання. У такій таблиці обов’язково зазначається ступінь врахування пропозицій і поправок до проекту – враховані, відхилені, враховані редакційно.

Головний комітет має на своєму засіданні розглянути і винести рішення щодо кожної з пропозицій і поправок. Останні мають суттєво поліпшити юридичну якість проекту і забезпечити його цілісність і системність.

Права колонка порівняльної таблиці повинна містити текст проекту, який пропонується комітетом для прийняття в другому читанні. Її зміст має відповідати тексту проекту, прийнятому в першому читанні, у частині, що не була піддана коригуванню, з урахуванням пропозицій, поправок, які враховані головним комітетом.

При цьому Регламент не обумовлює обсягів та ступеня корекції статей проекту: відповідних змін можуть зазнати деякі статті, більшість з них або всі статті.

Може статись, що до проекту не буде висловлено пропозицій і поправок взагалі. Тоді на друге читання виноситься проголосований у першому читанні проект.

2. У ч. 2 цієї статті обумовлюється можливість подання додаткової порівняльної таблиці до законопроекту у разі, якщо не всі пропозиції, поправки були включені до основної

порівняльної таблиці. При цьому не зазначається конкретних причин невключення таких пропозицій, поправок та строків підготовки додаткової порівняльної таблиці. З урахуванням змісту ч. 1 ст. 117 Регламенту можна лише констатувати, що підготовка цієї таблиці, як і основної, має завершитися у день, який є граничним днем надання депутатам відповідних законопроектів – не пізніше як за 10 днів до дня розгляду відповідного проекту на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Причинами невключення всіх внесених поропозицій і поправок і їх обов'язкове наступне включення до додаткової порівняльної таблиці може бути подання відповідних поправок, пропозицій з порушенням строків їх внесення, визначених у ч. 1 ст. 116 Регламенту.

До числа причин, з яких, вочевидь, може готуватися додаткова таблиця, варто віднести технічні помилки при підготовці основної порівняльної таблиці, що було виявлено суб'єктами права законодавчої ініціативи або секретаріатом комітету та вчасно усунуто шляхом підготовки додаткової порівняльної таблиці.

3. Частина 3 цієї статті обумовлює можливість неприйняття головним комітетом жодного з рішень – ні на підтримку, ні на відхилення пропозицій, поправок до законопроекту, та юридичні наслідки неухвалення ним відповідного ршення. Відсутність позиції комітету з даного питання призводить до залишення в силі відповідного положення проекту у редакції, що була проголосована при прийнятті проекту в першому читанні.

Проте така ситуація не призводить до певного порушення прав суб'єкта права законодавчої ініціативи на повноцінний розгляд внесеної ним пропозиції, поправки: відсутність позиції комітету ще не означає, що така позиція не може бути сформульована під час розгляду проекту на пленарному засіданні парламенту. До того ж у ч. 4 ст. 120 Регламенту вказано на те, що відсутність рішення комітету щодо пропозиції, поправки не призводить до її відхилення, а має наслідком розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради України (щоправда, у контексті ч. 4 ст. 120 Регламенту мається на увазі розгляд альтернативних пропозицій, поправок).

Так само у ч. 4 ст. 45 Регламенту йдеться про те, що на голосування ставляться окремо всі пропозиції, поправки, що надійшли і не були відкликані у порядку, визначеному Регламентом. Народні депутати мають відповідно до ч. 2 ст. 120 Регламенту право наполягати на розгляді не врахованих комітетом пропозицій, поправок до проекту.

**Стаття 119. Розгляд законопроектів у другому читанні**

**1. Під час розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування окремі частини, пункти, підпункти, речення або статті.**

**2. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про розгляд законопроекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування. Таке процедурне рішення може прийматися після обговорення за скороченою процедурою.**

**3. До початку чи у ході обговорення законопроекту в другому читанні може бути внесена пропозиція про обговорення і голосування спочатку тих структурних частин законопроекту, які містять основні, вирішальні або зумовлюючі положення щодо його інших відповідних структурних частин. Така пропозиція обговорюється за скороченою процедурою, після чого приймається процедурне рішення. У разі внесення Погоджувальною радою пропозицій щодо послідовності розгляду структурних частин законопроекту така пропозиція ставиться на голосування без обговорення до початку розгляду законопроекту.**

1. У статті сформульовані загальні, універсальні вимоги щодо розгляду законопроектів у режимі другого читання. Під розглядом законопроектів у другому читанні мається на увазі особливий, урегульований нормами Регламенту порядок обговорення та голосування законопроектів, внесених головним комітетом на друге читання. Відтак, такий розгляд складається з двох взаємопов'язаних стадій – обговорення проектів та наступного за ним голосування цих проектів. Докладно процедури обговорення проектів регулюються нормами ст. 120, а голосування – ст. 121 Регламенту. У цій же статті викладаються універсальні вимоги, що висуваються Регламентом до процедури розгляду проектів у другому читанні як цілісної і відносно автономної стадії законодавчого процесу.

2. Особливістю такого розгляду є варіативність підходів до обговорення і голосування законопроекту. Їх є три:

1) постатейне обговорення і голосування (у разі необхідності може бути застосований більш поглиблений розгляд проекту з виокремленням окремих частин, пунктів, підпунктів);

2) обговорення і голосування законопроекту розділами чи частинами;

3) обговорення і голосування спершу основних, вирішальних, зумовлюючих положень проекту, а потім усіх інших його положень.

3. Частина 1 цієї статті ґрунтується на принципі постатейного обговорення і голосування проекту. Це вказує на те, що обговорення проводиться щодо кожної статті проекту, підготовленого головним комітетом до другого читання в порядку її нумерації (ч. 1 ст. 120 Регламенту), особливості голосування у цьому разі визначаються відповідно до вимог ст. 121 Регламенту.

Водночас Регламент вказує на можливість альтернативного підходу до обговорення і голосування проекту – замість постатейного обговорення і голосування на таке обговорення і голосування можуть ставитися окремі частини, пункти, підпункти, речення або статті. Такий підхід може бути зумовлений складною конструкцією статей проекту, наявністю у такій структурі певних структурних частин, які містять основні чи зумовлюючі положення щодо інших його структурних частин (ч. 3 цієї статті). Тобто, у разі необхідності, може бути застосовано більш поглиблений, диференційований підхід до обговорення статей законопроекту.

4. Слід також мати на увазі неможливість проведення у режимі другого читання розгляду проекту за скороченою процедурою, яка може застосовуватися винятково до розгляду цього проекту у режимі першого чи повторного першого читання. Водночас, зазначене зауваження не стосується можливості проведення за скороченою процедурою обговорення питання про доцільність розгляду проекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування (ч. 2 цієї статті). Відповідна пропозиція має вноситися від суб'єкта права законодавчої ініціативи, далі проводиться скорочене обговорення такої пропозиції, далі голосами не менш як 150 народних депутатів має бути ухвалене відповідне процедурне рішення про розгляд законопроекту не в режимі постатейного розгляду, а іншими змістовними блоками – розділами та частинами.

На практиці ця норма поки що не використовується. Більше того, відповідно до того, що в ч. 2 цієї статті 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.

5. Будь-який законопроект є складною системою вміщених у ньому правових положень, об'єднаних у статті, глави та розділи. Очевидно, що в деяких випадках системоутворюючі

положення проекту можуть бути викладені в кількох найважливіших з точки зору побудови проекту статтях, не врахувавши які не можна не порушити концепцію проекту в цілому. Тому, саме з огляду на це, у ч. 3 цієї статті викладена ще одна альтернативна розгляду проектів у другому читанні.

Вона, зокрема, передбачає алгоритм розгляду проектів у разі виділення в їх структурі окремих структурних частин, які містять базові положення щодо його інших відповідних структурних частин. Це частини, що безпосередньо впливають на побудову проекту і мають пріоритетне значення по відношенню до інших структурних частини проекту. До таких структурних частин проекту слід віднести частину статті, статтю, групу статей, главу, розділ тощо. Тобто, виокремлення відповідних структурних частин проекту є довільним і здійснюється у міру необхідності.

Зрозуміло, що трактування певних частин проекту як “базових” має суто прикладне значення і має застосовуватися в тих чи інших конкретних випадках, щодо яких ухвалить відповідне рішення сам парламент.

У разі схвалення такого алгоритму розгляду законопроекту у другому читанні парламентарі спершу мають розглянути пропозицію про обговорення і голосування спочатку тих структурних частин законопроекту, які містять базові положення щодо його інших відповідних структурних частин. Така пропозиція має озвучити будь-який суб’єкт права законодавчої ініціативи і може мати місце як перед початком, так і в ході обговорення цього законопроекту. Далі вона повинна бути обговорена за скороченою процедурою (за схемою, визначеною у ст. 31 Регламенту), після чого парламент і має прийняти щодо неї процедурне рішення – для цього відповідно до ст. 49 Регламенту достатньо 150 голосів народних депутатів.

Якщо ж така пропозиція зроблена Погоджувальною радою, тобто відображає досягнення певного консенсусу між більшістю депутатів, представлених у парламенті, то вона ставиться на голосування вже без обговорення, оскільки таке обговорення вже відбулося в рамках Погоджувальної ради, і має бути проголосована ще до початку розгляду відповідного законопроекту.

Зрозуміло, що у разі підтримки такої пропозиції парламентом при розгляді відповідного законопроекту не може застосовуватися технологія його почергового обговорення і голосування статей проекту у порядку їх нумерації. Зокрема, мають бути визначені юридичні наслідки неприйняття основних, зумовлюючих та вирішальних положень проекту: чи повинен він ставитися на голосування, чи ні. Дотепер відповідна процедура відсутня в Регламенті.

**Стаття 120. Порядок обговорення законопроектів при розгляді в другому читанні**

**1. Під час розгляду законопроекту в другому читанні проводиться обговорення кожної статті в порядку її нумерації в запропонованій головним комітетом редакції, якщо не прийнято рішення про розгляд законопроекту в іншому порядку відповідно до статті 119 цього Регламенту.**

**2. За наполяганням ініціатора внесення - суб'єкта права законодавчої ініціативи може бути проведено обговорення відхилених головним комітетом пропозицій, поправок, що стосуються цих статей.**

**3. За наполяганням народних депутатів може бути проведено обговорення врахованої головним комітетом пропозиції, поправки з наступним голосуванням щодо її прийняття, виключення в цілому чи її частини. У такому ж порядку може бути порушено питання про розгляд пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції.**

**4. У разі внесення до порівняльної таблиці законопроекту кількох альтернативних пропозицій, поправок, щодо яких головний комітет не прийняв рішення, Верховна Рада розглядає кожну з них.**

**5. Право на роз'яснення пропозицій і поправок мають ініціатори їх внесення - суб'єкти права законодавчої ініціативи. Якщо до однієї статті або її частини є декілька пропозицій, які виключають одна одну, їх обговорення проводиться одночасно з послідовним, у порядку черговості їх внесення, наданням слова ініціаторам їх внесення.**

**6. Додаткова порівняльна таблиця до законопроекту розглядається одночасно з основною порівняльною таблицею.**

**7. Якщо своєчасно внесену пропозицію, поправку не було надано народним депутатам, це не перешкоджає її обговоренню і голосуванню на цьому ж пленарному засіданні Верховної Ради. Зміст пропозиції чи поправки оголошується головуючим на пленарному засіданні або ініціатором її внесення - суб'єктом права законодавчої ініціативи.**

1. Ця стаття практично повністю ґрунтується на концепції постатейного розгляду законопроектів парламентом у режимі другого читання. Вона не охоплює своїм регулятивним впливом випадки, описані у частинах 2-3 ст. 119 Регламенту.

2. У частині 1 цієї статті вказано, що розгляд проекту передбачає обговорення кожної статті проекту у порядку її нумерації та в запропонованій комітетом редакції. Таким чином, йдеться про обговорення тих статей, які були піддані коригуванню комітетом з урахуванням внесених народними депутатами пропозицій, поправок. Не йдеться про суцільне обговорення кожної статті поза зміненими комітетом статтями проекту.

Застосований у цій частині вислів “якщо не прийнято рішення про розгляд законопроекту в іншому порядку відповідно до статті 119 цього Регламенту”, вказує на наявність у зазначеній статті Регламенту альтернативних процедур розгляду проектів, щодо яких сам парламент може ухвалити окреме процедурне рішення.

3. Якщо ініціатор внесення пропозицій, поправок не наполягає на обговоренні відхилених комітетом його пропозицій, поправок, такі пропозиції, поправки на пленарному засіданні не обговорюються. Зазвичай, у ході підготовки до другого читання існує велика кількість відхилених пропозицій, поправок. Відсутність наполягання на їх розглядові народним депутатом є запорукою пришвидшення розгляду проекту у другому читанні.

Водночас ініціатор їх внесення має повне право висловитися щодо необхідності обговорення таких пропозицій, поправок. Тоді народному депутату – ініціатору внесення надається до однієї хвилини для обґрунтування пропозиції, поправки (ч. 2 ст. 32 Регламенту), після чого вона ставиться на голосування. Якщо така пропозиція, поправка набирає більшість від конституційного складу парламенту, вона вважається прийнятою, інакше – відхиленою (ч. 8 ст. 45 Регламенту). При розгляді пропозицій, поправок мають бути дотримані всі вимоги ст. 45 Регламенту.

4. Протилежна ситуація складається, коли головний комітет врахував у підготовленій до другого читання редакції пропозицію, поправку, але народні депутати – противники її ухвалення наполягають на голосуванні. Відповідно до ч. 3 цієї статті вони мають таке право, якому кореспондує обов’язок головуючого на пленарному засіданні організувати її обговорення з виступами ініціатора її внесення та противників її прийняття, вилучення в цілому чи її частини. Це ж стосується можливості порушити питання про розгляд пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції.

5. Так само, як Регламент допускає можливість внесення альтернативних законопроектів, можливими є ситуації з внесеннями альтернативних пропозицій, поправок. Ними є пропозиції, поправки, які внесені до однієї статті чи частини статті проекту, але мають різне значення . У парламентській практиці такі випадки трапляються досить часто, коли народні депутати пропонують протилежні підходи до корекції одних і тих же правових положень у проекті. Якщо стосовно таких пропозицій, поправок комітет не зміг визначитися і відати перевагу котрійсь із них, тоді кожна з них підлягає розгляду залежно від черговості внесення.

6. У логічному зв'язку з попередніми частинами цієї статті перебуває ч. 5, яка обумовлює право ініціаторів внесення пропозицій, поправок роз'яснювати їх зміст. Таке роз'яснення відбувається в ході виступів ініціаторів пропозицій, поправок під час обговорення законопроекту. Наявність альтернативних пропозицій, поправок зумовлює почерговість їх обговорення з обов'язковим наданням слова ініціаторам їх внесення.

7. Відповідно до ч. 6 цієї статті урегульовується питання черговості розгляду пропозицій, поправок, включених до додаткової порівняльної таблиці (у разі її підготовки) поряд з основною таблицею. Обидві ці таблиці розглядаються одночасно. Одночасність розгляду означає усунення пріоритетності будь-якої з них та розгляд пропозицій, поправок відповідно до нумерації статей, до яких вони внесені. Якщо, скажімо, спершу йде пропозиція до ст. 5 законопроекту, і вона викладена в додатковій таблиці, то розглядається саме вона, а наступна пропозиція до ст. 6, викладена в основній таблиці, розглядається наступною.

8. Суб'єкти права законодавчої ініціативи пов'язані строками внесення поправок і пропозицій до проектів – 14 днів для другого читання, 10 днів – для повторного другого читання (ч. 1 ст. 116 Регламенту). У разі невключення такої своєчасно внесеної пропозиції, поправки до порівняльної таблиці проекту Регламентом у ч. 7 цієї статті допускається обговорення і голосування її на цьому ж пленарному засіданні парламенту.

Очевидно, на необхідності розгляду має наполягати ініціатор її внесення, а право наполягати на розгляді має супроводжуватися обов'язковим наданням головуючим на пленарному засіданні слова для обґрунтування такої пропозиції, поправки ініціатору її внесення. Водночас виголошення такої пропозиції, поправки "з голосу" украй рідко практикується у законодавчій практиці і правилом ввкажатися не повинно. Всі пропозиції і поправки, внесені і не відкликані в установленому Регламентом порядку, мають обов'язково включатися до відповідної порівняльнї таблиці. Народним депутатам має бути забезпечено достатньо тривалий за часом період ознайомлення зі змістом таких пропозицій і поправок для формулювання кваліфікованої, зваженої позиції щодо підтримки чи не підтримки кожної з них.

**Стаття 121. Особливості голосування при розгляді законопроектів у другому читанні**

**1. Верховна Рада проводить голосування по кожній пропозиції, поправці, відхиленій головним комітетом, якщо на цьому наполягає ініціатор внесення - суб'єкт права законодавчої ініціативи.**

**2. Після завершення розгляду пропозицій, поправок, що надійшли до відповідної статті законопроекту, Верховна Рада проводить голосування щодо статті в цілому.**

**3. У разі якщо не надійшло пропозицій і поправок до статей або немає зауважень до запропонованого головним комітетом тексту законопроекту і народні депутати, пропозиції чи поправки яких відхилені головним комітетом, не наполягають на їх голосуванні, головуючий на пленарному засіданні може об'єднати голосування в цілому щодо декількох таких послідовно розміщених статей. Їх текст підлягає оголошенню, якщо на цьому наполягає хоча б один народний депутат.**

**4. У разі якщо жоден із внесених на друге читання варіантів статті голосуванням не підтримано, стаття вважається відхиленою.**

**5. Після завершення постатейного розгляду законопроекту Верховна Рада проводить голосування щодо прийняття законопроекту в другому читанні. Якщо до законопроекту немає зауважень народних депутатів, головуючий на пленарному засіданні може поставити його на голосування в цілому як акт Верховної Ради.**

**6. Голосування законопроекту в цілому не проводиться, якщо внаслідок неприйняття Верховною Радою тих чи інших статей законопроекту або суттєвої зміни запропонованої головним комітетом редакції окремих структурних частин законопроекту в тексті виникають суперечності чи прогалини, які виключають можливість застосування норм законопроекту після його остаточного прийняття та набрання ним чинності.**

**7. Якщо законопроект не поділяється на статті, пункти, то на голосування ставляться окремо назва законопроекту, його текст та законопроект у цілому.**

1. У цій статті визначаються особливості голосування при розгляді законопроектів у режимі другого читання. Ці особливості стосуються і режиму повторного другого читання (ч. 4 ст. 124 Регламенту). Водночас вони мають застосовуватися в сукупності із положеннями ст. 45 Регламенту, яка регулює порядок голосування пропозицій і поправок на пленарному засіданні Верховної ради України.

2. Відповідно до ч. 2 ст. 120 Регламенту відбувається обговорення відхилених комітетом пропозицій, поправок, якщо на цьому наполягає ініціатор їх внесення. Після такого обговорення зазначені пропозиції, поправки мають ставитися на голосування (ч. 1 цієї статті). Пропозиція чи поправка враховується, якщо вона набирає більшість голосів від конституційного складу парламенту. У разі подрібнення пропозицій, поправок на окремі частини їх голосування проводиться в порядку, визначеному частинах 6-7 ст. 45 Регламенту.

Якщо ж ініціатор внесення пропозиції, поправки не наполягає на її розгляді, то вона відповідно не ставиться на голосування. Водночас треба мати на увазі, що відповідно до ч. 3 ст. 120 Регламенту за наполяганням депутатів може бути проведене обговорення і подальше голосування врахованої комітетом пропозиції, поправки щодо її прийняття, вилучення в цілому чи її частини або голосування пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої в запропонованій комітетом редакції.

3. Після голосування пропозицій і поправок до однієї і тієї ж статті настає стадія голосування статті в цілому, з урахуванням прийнятих до неї пропозицій, поправок. Навіть якщо такі пропозиції, поправки враховані, а стаття в цілому не підтримана, то вона вилучається із законопроекту.

4. Так само у ході голосування пропозицій та поправок, пропозиція може охоплювати своїм змістом нову редакцію статті в цілому; таких пропозицій може бути навіть кілька. Якщо жоден з варіантів нової редакції статті не підтримано голосуванням, то стаття вважається відхиленою.

5. Якщо до тексту статті не надійшло пропозицій та поправок, то текст відповідної статті голосується в редакції першого читання. Коли пропозиції і поправки враховані комітетом і депутати не наполягають на їх перегляді, то на голосування виноситься підготовлений для другого читання підготовлений комітетом для другого читання текст проекту. Це ж відбувається, якщо деякі пропозиції, поправки відхилено, але ініціатори їх внесення не наполягають на їх розгляді. У цьому випаду на голосування ставиться текст проекту, який підготовлено комітетом для другого читанн.

Передбачається також право головуючого об’єднувати голосування в цілому щодо кількох послідовно розміщених статей, до яких не надійшло пропозицій, поправок, або немає

зауважень до підготовленої комітетом їх редакції (ч. 3 цієї статті).

6. Завершення постатейного розгляду проекту тягне за собою винесення проекту на голосування щодо його прийняття в другому читанні. За відсутності зауважень народних депутатів, виголошених як письмово, так і усно в ході обговорення, головуючий може поставити проект на голосування для його прийняття в другому читанні і в цілому як закон. При цьому проводиться одне голосування. Зазвичай , переважна більшість законів ухвалюється саме в режимі другого читання. Питома вага законопроектів, яких чекає ще й третє читання, як правило, є незначною. Обов'язковою є процедура третього читання для закону про Державний бюджет на наступний рік, а також – досить часто в третьому читанні розглядаються проекти кодифікованих актів.

7. Внаслідок корекції законопроекту у ході постатейного обговорення і голосування може статися так, що буде порушено системну єдність проекту. Такими причинами у ч. 6 коментованої статті зазначено неприйняття тих чи інших статей проекту та істотна зміна запропонованої комітетом редакції окремих структурних частин проекту. Виникнення суперечностей і прогалин унаслідок цього унеможливлює реалізацію закону в такій редакції як цілісного акта.

У цій статті йдеться про заборону ставити на голосування питання про прийняття в цілому як закону такого проекту. Проте чітко не вказується, хто саме та в якому порядку має вирішувати: порушена системна єдність проекту чи ні, наскільки глибокими є суперечності і прогалини, що виникли внаслідок постатейного голосування проекту. Очевидно, на відповідні обставини має звертати, у першу чергу, депутат, якому доручено представляти позицію комітету з цього приводу, та головуючий на пленарному засіданні.

Свої зауваження щодо постановки проекту на таке голосування може висловити і будь-який інший народний депутат. Поза всім реакція щодо неможливості постановки такого проекту на голосування про прийняття його як закону має бути досить оперативною, щоб унеможливити прийняття «сирих» і погано опрацьованих законів та уникнути застосування щодо них вето Президента України.

Юридичні наслідки неприйняття акту в цілому як закону визначені в ст. 122 Регламенту та в статтях, якими регулюється порядок організації третього читання проекту. Слід мати на увазі, що Регламент не зовсім чітко розмежовує підстави продовження роботи над проектом у режимі третього читання в порядку, передбаченому ст. 122 Регламенту.

8. Інколи на розгляді парламенту перебувають невеликі за обсягом проекти, які не поділяються структурно на статті і пункти. Щодо таких проектів застосовується не постатейний розгляд, а дещо інший підхід до голосування – окремо голосуються:

1) його назва;

2) текст проекту;

3) законопроект у цілому (ч. 7 цієї статті).

Зрозуміло, що навіть якщо назва і текст проекту підтримані, а голосування в цілому не дало позитивного результату, то законопроект відхиляється і знімається з розгляду.

9. При голосуванні законопроекту в цілому слід виходити з варіантів рішень, передбачених для режиму другого читанні ч. 1 ст. 123 Регламенту:

1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;

3) прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним

поданням законопроекту на повторне друге читання;

4) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

Це ж стосується і відхилення проекту за результатами голосування в другому читанні (ч. 3 ст. *123* Регламенту).

**Стаття 122. Усунення суперечностей та внесення редакційних уточнень до законопроекту**

**1. До проведення голосування щодо прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому Верховна Рада може доручити головному комітету чи утвореній Верховною Радою редакційній групі внести редакційні уточнення з урахуванням поправок, внесених безпосередньо на пленарному засіданні Верховної Ради під час розгляду законопроекту.**

**2. У випадку, зазначеному в частині першій цієї статті, голосування щодо законопроекту в другому читанні відкладається на строк, визначений Верховною Радою, і наступний його розгляд розпочинається з голосування без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради і без обговорення.**

**3. Законопроект, підготовлений згідно з частиною першою цієї статті, надається народним депутатам перед початком пленарного засідання або безпосередньо перед голосуванням законопроекту в другому читанні.**

1. У ч. 1 цієї статті йдеться про внесення поправок “безпосередньо” на пленарному засіданні, тобто “з голосу”. У разі їх появи голосування щодо проекту у другому читанні відкладається на строк, визначений парламентом. Водночас Верховна Рада України, як вказано у ч. 1 цієї статті, може доручити головному комітету чи утвореній Верховною Радою редакційній групі внести редакційні уточнення у тексті з урахуванням згаданих поправок.

Виникнення у цій нормі терміну “редакційна група” спонукає до аналізу змісту цього положення. 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.

2. 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.

3. У ч. 2 цієї статті зазначається, що відкладення законопроекту для внесення редакційних уточнень передбачає фактично продовження процедури розгляду, а саме перехід до голосування щодо проекту без прийняття при цьому окремого рішення про включення проекту до порядку денного пленарного засідання та без обговорення цього ж проекту на засіданні парламенту. Очевидно, що комітет чи редакційна група має у строк, визначений Верховною Радою України, підготувати текст проекту з редакційними правками та внести його на розгляд парламенту.

4. У ч. 3 цієї статті передбачається скорочений період ознайомлення народних депутатів з текстом доопрацьованого проекту. Він надається їм перед початком пленарного засідання, на якому повинен ставитися на голосування цей проект, або навіть безпосередньо перед голосуванням проекту в другому читанні. Зрозуміло, що це істотно зменшує можливості народних депутатів всебічно оцінити характер правок, внесених до відредагованого тексту проекту.

**Стаття 123. Рішення за результатами розгляду законопроекту в другому читанні**

**1. За результатами розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада приймає рішення про:**

**1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;**

**2) відхилення законопроекту;**

**3) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;**

**4) прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;**

**5) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.**

**2. У разі прийняття рішення, передбаченого пунктом 4 частини першої цієї статті, Верховна Рада визначає частини, розділи, глави, статті, частини статей, що підлягають доопрацюванню.**

**3. Законопроект вважається відхиленим, якщо жодне із запропонованих у пунктах 1, 3-5 частини першої цієї статті рішень не отримає на підтримку необхідної кількості голосів народних депутатів.**

**4. Якщо запропонований головним комітетом текст законопроекту прийнято без внесення змін до нього, якщо до нього немає зауважень відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради, Верховна Рада може прийняти рішення про прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому.**

1. Варіативності рішень парламенту щодо результатів розгляду законопроекту у першому читанні (ст. 114 Регламенту) кореспондує варіативність таких рішень при розгляді цього ж проекту у режимі другого читання. Зрозуміло, що розгляд проекту у такому режимі має завершитися ухваленням певного рішення. Ці рішення мають відбивати волю парламенту щодо визначення подальшої долі проекту – відхилити його, прийняти його як акт парламенту

чи продовжувати роботу над ним у режимі третього чи повторного другого читання.

2. Зазначена загально логічна варіативність знайшла своє нормативне відображення у ч. 1 цієї статті. Саме у ній визначено 5 варіантів рішень, що їх може ухвалити парламент за результатами розгляду законопроекту у другому читанні. Такі варіанти рішень в цілому відображають уявлення парламенту про доцільність ухвалення відповідного закону, юридичну його якість, оптимальність вирішення проблем правового регулювання відповідних суспільних відносин згідно з уміщеними у проекті положеннями тощо.

3. До таких варіантів належать:

1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

*2)* відхилення законопроекту;

3) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;

4) прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;

5) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

Відповідні варіанти рішень Верховної Ради України спершу формулюються головним комітетом за результатами підготовки законопроекту до другого читання, але парламент не пов'язаний рішенням головного комітету з цього питання. Хоча пріоритет при постановці на голосування того чи іншого варіанту рішення віддається позиції комітету з цього приводу. Найчастіше парламент ухвалює рішення про ухвалення проекту у другому читанні та в цілому як закону. Тим самим, законодавчий процес не продовжується на стадії третього читання; відповідний закон оформлюється, візується, підписується Головою парламенту та передається на підпис Президентові України у порядку, визначеному Регламентом.

Інший варіант стосується тих випадків, коли парламент вирішить продовжити роботу над проектом на стадії третього читання. Відповідна процедура оформлена у главі 20 Регламенту.

Недостатня якість проекту і водночас важливість його для розвитку тих чи інших суспільних відносин, які має регулювати відповідний закон, може спонукати парламент відправити проект на доопрацювання до головного комітету з наступним поданням доопрацьованого проекту для повторного другого читання. При цьому на повторне друге читання може направлятися як проект у цілому (п. 5 ч. 1 цієї статті), так і окремі його розділи, глави, статті, частини статей (п. 4 ч. 1 цієї статті). Тобто парламент має визначитися, який варіант доопрацювання перед повторним другим читанням обрати.

Якщо обирається варіант з доопрацюванням розділів, глав, статей, частин статей, то парламент тут же має вказати ці структурні частини проекту, що підлягають такому доопрацюванню (ч. 2 цієї статті). Природно, що в ході такого доробки повинна істотно підвищитися юридична якість проекту, не має порушуватися його системна єдність, інші вимоги законопроектувальної техніки. Очевидно, також, що в такому випадку законодавець не повинен виходити за межі тих структурних частин, щодо доопрацювання яких і ухвалено рішення парламенту.

Слід мати на увазі, що відповідно до ч. 3 ст. 102 Регламенту парламент може ухвалити рішення про проведення повторного другого читання не більше двох разів.

Визначення варіанту доопрацювання проекту певним чином обмежує сферу коригування проекту. Зокрема, пропозиції, поправки, підготовлені до інших структурних частин, до порівняльної таблиці включатися не будуть (ч. 3 ст. 123 Регламенту).

4. Якщо жодне з рішень, які головуючий на засіданні пропонує для голосування депутатам, не набирає більшості голосів від конституційного складу верховної Ради України, то проект вважається відхиленим. Для відхилених таким чином проектів настають передбачені ч. 2 ст. 107 Регламенту наслідки: 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. Відхилений законопроект знімається з розгляду і виключається з бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

5. У ч. 4 цієї статті визначено ще одну альтернативу рішенню щодо проекту за результатами його розгляду в другому читанні. Йдеться про випадки, коли в другому читанні парламент ухвалив законопроект без внесення змін до підготовленого комітетом тексту проекту (відхилені комітетом пропозиції, поправки не були підтримані парламентом; підтримані ним пропозиції, поправки не зазнали змін з боку парламенту) та без зауважень з боку Головного юридичного управління та редакційного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України. Тобто текст проекту є достатньо якісним і не викликає зауважень з боку депутатського корпусу та з боку експертів. Тоді, за сукупності визначених у ч. 4 цієї статті умов, парламент може відразу після ухвалення проекту у другому читанні перейти до голосування за цей проект як за закон. У цьому випадку законодавчий процес не передбачає третього читання щодо цього законопроекту.

**Стаття 124. Розгляд законопроектів у повторному другому читанні**

**1. На повторне друге читання законопроект подається головним комітетом у вигляді порівняльної таблиці.**

**2. На повторне друге читання головний комітет подає лише пропозиції, поправки, внесені після другого читання, до статей чи їх частин, що не були прийняті у другому читанні. При цьому включаються всі пропозиції, поправки, у тому числі й ті, що були внесені до цих статей чи їх частин на попереднє друге читання.**

**3. Якщо на повторне друге читання повернено лише окремі структурні частини законопроекту, порівняльна таблиця готується лише щодо цих структурних частин.**

**4. Повторне друге читання законопроекту здійснюється за процедурою другого читання (статті 119-123 цього Регламенту).**

1. Так, як у режимі першого читання передбачається можливість проведення повторного першого читання, це правило діє і для другого читання. Розгляд проекту у повторному другому читанні обумовлено і п.п. 4-5 ч. 1 ст. 123 Регламенту. Останні обумовлюють прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання або повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання. Якщо в першому випадку на друге читання виносяться окремі структурні частини проекту, то в другому випадку – весь проект. Зрозуміло, що з урахуванням цих обставин складається порівняльна таблиця – її готує головний комітет у строк не пізніше 10 днів від дня попереднього другого читання. Вона складається на основі внесених комітетом пропозицій і поправок до проекту.

2. У ч.ч. 2-3 цієї статті вирішується питання щодо того, до якої саме частини проекту можуть бути внесені пропозиції і поправки.

Якщо у другому читанні були прийняті лише окремі частини, то пропозиції і поправки

можуть стосуватися лише тих частин, які не були прийняті в другому читанні. Якщо ж весь проект не був прийнятий у другому читанні, то до всього тексту проекту можуть бути висловлені пропозиції і поправки.

3. У зв'язку з цим потребує спрощення 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".

4. Обговорення та голосування проекту у повторному другому читанні відбувається за правилами, встановленими у ст.ст. 119-123 Регламенту. За результатами парламент має ухвалити одне з таких рішень:

1) про прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) про прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;

3) про прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;

4) про повторне повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на ще одне повторне друге читання.

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ч. 3 ст. 102 Регламенту повторних других читань може бути не більше двох.

## Глава 21.

## РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ТРЕТЬОМУ ЧИТАННІ

### Стаття 125. Внесення поправок перед розглядом законопроекту у третьому читанні

**1. До законопроекту, який готується до третього читання, поправки вносяться у 5-денний строк після дня попереднього читання.**

**2. До третього читання законопроекту, який готується головним комітетом, вносяться лише поправки щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту. Будь-які інші поправки відхиляються головним комітетом без розгляду їх по суті.**

1. Якщо до повторного першого читання вносяться лише пропозиції (ч. 1 ст. 109 Регламенту), до другого – пропозиції і поправки (ч. 1 ст. 116 Регламенту), то відповідно до ч. 1 цієї статті у режимі третього читання передбачено внесення перед таким читанням лише поправок, тобто внесення виправлень, уточнень, усунення помилок та суперечностей у тексті законопроекту (п. 4 ч. 5 ст. 89 Регламенту). Таким чином, змістовне коригування проекту дещо обмежується: вважається, що основа такого коригування вже минула під час розгляду проекту у першому-другому читаннях.

2. Так само, які при розгляді проекту у першому-другому читаннях передбачається, що підготовка його до третього читання здійснюється головним комітетом. Таким чином, зберігається наступність законодавчого процесу та незмінність суб'єкта, відповідального за підготовку законопроекту для його прийняття Верховною Радою України як закону.

3. Інша особливість підготовки проектів до третього читання полягає у досить стислих строках внесення відповідних поправок – для цього надається 5 днів від дня попереднього читання. У такий спосіб і депутати, і головний комітет орієнтуються на швидке внесення всіх необхідних уточнень і виправлень до тексту проекту задля його оперативного прийняття як закону.

4. У ч. 2 статті розкривається особливість поправок, що вносяться до третього читання проекту. Окрім зазначеного вище обсягу змісту терміну "поправка", що збігається із змістом п. 4 ч. 5 ст. 89 Регламенту, у ч. 2 цієї статті йдеться про те, що до поправок, які вносяться до третього читання проекту належать також і "поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту". Зрозуміло, що в ході другого читання частина пропозицій, поправок, внесених депутатами, могла бути врахована, частина – відхилена, внаслідок чого проект міг втратити системну єдність, і його структурні частини могли, відповідно, втратити системний зв'язок між собою.

За таких умов такі частини мають бути піддані узгодженню між собою, проте таке узгодження можливе за рахунок внесення змін до окремих статей проекту. Це підтверджується тим, що відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 128 Регламенту розгляд проекту у третьому читанні включає зокрема і голосування щодо статей проекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у другому читанні. Таким чином, за таких умов текст проекту перед третім читанням все ж піддається змінам.

5. Зміст другого речення ч. 2 цієї статті слід інтерпретувати так, що всі поправки, не спрямовані на внесення необхідних виправлень, уточнень, усунення помилок та суперечностей у тексті законопроекту, а також на узгодження між собою його структурних частин не можуть бути предметом розгляду головного комітету. Вони відхиляються ним без їх розгляду по суті. Це - справа комітету - враховувати ті чи інші поправки чи ні. Водночас ініціатори внесення таких поправок можуть наполягати на їх розгляді безпосередньо як на засіданні комітету, так і на засіданні Верховної Ради України, обґрунтовуючи свою позицію з відповідного питання.

**Стаття 126. Строки надання народним депутатам законопроектів, підготовлених до третього читання**

**1. Законопроект, підготовлений до третього читання, разом із висновком головного комітету та іншими супровідними документами щодо нього надається народним депутатам не пізніш як за п'ять днів до дня його розгляду.**

**2. Законопроект, підготовлений до третього читання, має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету та керівниками юридичного і редакційного підрозділів Апарату Верховної Ради. Якщо законопроект завізований із зауваженнями, вони додаються до супровідних документів, які надаються народним депутатам разом із законопроектом.**

1. Розгляд законопроекту в режимі третього читання передбачає попереднє ознайомлення депутатів з ним, а також із супровідними до нього документами. Завчасність такого ознайомлення зумовлена необхідністю формулювання позицій депутатських фракцій, народних депутатів щодо всіх новацій підготовленого до третього читання проекту.

Законодавцем визначено, що відповідне ознайомлення має відбутися не пізніше ніж за 5 днів до дня розгляду проекту на засіданні парламенту. Відповідні документи мають бути розмножені та роздані народним депутатам Апаратом Верховної Ради України не пізніше цього граничного строку. Водночас у ч. 1 цієї статті не наведено вичерпного переліку відповідних документів. Тут треба взяти до уваги, що Регламент висуває певні формалізовані вимоги і щодо змісту підготовленого до другого читання проекту: останній має подаватися у вигляді порівняльної таблиці згідно з ч. 1 ст. 127 Регламенту.

До супровідних документів до проекту належать:

1) висновок головного комітету,

2) зауваження Головного юридичного управління (за їх наявності),

3) зауваження редакційного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України (за їх наявності),

4) перелік законів, до яких у зв’язку з прийняттям цього закону необхідно внести зміни (за їх наявності);

5) одержаний головним комітетом, у разі необхідності, від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту;

6) проекти актів Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію, якщо Верховною Радою приймалося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.

2. Відповідно до ч. 2 цієї статті законопроект, підготовлений до третього читання, має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету, керівниками Головного юридичного управління і редакційного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України. Наявність відповідних віз вказує на опрацювання згаданими підрозділами Апарату Верховної Ради України відповідного законопроекту, що є обов’язковим елементом підготовки документу до третього читання.

**Стаття 127. Супровідні документи, що подаються до законопроектів, підготовлених до третього читання**

**1. Для розгляду законопроекту в третьому читанні головним комітетом подається порівняльна таблиця, яка містить остаточну редакцію законопроекту і складається відповідно до вимог цього Регламенту (стаття 118).**

**2. Одночасно із законопроектом, підготовленим до третього читання, головним комітетом подаються:**

**1) перелік законів, до яких у зв'язку з прийняттям цього закону необхідно внести зміни (за їх наявності);**

**2) одержаний головним комітетом, у разі необхідності, від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту;**

**3) проекти актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію, якщо Верховною Радою приймалося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.**

**{Пункт 3 частини другої статті 127 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. У цій статті вміщено вимоги щодо змісту законопроекту, що вноситься для третього читання, та переліку супровідних документів до нього.

2. Остаточна редакція законопроекту розміщується у порівняльній таблиці, яка складається з таких даних:

1) тексту законопроекту, прийнятого в другому читанні;

2) усіх внесених та не відкликаних поправок, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення – суб’єктів права законодавчої ініціативи;

3) висновок головного комітету щодо внесених поправок;

4) остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у третьому читанні.

Якщо з тих чи інших причин не всі поправки включені до порівняльної таблиці, головним комітетом готується і подається додаткова порівняльна таблиця. Якщо ж головний комітет не прийняв рішення щодо тієї чи іншої поправки до законопроекту, то остаточна редакція тексту законопроекту в цій частині залишається комітетом в редакції другого читання.

3. До числа супровідних матеріалів до законопроекту віднесені:

1) перелік законів, до яких у зв'язку з прийняттям цього закону необхідно внести зміни (за їх наявності);

2) одержаний головним комітетом, у разі необхідності, від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту;

3) проекти актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію, якщо Верховною Радою приймалося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.

Як випливає з наведеного, перелік законів подається головним комітетом за наявності відповідних змін, що їх треба внести до інших законів, тобто це питання вирішується на розсуд комітету. Водночас, у ч. 2 цієї статті не обумовлюється, в які строки комітет може затребувати план заходів Уряду щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту. До того ж, фраза “у разі необхідності” вказує на те, що такий план може і не вимагатися комітетом.

При цьому відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 128 Регламенту має відбутися голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами – членами головного комітету, про

схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту

Щодо п. 3 ч. 2 цієї статті, то тут варто мати на увазі, що відповідні проекти органів виконавчої влади мають надаватися лише за умови, коли парламент визначить необхідність їх розробки. Водночас тут не уточнюється, коли та в якій правовій формі парламент повинен визначитися з такими проектами. Очевидно, що відповідні проекти мають готуватися на виконання відповідної постанови Верховної Ради України, яка має прийматися після ухвалення законопроекту у другому читанні. Сукупність наведених супровідних матеріалів до законопроекту має давати повне уявлення про заходи щодо впровадження закону органами виконавчої влади у разі його прийняття.

Порівняльні таблиці до законопроектів, підготовлених до третього читання, а також супровідні документи до них вводяться головним комітетом до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

**Стаття 128. Розгляд законопроектів у третьому читанні**

**1. У третьому читанні розглядаються і приймаються рішення щодо поправок (внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей в тексті законопроекту), поданих після прийняття законопроекту в другому читанні.**

**2. Розгляд законопроекту у третьому читанні включає:**

**1) голосування щодо статей законопроекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у другому читанні;**

**2) голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами - членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту;**

**3) голосування законопроекту в цілому.**

**3. Після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін (за винятком виправлення граматичних чи технічних помилок) допускається лише за пропозицією Голови Верховної Ради України в порядку, визначеному цим Регламентом (стаття 131).**

1. Як випливає зі змісту цієї статті, основна відмінність цього етапу законодавчого процесу від попереднього полягає в тому, що у режимі третього читання відбувається модифіковане постатейне обговорення і голосування проекту. Його специфіка в тому, що постатейність тут охоплює лише ті статті, які зазнали змін піля другого читання. Обсяг такого матеріалу може бути відносно невеликим, а в разі розгляду проекту кодексу чи іншого важливого закону – часом і досить значним. Отже, розглядові підлягають поправки, внесені до тексту проекту, проголосованого у другому читанні.

2. Водночас варто звернути увагу, що у третьому читанні розгляд проекту не передбачає обговорення поправок, а відразу проводиться голосування щодо тих статей, які зазнали змін. Далі має відбуватися голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами - членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту, якщо такий план одержує, у разі необхідності, комітет – відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 127 Регламенту. Після цього алгоритм розгляду передбачає проведення голосування проекту в цілому як закону.

3. Регламентом унормовано можливість певного коригування тексту прийнятого закону вже після прийняття закону в цілому, але до його підписання Головою парламенту. Такий

порядок встановлений ст. 131 Регламенту. Необхідні зміни (за винятком граматичних та технічних помилок) вносяться до тексту за пропозицією Голови Верховної Ради України.

**Стаття 129. Рішення за результатами розгляду законопроектів у третьому читанні**

**1. За результатами розгляду законопроекту у третьому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:**

**1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України;**

**2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається;**

**3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;**

**4) відхилення законопроекту.**

**2. У разі прийняття рішення, зазначеного в пункті 3 частини першої цієї статті, винесення законопроекту на всеукраїнський референдум та визначення його результатів здійснюються відповідно до положень Конституції України та законів, що регулюють питання проведення всеукраїнського референдуму.**

**3. У разі якщо Верховною Радою не прийнято жодного з передбачених пунктами 1-3 частини першої цієї статті рішень, законопроект вважається відхиленим.**

1. Ця стаття надає варіанти рішень, що їх може ухвалити Верховна Рада України за результатами розгляд законопроекту у третьому читанні.

2. Особливість цих норм полягаю в тому, що інститут повторного третього читання не передбачений узагалі, на відміну від першого та другого читань.

3. Інша особливість полягає у можливості ухвалення рішення про перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв’язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається. При застосуванні норми про перенесення розгляду проекту слід взяти до уваги вимоги, що містяться у ст. 23 Регламенту, щодо певних обмежень, які накладаються на можливість перенесення проектів. проектів.

4. Третя особливість полягає у можливості прийняття рішення про схвалення тексту проекту у цілому і винесення його на всеукраїнський референдум. У цьому випадку це положення бажано застосовувати в сукупності з відповідними приписами законодавства про всеукраїнський референдум.

**5.** Нарешті, так само як і при попередніх читаннях, при третьому читанні рішення про відхилення як таке не ухвалюється: проект відхиляється, якщо жодне з позитивних рішень щодо нього, передбачених у п.п. 1-3 ч. 1 цієї статті не ухвалюється.

**Глава 22.**

## ПІДГОТОВКА ПРИЙНЯТИХ ЗАКОНІВ ДО НАПРАВЛЕННЯ НА ПІДПИС ПРЕЗИДЕНТУ УКРАЇНИ

**Стаття 130. Підготовка тексту прийнятого закону для підпису Головою Верховної Ради України**

**1. Текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніш як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їх обов'язки, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який в установленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Якщо текст закону завізований із зауваженнями, вони разом із текстом закону подаються Голові Верховної Ради України.**

**2. Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання, крім випадків, передбачених цим Регламентом.**

**3. У разі виявлення порушень законодавчої процедури, передбаченої цим Регламентом, наслідком чого може бути скасування результатів голосування, а також у разі подання на підпис Голові Верховної Ради України тексту закону, не ідентичного тексту законопроекту, прийнятого Верховною Радою, народний депутат у дводенний строк може письмово звернутися до Голови Верховної Ради України з обґрунтованою пропозицією про внесення уточнень до прийнятого закону. У цьому разі Голова Верховної Ради України не підписує закон без розгляду зазначених пропозицій Верховною Радою у порядку, передбаченому цим Регламентом (стаття 48).**

**4. Підписаний закон Голова Верховної Ради України невідкладно направляє Президентові України.**

1. Частиною. 1 статті передбачається складна процедура підготовки прийнятого парламентом закону для підпису Голови Верховної Ради України. Підписання закону цією посадовою особою має статус конституційної вимоги і є обов’язковою передумовою направлення закону для підписання і оприлюднення Президентові України (ст. 94 Конституції України). Зокрема, встановлено, що етапами такої підготовки, що триває не більш як 10 днів з моменту прийняття закону, є:

1) оформлення закону головним комітетом Верховної Ради України;

2) візування закону головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їх обов’язки, а також керівником Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України;

3) передача закону для оформлення до протокольного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України;

4) подання керівником апарату парламенту закону на підпис Голові Верховної Ради України.

Вважається, що 10-денного строку цілком достатньо для оформлення і подання для підписання закону керівником парламенту.

Окремо обумовлюється можливість появи зауважень до тексту закону. У такому разі такі зауваження разом із текстом закону подаються Голові Верховної Ради України. Регламент у цій частині прямо не розкриває характеру таких зауважень. З урахуванням ч. 2 цієї статті та ч. 1 ст. 131 Регламенту такі зауваження можуть стосуватися порушень законодавчої процедури при

прийнятті закону; подання на підпис Голові Верховної Ради України тексту, не ідентичного тексту проекту, що був проголосований; виявлення в тексті закону редакційних неточностей або явних неузгодженостей між його положеннями.

Необхідність виявлення таких вад закону зумовлена необхідністю введення в дію максимально відпрацьованого та юридично вивіреного тексту закону, ідентичного тому проекту, який став законом внаслідок відповідного волевиявлення більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту.

Варто також пригадати, що відповідно до ч. 3 ст. 128 Регламенту після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін (за винятком виправлення граматичних чи технічних помилок) допускається лише за пропозицією Голови Верховної Ради України в порядку, визначеному ст. 126 Регламенту.

Закони на підпис Голові Верховної Ради України готує протокольний відділ. На зворотному боці останнього аркуша їх візують голови відповідних комітетів Верховної Ради України і завідуючі секретаріатами цих комітетів, завідуючий протокольним відділом, керівники Головного управління документального забезпечення, Головного юридичного управління та Керівник Апарату Верховної Ради України.

Кожному закону протокольний відділ присвоює порядковий номер із зазначенням дати їх прийняття. Нумерація законів починається з початком кожного скликання Верховної Ради України.

2. Вказаний у ч. 2 цієї статті строк для підписання закону Головою Верховної Ради України – не раніше двох і не пізніше п’яти днів з дня його подання, зумовлений тим, що саме дводенний строк надається народному депутату відповідно до ч. 3 цієї ж статті для внесення голові Верховної Ради України обґрунтованих пропозицій про внесення уточнень до прийнятого закону. Якщо ж протягом дводенного строку жоден народний депутат таким правом не скористався, то тоді Голова Верховної Ради України зобов’язаний у триденний строк підписати такий закон та невідкладно, відповідно до ч. 4 цієї статті, направити його Президентові України.

3. Частина 3 цієї статті унормовує випадки, коли внаслідок виявлених порушень законодавчої процедури, передбаченої Регламентом, можуть бути скасовані результати голосування, а також - подання на підпис Голові Верховної Ради України тексту закону, не ідентичного тексту законопроекту, прийнятого Верховною Радою, народний депутат скористався своїм правом письмового звернення до Голови Верховної Ради України з обґрунтованою пропозицією про внесення уточнень до прийнятого закону. Звернення такого суб’єкта зупиняє процес підписання закону до розгляду по суті зазначених пропозицій Верховною Радою України у порядку, передбаченому ст. 48 Регламенту.

Порівняння цієї норми, з нормами ст. 48 Регламенту дозволяють зробити висновок, що в останній статті всі суб’єкти права законодавчої ініціативи наділені правом ініціювати внесення проекту постанови парламенту про скасування рішення парламенту про прийняття закону, якщо були допущені порушення законодавчої процедури.

У той же час ст. 48 Регламенту не обумовлює способу дій щодо усунення факту неідентичності закону, внесеного на підпис Голові парламенту. Усуненню неузгодженостей і неточностей закону присвячено не ст. 48, а ст. 131 Регламенту, спираючись на яку і повинен діяти Голова Верховної Ради України. Натомість у разі порушення питання про скасування рішення парламенту про прийняття закону він повинен діяти відповідно до норм, викладених у ч. 7 ст. 48 Регламенту.

Дводенний строк, про який йдеться у цій нормі, відраховується від дня подання на підпис Голові Верховної Ради України прийнятого закону.

4. У ч. 4 цієї статті вказано на невідкладність направлення підписаного Головою

Верховної Ради України закону Президентові України. Такі закони протокольний відділ Апарату Верховної Ради України надсилає фельдзв'язком на підпис Президенту України. Саме фельдзв'язок забезпечує терміновість отримання главою держави прийнятого Верховною Радою України і підписаного керівником парламенту закону. Таким чином, підписання Головою парламенту закону є передумовою передачі цього закону на підпис Президентові України.

При цьому варто пам'ятати, що відповідно до Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства. Встановлення на певних її етапах вимог щодо **невідкладності**, зумовлених або оціночним уявленням суб'єкта про важливість акта (визнання законопроекту невідкладним), або особливою ситуацією, пов'язаною з поверненням процедури до унормованих меж, зобов'язує уповноважених суб'єктів вчиняти дії щодо цього акта в пріоритетному порядку. Отже, **вживання законодавцем терміна "невідкладно" має на меті забезпечити безперервність та поступальність законодавчої процедури**.

**Стаття 131. Порядок усунення неузгодженостей та неточностей у прийнятому законі**

**1. У разі виявлення у поданому на підпис тексті закону редакційних неточностей або явних неузгодженостей між його положеннями Голова Верховної Ради України може внести на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо усунення таких неточностей чи неузгодженостей.**

**2. Питання щодо усунення неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі розглядається Верховною Радою без попереднього включення його до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради у день внесення його Головою Верховної Ради України за умови попереднього отримання народними депутатами документів, необхідних для розгляду питання та прийняття рішення.**

**3. До розгляду питання, зазначеного у частині другій цієї статті, народним депутатам надаються письмові пропозиції за підписом Голови Верховної Ради України, в яких відображається суть неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі та формулюються уточнення, які мають бути внесені до тексту закону для усунення цих неточностей чи неузгодженостей.**

**4. Під час розгляду пропозицій щодо усунення неузгодженостей чи неточностей головуючий на пленарному засіданні доповідає суть питання. Загальне обговорення питання не проводиться.**

**5. Обговорення та голосування кожної із внесених Головою Верховної Ради України пропозицій відбувається в порядку голосування пропозицій і поправок (стаття 45 цього Регламенту).**

**6. Пропозиції, внесені Головою Верховної Ради України, не підтримані більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, вважаються відхиленими.**

**7. Після завершення розгляду пропозицій Голови Верховної Ради України нове голосування щодо прийняття закону в цілому не проводиться.**

**8. У разі прийняття Верховною Радою хоча б однієї з пропозицій, внесених Головою Верховної Ради України, головний комітет за участю юридичного та редакційного підрозділів Апарату Верховної Ради протягом трьох днів готує і подає на підпис уточнений текст закону.**

**9. У разі відхилення Верховною Радою всіх пропозицій Голови Верховної Ради України він зобов'язаний у той же день підписати раніше поданий йому для підпису текст закону.**

1. Ця стаття регулює порядок усунення неузгодженостей та неточностей прийнятого закону. Вона перебуває у системній єдності з положеннями ст. 131 Регламенту і обумовлює характер реагування парламенту на наявні правові проблеми, виявлені у тексті прийнятого парламентом закону. Під **неузгодженостями слід розуміти, у контексті даної статті, наявність явних взаємовиключних положень у тексті закону, які унеможливлюють одноманітне та стабільне застосування його положень і досягнення очікуваного від прийняття і введення в дію закону ефекту**. Під такими неузгодженостями не можна розуміти наявність у законі норм, які вступають у суперечність із нормами інших законів та інших нормативно-правових актів, а лише такі положення, які не забезпечують системної єдності самого закону, призводять до його розбалансування і знижують ефективність його регулятивного впливу на суспільні відносини, що є предметом його регулювання. **Під неточностями прийнятого закону слід розуміти, у контексті даної статті, неточності редакційного характеру, зокрема помилки, неточності формулювань, що зумовлюють необхідність внесення виправлень та усунення помилок у тексті закону**.

2. У ч. 1 цієї статті не міститься конкретної вказівки на суб’єкта, уповноваженого на виявлення відповідних неточностей і неузгодженостей. Так само не вказані конкретні строки, протягом яких на виявлені неточності і неузгодженості відповідні суб’єкти мають право звернути увагу Голови Верховної Ради України. Водночас, з урахуванням системного зв’язку між даною статтею та ст. 131 Регламенту, можна зробити висновок, що такими суб’єктами є суб’єкти, що готують текст прийнятого закону на підпис Голові Верховної Ради України та наділені правом викладати свої зауваження до тексту – це від імені головного комітету – голова та завідуючого секретаріатом комітету або особи, які виконують їх обов’язки, керівники Головного юридичного управління та Протокольного відділу апарату Верховної Ради України. Водночас згадані особи обмежені у своїх діях строком підписання Головою парламенту тексту закону – не раніше двох і не пізніше п’яти днів з дня його подання (ч. 2 ст. 130 Регламенту). Саме цим строком вони повинні керуватися при наданні Голові Верховної Ради України інформації про виявлені неточності і неузгодженості у тексті прийнятого закону.

Водночас реалізації їх права на висловлення своїх зауважень і подання їх Голові Верховної Ради України кореспондує право (а не обов’язок) Голови Верховної Ради України внести на розгляд парламенту пропозиції щодо усунення згаданих неточностей і неузгодженостей. У цьому випадку і Голова парламенту має керуватися часовими обмеженнями щодо непідписання закону, встановленими у ч. 2 ст. 130 Регламенту. Якщо протягом відповідного періоду Голова Верховної Ради України не висловив такі пропозиції, він має підписати прийнятий закон та невідкладно направити його на підпис Президентові України (ч. 4 ст. 130 Регламенту).

3. Пропозиції Голови парламенту щодо усунення неузгодженостей і неточностей не є аналогом вето Президента України, оскільки процедурні наслідки застосування права внесення пропозицій Головою Верховної Ради України за своєю правовою природою та наслідками не є аналогічними наслідкам застосування права вето Главою держави (ст. 132 Регламенту). Водночас наявність таких пропозицій керівника парламенту зумовлює необхідність розгляду відповідних пропозицій парламентом України після їх внесення до нього. При цьому ч. 2 цієї статті передбачає вкрай стислі строки від моменту внесення таких пропозицій до їх розгляду парламентом.

Це питання не потребує попереднього включення до порядку денного пленарного засідання, а має розглядатися безпосередньо у день внесення таких пропозицій. Щоправда, тут можливі випадки, коли парламент не працює в режимі пленарних засідань, а наприклад

передбачається його робота з виборцями чи робота в комітетах і фракціях. Тоді, відповідно, питання має бути розглянуто в перший день наступного пленарного тижня за умови внесення відповідних пропозицій Головою Верховної Ради України.

Іншою обов'язковою передумовою розгляду цих пропозицій є надання народним депутатам документів, необхідних для розгляду питання і прийняття рішення. Щодо переліку таких документів, то тут Регламент прямо не обумовлює їх переліку. Проте з системного тлумачення норм цієї статті можна зрозуміти, що йдеться про текст прийнятого закону, в якому виявлені відповідні неточності і неузгодженості; пропозиції Голови Верховної Ради України, в яких відбивається суть таких неточностей і неузгодженостей та формулюються уточнення, які мають бути внесені до тексту відповідного закону з метою усунення відповідних проблем.

Водночас, Регламент не обумовлює зміст поняття "попереднє отримання" народними депутатами таких документів: характер завчасного отримання ще не вказує на конкретний строк, протягом якого депутатам мають бути передані відповідні документи; проте такий строк має бути достатнім задля ознайомлення депутатів з суттю проблеми та пропонованими шляхами її вирішення. Водночас вимога письмового характеру пропозицій Голови Верховної Ради України має запобігти внесенню будь-яких правок до закону "з голосу" і завадити його подальшому розбалансуванню.

4. У ч. 3 цієї статті встановлені деякі змістовні вимоги щодо оформлення пропозицій Голови Верховної Ради України, спрямованих на усунення неточностей і неузгодженостей у прийнятому законі. Відповідні уточнення та виправлення мають формулюватися таким чином, щоб їх можна було однозначно зрозуміти і однозначно щодо них відповісти "так" або "ні" (ч. 6 ст. 89 Регламенту). Тобто формулювання таких пропозицій має бути гранично зрозумілим і однозначним для сприйняття.

5. Специфіка сесійного розгляду пропозицій Голови Верховної Ради України полягає в тому, що функція доповіді щодо пропозицій покладається на головуючого на пленарному засіданні, а не безпосередньо на керівника парламенту. З урахуванням вимоги ч. 2 ст. 32 Регламенту час для такої доповіді має становити не менше 10 хвилин. При цьому загального обговорення проблеми не проводиться, натомість відбувається обговорення і голосування кожної із внесених до закону пропозицій. (ч. 5 цієї статті).

6. Задля процедурної визначеності обговорення і голосування таких пропозицій законодавець вирішив застосувати процедуру, встановлену ст. 45 Регламенту. Вона, зокрема, передбачає, що пропозиції Голови парламенту, що будуть ставитися на голосування, оголошуються головуючим на пленарному засіданні. Якщо їх текст був наданий народним депутатам і ніхто з них не наполягає на його зачитуванні, головуючий на пленарному засіданні може замість зачитування тексту називати номери пропозицій до закону, якщо такий порядок дає можливість народним депутатам однозначно зрозуміти, за що вони голосують. За будь-яких умов із стенограми пленарного засідання також повинно бути однозначно зрозуміло, який конкретно текст і з якого документа ставився на голосування.

На голосування ставляться окремо всі пропозиції, що надійшли і не були відкликані у порядку, визначеному Регламентом. Можливі випадки, коли пропозиція, що має ставитися на голосування, містить кілька положень, стосується кількох взаємопов'язаних положень або містить кілька частин, кожна з яких має власне правове значення, то за процедурним рішенням парламенту може проводитися голосування її частин із наступним голосуванням у цілому. У разі якщо всі поставлені на голосування частини пропозиції прийняті, а в результаті голосування в цілому пропозиція відхиляється, то пропозиція вважається відхиленою в цілому.

Пропозиції, які не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, тобто 226 голосів, вважаються відхиленими.

7. Зазначимо, що розгляд пропозицій Голови парламенту не зумовлює повернення до

розгляду і прийняття закону у цілому. Нове голосування щодо його прийняття в цілому не проводиться. Таким чином, усувається можливість, коли пропозиції Голови Верховної Ради України, спрямовані на фрагментарне коригування положень прийнятого закону, набирають необхідну кількість голосів на підтримку, а, скажімо, голосування за закон у цілому може бути негативним. Це дає підстави стверджувати, що пропозиції Голови парламенту не ставлять під сумнів рішення парламенту щодо прийняття закону, ухвалене у режимі другого чи третього читання.

8. У ч. 8 цієї статті встановлюються юридичні наслідки підтримання пропозиції Голови Верховної Ради України щодо внесення виправлень у прийнятий закону. У цьому разі головному комітету та Головному юридичному управлінню і редакційному відділу Головного управління документального забезпечення апарату Верховної Ради України надається триденний строк для підготовки і подання на підпис керівнику парламенту уточненого тексту закону. Закон проходить процедуру повторного візування, проте навіть у разі виявлення нових неузгодженостей і неточностей повторне внесення пропозицій Головою парламенту не передбачається. У цьому випадку Голова парламенту має керуватися вимогами ч. 2 ст. 130 Регламенту.

9. Відхилення парламентом усіх пропозицій Голови Верховної Ради України зумовлює обов’язок останнього підписати раніше поданий йому для підпису текст закону (ч. 9 цієї статті). У цьому разі повторного візування закону посадовими особами, вказаними у ч. 1 ст. 130 Регламенту, не передбачається. Голова Верховної Ради України зобов’язаний відразу після підписання такого закону невідкладно направити його Президентові України (ч. 4 ст. 130 Регламенту).

**Глава 23.**

## ПОВТОРНИЙ РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ЗАКОНІВ, ПОВЕРНЕНИХ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

**Стаття 132. Процедурні наслідки застосування Президентом України права вето**

**1. У разі якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначений частиною другою статті 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді.**

**2. Закон, повернений Президентом України до Верховної Ради для повторного розгляду, після його підготовки у головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради, не пізніш як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.**

1. Конституція та законодавство України передбачає активну роль Президента України у законодавчому процесі, яка, зокрема, не зводиться до права законодавчої ініціативи та права визначати окремі законопроекти як невідкладні і вимагати їх позачергового розгляду. Активна участь Глави держави у законодавчому процесі зумовлена належністю йому права **накладати вето на прийняті парламентом закони**. **Вето (з лат. – забороняю) означає закріплене в Конституції України право Президента України відхиляти прийнятий парламентом закон і направляти зі своїми вмотивованими і сформульованими у письмовому вигляді пропозиціями для повторного його розгляду Верховною Радою України**. Ветування закону Главою держави зупиняє законодавчий процес, унеможливлює підписання і введення в дію цього закону без розгляду і прийняття парламентом рішення щодо висловлених главою держави зауважень і пропозицій до прийнятого закону.

**2. Право вето, або так зване право негативного контролю, - одна з важливих прерогатив Президента України у законодавчому процесі. Воно означає юридичну можливість Глави держави оцінювати якість прийнятого парламентом закону, його відповідність конституційним приписам, іншим актам чинного законодавства, суспільним очікуванням та потребам, а також досконалість його юридичної форми та комплексність регулювання відповідних суспільних відносин.**

Варто пам’ятати, що вето Глави держави є інструментом контролю за якістю законів, а не за діяльністю законодавчого органу і повинно застосовуватися украй обережно, не бути стимулом посилення протистояння з парламентом тощо.

3. Інститут вето має статус конституційного. Він безпосередньо закріплений у ч. 2 ст. 94 Конституції України, а відповідне право належить до числа невід’ємних прав Глави держави, яке не може бути передане жодному органові чи посадовій особі. Президент України не обмежений у застосуванні права вето предметною специфікою законів, окрім законів про внесення змін до Конституції України, які він не може ветувати.

4. За своєю правовою природою вето Президента України має характер **відкладального або суспензивного вето**, тобто вето щодо прийнятого парламентом закону, при тому, що такий закон ще не набув чинності. У цьому сенсі право вето є правом відхилити закон, прийнятий парламентом з певних чітко сформульованих мотивів. При цьому скористатися таким правом Глава держави може лише на стадії підписання закону, який передається йому після підписання Головою парламенту (ч. 4 ст. 130 Регламенту). Відкладальний характер вето виявляється і в тому, що парламент може як погодитися із пропозиціями Президента так і проігнорувати їх, подолавши вето (ч. 4 ст. 94 Конституції України).

5. Право Президента накласти вето на закон має обмежений час дії – воно діє в межах 15 днів з моменту надходження на підпис закону. При цьому треба мати на увазі, що відповідно до Рішення КСУ у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 р. перебіг цього строку треба обчислювати в календарних днях. Строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом України законів України, визначені частинами третьою та четвертою статті 94 Конституції України, починаються з наступного дня після їх отримання Президентом України. Якщо закінчення п'ятнадцятиденного строку, передбаченого ч. 2 ст. 94 Конституції України, припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цього строку є наступний робочий день.

Якщо ж протягом цього періоду часу Глава держави не скористався правом вето і не визначився зі своєю позицією з даного питання, то закон має бути передано для офіційного оприлюднення і опублікування.

Рішення Глави держави щодо ветування закону, ухвалене по завершенню граничного строку, наданого для ветування закону, не має правового значення вето і не повинно породжувати передбачені Конституцією України та Регламентом парламенту юридичні наслідки.

6. Ветування Президентом України закону означає скасування ним результатів голосування за закон у цілому, безвідносно, чи стосуються зауваження Президента України закону в цілому (тобто, чи пропонує він скасувати його в цілому), чи окремих його положень. Це певною мірою вивищує Главу держави над законодавчим органом влади та зумовлює обов’язок останнього приступити до повторного розгляду закону зі сформульованими Президентом України пропозиціями. При цьому особливості такого розгляду встановлюються з урахуванням ст.ст. 133-135 Регламенту.

7. У разі, коли Президент України повернув прийнятий Верховною Радою України закон із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до нього до Верховної Ради України для повторного розгляду, відділ службової кореспонденції повідомляє про це Керівника апарату Верховної Ради України і передає пропозиції Президента України разом із законом до сектору реєстрації. Після розгляду пропозицій Президента України до закону Головою Верховної Ради України, а у разі його відсутності – Першим заступником Голови Верховної Ради України копії закону і інших супровідних документів до нього сектор реєстрації законопроектів згідно з резолюцією керівництва Верховної Ради України надсилає на опрацювання відповідним комітетам Верховної Ради України та структурним підрозділам Апарату Верховної Ради України, а оригінали передає до протокольного відділу.

**8.** До процедурних наслідків застосування Президентом України права вето відносяться підготовка закону у головному комітеті; позачерговий розгляд закону з пропозиціями Президента України, не пізніш як через 30 днів після його повернення з пропозиціями глави держави (щодо цього строку парламент може ухвалити рішення про продовження чи скорочення даного строку). При цьому варто взяти до уваги, що відповідно до п. 1 ч. 4 ст. 20 Регламенту закони, повернуті з пропозиціями Президента України, включаються до порядку денного позачергово без голосування. Украй стислі строки для розгляду пропозицій президента України зумовлюють пріоритетний розгляд ветованих законів для остаточного визначення їх долі.

**Стаття 133. Підготовка до розгляду пропозицій Президента України на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Пропозиції Президента України до поверненого ним закону розглядаються у головному комітеті, який здійснював підготовку його остаточної редакції.**

**2. Інші комітети з власної ініціативи або за зверненням головного комітету можуть розглянути пропозиції Президента України на своїх засіданнях та не пізніш як у 10-денний строк з дня надходження такого звернення надіслати свої висновки до головного комітету.**

**3. Під час розгляду пропозицій Президента України до поверненого ним закону головний комітет вивчає обґрунтованість кожної окремої пропозиції та ухвалює висновок щодо доцільності її прийняття чи відхилення.**

**4. Закон з пропозиціями Президента України подається головним комітетом у вигляді порівняльної таблиці, яка містить:**

**1) текст статей прийнятого закону, до яких Президент України пропонує внести зміни;**

**2) текст змін, запропонованих Президентом України;**

**3) рішення головного комітету щодо кожної запропонованої пропозиції і його коротке обґрунтування;**

**4) остаточний текст відповідних статей, частин або пунктів статей, який рекомендується головним комітетом для прийняття Верховною Радою.**

**5. Якщо пропозиції Президента України зводяться до вимоги відхилити прийнятий закон, порівняльна таблиця не подається.**

**6. Пропозиції Президента України можуть бути направлені Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України для надання висновку у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Висновки, підготовлені за результатами такої експертизи, направляються Голові Верховної Ради України, головному комітету та надаються народним депутатам.**

**7. Пропозиції Президента України разом з висновком головного комітету, порівняльною таблицею та іншими супровідними документами надаються народним депутатам не пізніш як за три дні до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.**

1. Ця стаття визначає суб’єкт та стадії підготовки до розгляду пропозицій Президента України на пленарному засіданні парламенту. Така підготовка здійснюється у стислі строки, що не перевищують 30 днів після повернення закону з пропозиціями Президента України. Отримавши такі пропозиції, Голова парламенту або – відповідно до розподілу обов’язків – його Перший заступник або заступник направляють такі пропозиції до головного комітету. Опрацювання пропозицій покладається саме на той комітет, який готував остаточну редакцію закону.

2. Щодо стадій підготовки до розгляду, то вони складаються з таких етапів: 1) підготовка і опрацювання пропозицій Глави держави в головному комітеті, а за його зверненням чи за власною ініціативою – також іншими комітетами парламенту;

2) надання неголовними комітетами головному комітету висновків щодо пропозицій Президента України до закону;

3) направлення пропозицій Президента України до Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України для надання юридичного та експертного висновків щодо пропозицій Президента України;

4) підготовка загаданими управліннями своїх висновків і надання їх головному комітету

та народним депутатам;

5) підготовка з урахуванням всіх наданих висновків висновку головного комітету щодо пропозицій Президента України до закону.

Усі вказані стадії мають характер взаємопов'язаних і взаємозумовлюючих одна одну стадій опрацювання пропозицій Президента України. Результатом проведення відповідних експертиз у структурних підрозділах парламентського апарату та в комітетах є підготовка максимально вивіреної та обґрунтованої позиції депутатського корпусу щодо можливості і доцільності врахування пропозицій Глави держави, а також способу врахування цих пропозицій. Зрозуміло, що поряд з правовими аргументами, певне значення мають і політичні фактори, що впливають як прямо, так і опосередковано на ставлення до пропозицій Президента України до ветованого ним закону.

3. Головний комітет може ініціювати розгляд пропозицій Президента України іншими комітетами. Так само і останні можуть це зробити за власною ініціативою. Разом з тим, він не пов'язаний при підготовці свого висновку висновками непрофільних комітетів. Вони мають статус допоміжних документів і можуть вплинути на позицію головного комітету з огляду на завчасне отримання таких висновків – у 10-денний строк від надходження звернення головного комітету (ч. 2 цієї статті).

4. Зафіксована у ч. 3 цієї статті вимога вивчення обґрунтованості кожної пропозиції Президента України вказує на необхідність диференційованого ставлення до зауважень глави держави, висловлених до тексту закону. Адже потім ці пропозиції у порядку їх черговості доведеться виносити на голосування на пленарному засіданні Верховної Ради України. Водночас висновок щодо доцільності прийняття чи відхилення пропозицій Президента України має охоплювати всі відповідні пропозиції і може містити такий вигляд: частково врахувати пропозиції Президента України з вказівкою, які саме пропозиції підлягають, на думку головного комітету, врахуванню; погодитися з усіма пропозиціями глави держави до закону; відхилити всі пропозиції Президента України, подолавши вето глави держави на закон.

5. Відповідно до цього формулюються змістовні вимоги щодо наповнення порівняльної таблиці до закону з пропозиціями Президента України, що викладені в ч. 4 коментованої статті. Така таблиця складається фактично за тим же алгоритмом, що і при підготовці законопроектів до другого і третього читання. Зрозуміло, що коли пропозиція глави держави зводиться до вимоги відхилення закону, порівняльна таблиця не складається (ч. 5 цієї статті).

6. У ч. 6 цієї статті передбачена можливість проведення факультативної правової та наукової експертизи відповідними вказаними вище структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України щодо пропозицій Президента України. Як правило, на практиці, така експертиза проводиться в обов'язковому порядку, що додає наукової та юридичної обґрунтованості тим рішенням, що їх ухвалює Верховна Рада України за наслідками розгляду законів з пропозиціями Президента України.

7. У ч. 7 цієї статті передбачено завчасне – не пізніш як за 3 дні до розгляду парламентом – надання народним депутатам України відповідної порівняльної таблиці, висновків головного та інших комітетів, висновків структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Саме спираючись на такий комплекс супровідних матеріалів, народні депутати можуть ухвалити максимально обґрунтоване та зважене рішення щодо долі ветованого Президентом України закону.

**Стаття 134. Порядок розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради пропозицій, які надійшли до поверненого Президентом України закону**

**1. Пропозиції Президента України до поверненого ним закону розглядаються на пленарному засіданні Верховної Ради в порядку голосування пропозицій і поправок (стаття 45 цього Регламенту) з урахуванням особливостей, встановлених цією главою.**

**2. Розгляд пропозицій Президента України починається з доповіді цих пропозицій посадовою особою, визначеною Президентом України. Відсутність цієї посадової особи не перешкоджає розгляду питання. Після доповіді заслуховується співдоповідь головного комітету. Доповідач та співдоповідач відповідають на запитання народних депутатів.**

**3. Після закінчення доповіді та співдоповіді головуючий на пленарному засіданні ставить на голосування пропозиції, запропоновані Президентом України, у тому порядку, в якому вони викладені Президентом України, або в іншому визначеному Верховною Радою порядку.**

**4. Обговорення окремих пропозицій Президента України до поверненого ним закону проводиться лише за процедурним рішенням Верховної Ради.**

1. Ця стаття у сукупності зі ст. 45 Регламенту урегульовують процедуру розгляду на пленарному засіданні парламенту пропозицій Президента України до ветованого ним закону.

2. Розгляд таких пропозицій включає в себе доповідь та співдоповідь. Доповідь виголошує особа, уповноважена Президентом України представляти його правові позиції під час повторного розгляду ветованого закону (це може бути Постійний представник Глави держави в парламенті, Глава або заступник Глави Адміністрації Президента України чи інша особа). Відповідно до ч. 2 ст. 32 Регламенту строк доповіді становить не менше 10 хвилин. співдоповідь виголошує народний депутат – представник головного комітету, йому надається до 5 хвилин для співдоповіді. У разі відсутності співдоповідача, процедура починається зі співдоповіді комітету. Для запитань і відповідей на них надається по одній хвилині з урахуванням черговості записів на виступ та загального часу, відведеного для обговорення (ч. 3 ст. 32 Регламенту). При цьому обговорення окремих пропозицій до закону зазвичай не проводиться. Винятки можуть встановлюватися за процедурним рішенням, прийнятим відповідно до ст. 49 Регламенту не менш ніж третиною голосів народних депутатів.

3. Окремо слід зупинитися на процедурі постановки на голосування пропозицій Президента України. як правило, така постановка відбувається в порядку черговості викладення таких пропозицій Президентом України, - це, як правило, пропозиції відповідно до черговості статей закону. Водночас Регламент обумовлює можливість Верховної Ради України застосувати і інший підхід до визначення черговості голосування таких пропозицій, відмінний від тієї черговості, яка викладена в пропозиціях Президента України до закону. Такий порядок може встановлюватися, виходячи з пріоритетності тих чи інших норм, наявності у структурі закону, які між собою взаємно зумовлені, з інших міркувань, які парламент вважатиме за достатні для застосування відступу від принципу почергового розгляду пропозицій до закону у порядку їх викладення Президентом України.

**Стаття 135. Голосування пропозицій Президента України до поверненого ним закону**

**1. У разі якщо Президент України пропонує відхилити прийнятий закон, голосування проводиться щодо відхилення закону в цілому. Якщо пропозиція про відхилення закону в цілому підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, закон вважається відхиленим.**

**2. У разі якщо пропозиція Президента України про відхилення закону в цілому не підтримана Верховною Радою, голосування проводиться щодо повторного прийняття закону в цілому (долання вето), і він вважається прийнятим у цілому, якщо на його**

**підтримку отримано не менш як дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, після чого закон підписується Головою Верховної Ради України і направляється на підпис Президенту України.**

**3. Якщо пропозиція Президента України не підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, вона вважається відхиленою. Текст статті, до якої вносилася пропозиція Президента України, залишається у попередній редакції.**

**4. Після завершення голосування пропозицій Президента України проводиться голосування щодо прийняття закону в цілому.**

**5. У разі прийняття всіх пропозицій Президента України закон вважається прийнятим у цілому, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**6. Якщо Верховна Рада під час повторного розгляду частково прийняла пропозиції Президента України і проголосувала за закон не менш як двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, він вважається знову прийнятим з подоланням вето.**

**7. Якщо Верховна Рада під час повторного розгляду повністю відхиляє пропозиції Президента України, вона має прийняти цей закон у цілому не менш як двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**8. За рішенням Верховної Ради не прийнятий після повторного розгляду закон може бути направлений на доопрацювання до головного комітету, який не пізніш як у 30-денний строк після дня розгляду Верховною Радою цього закону зобов'язаний повторно внести його на розгляд Верховної Ради. Якщо рішення Верховної Ради про направлення закону на доопрацювання до головного комітету не прийнято, він вважається відхиленим.**

**9. Якщо після доопрацювання в головному комітеті на пленарному засіданні Верховної Ради при наступному повторному розгляді закон не отримав необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, він вважається відхиленим.**

1. Ця стаття описує варіанти рішень парламенту, які він може ухвалити на результатами розгляду пропозицій Президента України до поверненого ним закону: погодитися з пропозиціями; прийняти їх частково; відхилити пропозиції глави держави до ветованого ним закону. Вона, зокрема, ґрунтується на правових позиціях КСУ, які він висловив у своєму Рішенні від 7 липня 1998 р. у справі щодо повторного розгляду законів. Вони зводяться до такого:

- встановлена в ч. 4 ст. 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується і прийняття закону в цілому;

- якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається;

- у разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України Глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк;

- якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до частини другої статті 94 Конституції України.

2. Першою, відповідно до ч. 1 цієї статті, на голосування ставиться пропозиція про відхилення закону, якщо сам Президент України обґрунтував у своїх пропозиціях таку думку. Для відхилення закону вона повинна набрати на свою підтримку більшість голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту. Саме за цієї умови закон відхиляється. Юридичними наслідками відхилення є припинення подальшої роботи над цим законом; вміщені в ньому положення не можуть набрати чинності. Водночас на відхилення законів не поширюються вимоги Регламенту щодо відхилення законопроектів (ст. 107 Регламенту), а тому вони не заважають внесенню близьких по суті проектів законів і їх наступному розглядові парламентом.

3. Якщо пропозиція Глави держави набрала менше 226 голосів на свою підтримку, наслідками цього є постановка на голосування питання про подолання вето. Для його повторного прийняття з подоланням вето необхідна більшість у дві третини голосів від конституційного складу парламенту. Після цього закон у порядку, встановленому Регламентом, направляється на підпис главі держави повторно. При цьому повторного підписання закону Головою Верховної Ради України не вимагається. Юридичні наслідки такого направлення визначені в ст. 136 Регламенту.

4. Водночас, пропозиції Глави держави можуть стосуватися внесення змін до конкретних статей закону, а не відхилення закону як такого. У цьому випадку вони мають ставитися на голосування у загальному порядку, визначеному ст. 45 Регламенту. Якщо позиція Глави держави не набирає на свою підтримку 226 голосів депутатів, то вона вважається відхиленою. Наслідками такого відхилення є залишення в старій редакції статті закону, до якого глави держави вносив пропозицію. Зрозуміло, що у разі набрання пропозицією не менше 226 голосів, вона вважаться прийнятою, а відповідна стаття зазнає відповідних змін.

5. Якщо всі пропозиції Глави держави одержали на свою підтримку не менше 226 голосів, то далі закон ставиться на голосування для прийняття його в цілому. Для такого прийняття достатньо також 226 голосів.

6. Інша ситуація складається, коли ряд пропозицій Глави держави прийнято, а інші – відхилено (ч. 6 цієї статті). Тоді для прийняття закону в цілому вимагається кваліфікована більшість – не менше 300 голосів. Такий закон вважається прийнятим з подоланням вето.

7. Якщо ж не менше як 226 голосами пропозиції Глави держави відхилено, то для прийняття закону в цілому так само необхідно не менше як 300 голосів (ч. 7 цієї статі).

8. Досить часто трапляються випадки, коли парламент частково враховує пропозиції Глави держави або ж відхиляє їх, а ось для подолання вето не вистачає голосів. Частина 8 цієї статті уможливлює випадки, коли не прийнятий після повторного розгляду ветований закон може бути відправлений на доопрацювання до головного комітету. Для цього необхідне спеціальне рішення Верховної Ради України прийняте не менш як 226 голосів. Комітет у 30-денний строк має доопрацювати закон і повторно внести його на розгляд парламенту. Відсутність окремого рішення парламенту про направлення закону на доопрацювання до комітету унеможливлює подальшу законодавчу роботу над ним; щодо нього законодавча процедура припиняється, оскільки такий закон вважається відхиленим. Водночас законодавець застерігає проти безкінечного повернення законів до комітетів на доопрацювання: це може трапитися лише раз, а якщо закон при наступному повторному розгляді не отримає на свою підтримку необхідної кількості голосів, він вважається відхиленим.

9. У цій статті не розкриваються правові наслідки щодо подальшої долі закону, пропозиції до якого частково враховані парламентом, але закон у цілому прийнятий не кваліфікованою (2/3), а простою більшістю голосів. Очевидно, варто було б прямо зазначити, що такий закон вважається відхиленим, а вето Президента України неподоланим.

**Стаття 136. Направлення закону, прийнятого після повторного розгляду, на підпис Президенту України**

**1. Прийнятий після повторного розгляду закон із пропозиціями Президента України оформляється головним комітетом (стаття 130 цього Регламенту) і подається на підпис Голові Верховної Ради України, який підписує та невідкладно направляє його Президентові України.**

1. Конституція України у ст. 94 вимагає направлення на підпис Главі державі прийнятого після повторного розгляду закону. Це означає, що посадовою особою, відповідальною за офіційне оприлюднення закону, є саме Президент України.

Саме тому у цій статті Регламенту містяться приписи, що охоплюють процедурні наслідки розгляду закону на пленарному засіданні Верховної ради України. До таких наслідків, зокрема, належать:

1) оформлення закону головним комітетом у порядку, встановленому ч. 1 ст. 12 Регламенту;

2) подання закону на підпис Голові Верховної Ради України, який підписує поданий закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання;

3) невідкладне направлення Головою Верховної Ради України підписаного ним закону на підпис Президентові України.

У разі прийняття закону після повторного його розгляду парламентом Президент України має у своєму розпорядженні 10-денний строк для підписання та офіційного оприлюднення закону.

Якщо ж до тексту закону у ході його розгляду були внесені зміни, не передбачені пропозиціями Президента України, то останній діє відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції України, тобто може підписати закон в 15-денний строк, а може і накласти вето на нього (Рішення КСУ у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 р.).

2. Слід мати на увазі, що 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 р.

При цьому слід мати на увазі, що застосування норми, закріпленої у ч. 4 ст. 94 Основного Закону держави, на практиці викликало неоднозначність у розумінні відповідних приписів, зокрема щодо обсягу повноважень Голови парламенту у цьому процесі. Це стало підставою для розгляду відповідної правової проблеми КСУ.

Відповідно до Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9 жовтня 2007 р. положення другого речення частини четвертої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що діючий Голова Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднює і опубліковує закон, прийнятий

Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час повторного розгляду і не підписаний та не оприлюднений Президентом України протягом десяти днів, якщо попередній Голова Верховної Ради України не вчинив таких дій. Положення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо невідкладності офіційного оприлюднення та опублікування Головою Верховної Ради України закону, у разі якщо Президент України не підписав та не оприлюднив його протягом десяти днів, треба розуміти так, що Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити і опублікувати такий закон у пріоритетному порядку – раніше інших актів.

**{Статтю 137 виключено на підставі Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

## Глава 24.

## ПРИЙНЯТТЯ ПОСТАНОВ ТА ІНШИХ АКТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 138. Порядок прийняття постанов та інших актів Верховної Ради**

**1. Постанови та інші акти (резолюції, декларації, звернення, заяви) Верховної Ради, визначені статтею 46 цього Регламенту, Верховна Рада приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, крім випадків, визначених Конституцією України.**

**{Частина перша статті 138 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. Постанови Верховної Ради приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Такі постанови Верховної Ради набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою.**

**3. Постанови та інші акти Верховної Ради приймаються з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні з прийняттям їх у цілому, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.**

**4. Постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України.**

**5. Постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше.**

**{Частина п'ята статті 138 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Ця стаття охоплює своїм регулятивним впливом не лише процедурні аспекти власне прийняття підзаконних актів Верховної Ради України, але і набрання цими актами чинності. Тобто предметне поле регулювання цієї статті є дещо ширшим за сферу урегульованих суспільних відносин, зафіксовану у назві цієї статті Регламенту. З огляду на це, ця стаття Регламенту є логічним продовженням правового регулювання нормотворчої діяльності парламенту у частині прийняття ним постанов, резолюцій, декларацій, заяв тощо. Водночас, на відміну від законів, регулювання порядку ухвалення підзаконних актів парламенту охоплює лише одну статтю, тобто наявною є певна поверховість у регулюванні підзаконних актів, зокрема тих, які містять у своїй структурі нормативні положення.

Внесеними Законом від 8 жовтня 2010 р. змінами з тексту цієї статті були вилучені посилання на Регламент як на окремий різновид актів Верховної Ради України, що повністю узгоджується з правовими позиціями КСУ, який неодноразово наголошував на тому, що Регламент Верховної Ради України має бути законом, тобто прямо відмовляв парламентському Регламентові у статусі окремого різновиду законодавчого акта.

На наш погляд, 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.

2. Відповідно до ч. 1 цієї статті встановлюється правило ухвалення підзаконних актів парламенту, перелік видів яких наведено у ст. 46 Регламенту, більшістю голосів від

конституційного складу Верховної Ради України. Це правило повністю відповідає змістові ст. 91 Конституції України, яка так само закріплює правило більшості. Водночас така норма передбачає можливість існування винятків із загального правила і прийняття окремих актів парламенту іншою кількістю депутатського складу у випадках, визначених Конституцією України. З цього приводу зауважимо, що нині Основний Закон України не передбачає винятків із даного правила у сфері прийняття підзаконних актів парламенту.

3. У ч. 2 цієї статті вказано на те, з яких питань парламент України ухвалює постанови. Постанови згідно з Конституцією України та даним Регламентом є основним різновидом підзаконних актів парламенту і охоплюють своїм впливом реалізацію всіх функцій парламенту України, крім власне законодавчої. Саме тому перелік таких функцій, наведений у цій частині цієї статті (установча, організаційна, контрольна), не є вичерпним.

4. 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.

5. Відповідно до ч. 4 цієї статті встановлюється вимога підписання і оприлюднення підзаконних актів парламенту винятково Головою Верховної Ради України. Це перебуває у системному зв’язку зі ст. 88 Конституції України та положеннями Регламенту, які фіксують згадане повноваження Голови парламенту як ексклюзивне повноваження цієї посадової особи, що не підлягає делегуванню іншим органам та посадовим особам парламенту.

6. Частинами 2 і 5 цієї статті встановлюються приписи щодо набрання чинності постановами парламенту. Такі постанови у сенсі цієї статті розмежовуються залежно від того, містять чи не містять вони у своїй структурі положення нормативного характеру. Постанови, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше. Натомість постанови Верховної Ради які не

містять положення нормативного характеру набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою. Це означає, що всі постанови Верховної Ради набирають чинності: 1) з дня їх прийняття (постанови ненормативного характеру); 2) з дня їх офіційного оприлюднення (постанови нормативного характеру); 3) з іншого дня, але не раніше ніж день їх прийняття (усі постанови). Стосовно третього випадку слід зауважити, що про день набрання такою постановою чинності безпосередньо має бути сказано у відповідній постанові.

Зазначимо, що в ч. 5 цієї статті цілком слушно вказується на залежність між набранням чинності постанов Верховної Ради нормативного характеру та їх офіційним оприлюдненням. Без такого оприлюднення постанови не набувають чинності, якщо ними, щоправда, не передбачено іншого строку набрання ними чинності.

Водночас можна вказати, що у цій частині коментованої статті не встановлено порядку набрання чинності іншими підзаконними актами Верховної Ради України (резолюціями, деклараціями, зверненнями, заявами).

## Глава 25.

## ОПУБЛІКУВАННЯ, ЗБЕРІГАННЯ ЗАКОНІВ, ПОСТАНОВ ТА ІНШИХ АКТІВ, ПРИЙНЯТИХ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

**Стаття 139. Опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів Верховної Ради**

**1. Підписані Президентом України закони публікуються в газеті "Голос України" та у Відомостях Верховної Ради України. Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною.**

**{Частина перша статті 139 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. Підписані Головою Верховної Ради України постанови та інші акти Верховної Ради не пізніше наступного дня після їх підписання передаються Апаратом Верховної Ради для опублікування в газеті "Голос України" та у Відомостях Верховної Ради України.**

**3. У разі виявлення невідповідності опублікованого закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради оригіналу такого акта не пізніш як через 10 днів з дня виявлення невідповідності публікується в газеті "Голос України" та в черговому номері Відомостей Верховної Ради України уточнений текст закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради.**

**4. Підписаний Президентом України закон, а також підписані Головою Верховної Ради України постанови та інші акти Верховної Ради є оригіналами і зберігаються в Апараті Верховної Ради в установленому порядку. Всі інші примірники закону, постанов та інших актів Верховної Ради є копіями.**

1.Ця стаття встановлює правові вимоги щодо опублікування та зберігання актів парламенту після набрання ними чинності. У ч. 1 цієї статті вказані два джерела, публікація в яких підписаних та офіційно оприлюднених актів парламенту є офіційною. Це газета «Голос України» та «Відомості Верховної Ради України». Водночас варто звернути увагу, що відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»від 10 червня 1997 р. акти Верховної Ради України підлягають оприлюдненню державною мовою в таких офіційних друкованих виданнях: «Офіційний вісник Президента України»; газета «Урядовий кур'єр»; газета «Голос України»; «Відомості Верховної Ради України». Як бачимо, наведений перелік є ширшим за наведений у Регламенті. У зв'язку з тим, що Регламент набув у 2010 р. статусу вищого за юридичною силою правового акту (закону), аніж президентський указ, то застосовуватися повинні саме положення Регламенту в частині визначення джерел офіційного опублікування законів. Проте це правило не стосується визначення джерел офіційного опублікування підзаконних актів, щодо яких може застосовуватися і згаданий Указ Глави держави.

У той же час згадане правило слід поширити, з огляду на припис ч. 4 ст. 94 Конституції України, і на ті закони, які були офіційно оприлюднені Головою Верховної Ради України.

Офіційний характер публікації актів парламенту у відповідних друкованих виданнях означає, що громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати ці акти Верховної Ради України, опубліковані саме в таких офіційних друкованих виданнях.

Водночас в інших виданнях ці акти можуть бути оприлюднені лише після їх офіційного

оприлюднення у названих друкованих ЗМІ. Тобто їх публікація в неофіційних ЗМІ не матиме юридичних наслідків для набрання чинності актами парламенту, зокрема законами. Такі акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Хоча зі змісту ч. 2 цієї статті прямо не випливає, що офіційною публікацією підзаконних актів (постанов та ін.) парламенту є публікація саме у "Голосі України" та у Відомостях Верховної Ради України, проте саме на них безпосередньо вказано у цій нормі. Це, на наш погляд, опосередковано засвідчує, що саме ці джерела є офіційними і для випадків оприлюднення підзаконних правових актів Верховної Ради України.

Якщо ж акт Верховної Ради України опубліковано в різний час у будь-якому із вищезгаданих друкованих офіційних видань, то він набирає чинності після опублікування в тому із зазначених джерел, де його опубліковано раніше.

2. Частина 3 цієї статті 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.

**Стаття 140. Справа закону**

**1. Після набрання чинності законом Апарат Верховної Ради разом з відповідним головним комітетом веде справу закону, яка містить:**

**1) прийнятий текст закону;**

**2) прийнятий Верховною Радою план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень прийнятого закону, а також повідомлення, що надійшли до Верховної Ради, про хід виконання цього плану Кабінетом Міністрів України;**

**3) перелік і тексти прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень цього закону;**

**4) повідомлення Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону;**

**5) документи, відповідні остаточні редакції тексту закону, пов'язані із зміною, втратою чинності законом;**

**6) рішення та висновки Конституційного Суду України щодо закону, роз'яснення Верховного Суду України щодо положень закону, якщо такі є.**

1. Так само, як Регламент передбачає ведення справи законопроекту, так у разі прийняття проекту як закону, він покладає на апарат парламенту та головний комітет ведення справи

закону. Водночас справа закону містить ряд нових документів та вимог щодо її ведення. Таке ведення має безстроковий характер і припиняється лише після скасування відповідного закону.

2. **Справа закону охоплює сукупність матеріалів офіційного характеру, у першу чергу нормативно-правових актів, які стосуються реалізації положень прийнятого закону та відбивають динаміку згаданої реалізації**. Насамперед, до такого переліку належить прийнятий текст самого закону після набрання ним чинності з усіма внесеними до нього змінами і доповненнями тощо.

Далі, як випливає з п. 2 ч. 2 ст. 128 Регламенту, до тексту Закону додається, у разі прийняття, план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту.

До цього ж плану, природно, додаються повідомлення про перебіг виконання такого плану Урядом. Це є додатковим стимулом активної реалізації органами виконавчої влади норм, закладених у законі, та засобом контролю парламенту за цими органами у ході їх правозастосовчої діяльності.

3. У пунктах 3-4 цієї статті 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 КСУ (рішення та висновки), а також роз'яснення ВСУ, 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.

# РОЗДІЛ V.
# РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ПИТАНЬ ЗА СПЕЦІАЛЬНИМИ ПРОЦЕДУРАМИ

*У структурі чинного парламентського Регламенту окреме місце, поряд із розділом, присвяченим законодавчій процедурі, належить так званим спеціальним процедурам. Кількісно відповідний Розділ Регламенту є найбільшим розділом, включаючи статті 141-223.*

*Зокрема, до числа спеціальних процедур, відповідно до Регламенту, віднесено:*

*- розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України;*

*- затвердження Державного бюджету і контроль за його виконанням;*

*- порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України з приводу складення присяги Українському народові новообраним Президентом України;*

*- заслуховування Верховною Радою України щорічних і позачергових послань Президента України;*

*- порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також у разі усунення Глави держави з поста в порядку імпічменту;*

*- розгляд питань про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та оголошення за поданням Президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;*

*- надання Верховною Радою України законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України;*

*- визначення статусу офіційних делегацій Верховної Ради України;*

*- призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб, висловлення недовіри Генеральному прокуророві України у випадках, передбачених Конституцією України;*

*- порядок складення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, членами Вищої ради юстиції, суддями Конституційного Суду України, членами Центральної виборчої комісії;*

*- розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції;*

*- порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.*

*Відповідно до предметної специфіки ці норми Розділу V Регламенту, згруповані у відповідних окремих главах, перебувають у системному зв'язку із Бюджетним, Кримінальним, Кримінальним процесуальним кодексами України, Кодексом про адміністративне судочинство України, а також із законами України «Про надзвичайний стан», «Про воєнний стан», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про оборону України», «Про міжнародні договори», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Вищу раду юстиції», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про статус народного депутата України» тощо. Відтак, правове регулювання відповідних видів суспільних відносин*

*здійснюється положеннями цього Розділу Регламенту Верховної Ради України та положеннями кожного з відповідних законів на засадах взаємодоповнюваності та несуперечливості.*

*Водночас, слід окремо вказати на наявну і дотепер не вирішену проблему синхронізації конституційних змін (у зв'язку з відновленням у лютому 2014 р. дії норм Конституції України у редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.) із відповідними змінами у Регламенті, зокрема у положеннях даного Розділу.*

**Глава 26.**

## РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

*Треба визнати, що нинішня Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. Верховною Радою України, практично не дає чіткої відповіді, яким чином може бути прийнято цілковито новий текст Конституції України. Адже в переліку повноважень Верховної Ради України в п. ч.1 ст.85 мова йде лише про надання парламенту законодавчої функції стосовно внесення змін до чинної Конституції України. Тому знадобилося декілька разів звертатися до Конституційного Суду України, аби врешті решт отримати повноцінне роз'яснення з цього приводу.*

*Вперше Конституційний Суд України торкнувся цього питання у своєму рішенні №3-зп від 11 липня 1997 р. (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України). Згадуючи в установчій частині рішення про виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад в державі, відповідно до вимог статті 5 Основного Закону України, там достеменно стверджується, що прийняття Конституції України в 1996 р. «було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття». Проте детального розшифрування поняття «конституційного ладу» і його обсягів у цьому Рішенні не давалося.*

*Наступний крок у напрямку розкриття послідовності дій при здійсненні процедури прийняття нового тексту Конституції України і взагалі принципової можливості такого розвитку подій був виконаний Конституційним Судом України у його Рішенні №3-рп /2000 від 27 березня 2000 р. Розгляд у Суді було викликано появою Указу Президента України №65/2000 „Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою".*

*Судом було об'єднано у спільне провадження ідентичні подання двох груп народних депутатів України стосовно конституційності шести питань, що виносились перед народом на цьому референдумі. Зокрема, шостим пропонувалось наступне питання: „Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?".*

*Відповідь Суду мала достатньо контраверсійний характер, бо визнання невідповідністі такого питання Конституції України, а саме так вирішив з цього приводу Суд, до певної міри дисонує з вищезгаданою нормою статті 5 Конституції України про виключне право народу визначати конституційний лад у державі. Проте подальші пояснення дають зрозуміти логіку суддів. Адже, виносячи такий вердикт з цієї проблеми, Конституційний Суд України виходив з того, що це питання за своєю сутністю, винесене на всеукраїнський референдум без попереднього з'ясування ставлення того ж таки народу до необхідності прийняття нового тексту Конституції України, може призвести до вельми негативних наслідків. Зокрема такі дії викличуть сумніви у чинності Основного Закону нашої держави. А це у свою чергу буде*

*мати наслідком послаблення, встановлених Конституцією України «основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина».*

*Тим не менше повної ясності не було отримано. У першу чергу, це стосується кардинального питання стосовно того: чи буде відповідати чинній Конституції України запропонована процедура прийняття Основного Закону України? А вона у рамках вищенаведеного Рішення виглядала таким чином. Спершу на дорадчому всенародному опитуванні вирішується необхідність прийняття нового тексту Конституції України. І вже після цього на всенародному референдумі, що має імперативний (зобов'язувальний) характер, нова Конституція України приймається.*

*Повну ясність у це питання було внесено Рішенням Конституційного Суду України №6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р., в якому йшлося про здійснення влади народом. В установчій частині Суд цілком недвозначно стверджує право народу приймати нову Конституцію України. Такий імператив, за твердженням Суду, випливає «з нормативно-правового змісту положень частини третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні».*

*Себто, із цього фрагменту Рішення Суду можна зробити висновок, що актом прийняття нового тексту Конституції України самим народом і буде визначено конституційний лад в нашій державі на той момент часу, коли народ виявляв свою волю стосовно цього. За таким постулатом настає іще одне концептуальне положення: зміст поняття – конституційний лад - викладається не в якійсь окремій статті Конституції України або у групі статей. Він визначається всією сукупністю статей Основного Закону України без жодного винятку, з першої до останньої.*

*Ще більш послідовно така теза простежується у резолютивній частині зазначеного Рішення, де йде мова про безпосередній зміст поняття про суверенність права народу на владу в країні. Це остаточно викладено у наступному тексті: «Тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України у порядку, встановленому його розділом XIII».*

*Наведене речення містить у собі дві складові українського конституційного процесу. В першій його частині підтверджено, що визначення конституційного ладу є суто прерогативою Українського народу. По-друге, відбуватися це повинно без участі яких би то не було посередників, як то – держави, її органів або посадових осіб По-третє, здійснюватися такий акт має волевиявленням народу під час всеукраїнського референдуму. І, насамкінець, позитивне рішення, отримане, як результат розгляду певного тексту Конституції України, винесеного на розсуд народу на цьому референдумі, буде означати закріплення конституційного ладу в нашій країні саме цим текстом.*

*Водночас, зазначається, що знов таки тільки народ має право змінювати визначений конституційний лад в Україні. Але вже не висувається вимога про безпосереднє здійснення таких процедур самим народом без участі відповідних структур. Унормовано, що їх виконання полягає у внесенні змін до існуючого на той час тексту Основного Закону України. Визначено також, що на сьогодні порядок внесення таких змін прописано у XIII розділі чинної Конституції України.*

*Отже, ми бачимо чітке і недвозначне розмежування Конституційним Судом України двох фундаментальних прав народу: на визначення конституційного ладу і на його зміну. І перше, і друге є правом виключно Українського народу, але втілення їх у практичну дійсність є різним. Стосується це як фігурантів таких процесів, так і порядку їх здійснення.*

*Можемо стверджувати, що на час прийняття нині діючого тексту Конституції у 1996 р., побутував підхід до нього як до, певним чином, канонізованого тексту. Вочевидь, саме тому*

*в чинних на тепер нормах Основного Закону не прописана, хоча б побіжно, процедура можливого прийняття нового тексту Конституції України, на заміну існуючого.*

*Можливо тому, була зроблена ще одна спроба вирішити це і ряд супутних питань шляхом залучення до процесу головного і єдиного конституційного арбітра у нашій державі. У своєму Рішенні №6-рп від 16 квітня 2008 р. Конституційний Суд України вперше впритул підійшов до вирішення питання про унормування технології прийняття нового тексту Конституції України на всеукраїнському референдумі. Звісно, він не міг за своєю функцією сам надати якісь рекомендації щодо розробки і прийняття змін до Конституції і законів України, які б раз і назавжди (або хоч у першому наближенні) розв'язали безперестанну суперечку різних гілок влади у цьому питанні. Проте перелік чітких кроків, які мають бути виконані для подолання лакуни у чинному законодавств, він дав.*

*Конституційний Суд України, даючи відповідь на звернення Президента України з проханням про тлумачення положень ряду статей Конституції України, зробив декілька важливих зауваг стосовно кола питань, які можуть вирішуватися всеукраїнським референдумом, а також про порядок впровадження та оформлення рішень всеукраїнського референдуму. Вони певною мірою стосуються як питань прийняття змін до Конституції України, так і власне прийняття нової Конституції на такому референдумі.*

*У резолютивній частині цього свого Рішення у справі, яка так і називається – "про прийняття Конституції та законів України на референдумі", Суд, по-перше, чітко визначив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади у державі може приймати на всеукраїнському референдумі саму Конституцію України, закони України (вносити до них зміни), звісно, крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається. Але одночасно Судом було поставлено беззастережну вимогу про те, що порядок їх прийняття має бути визначений Конституцією і законами України. Звертаємо увагу на те, що в цьому Рішенні застосовано наказову форму: має бути. Таке формулювання достеменно говорить, що на той час таких правил у чинному в Україні законодавстві немає.*

*Отже, за сьогоднішньої редакції Конституції України більш-менш достатньо унормовано лише технологію внесення змін до тексту Конституції України. Їй присвячено, як про це щойно було сказано цілий розділ Основного Закону України, а саме XIII розділ. Його віднесено до змістовно фундаментальних розділів Конституції України, внесення змін до яких потребують ускладненої за змістом і більш протягнутої у часі процедури.*

*Такий підхід призвів відповідно до того, що й у Регламенті Верховної Ради України, в його нинішній редакції, присутній лише розділ, котрий описує нормативний розпис дій депутатського корпусу та інших структур виключно при внесенні змін до Конституції України. Тому подальший коментар до Регламенту буде присвячено саме статтям, в котрих наводяться норми роботи парламенту України у цьому секторі його діяльності.*

*За побудовою процедури внесення змін до тексту Конституції України концептуально весь масив Основного Закону України, як ми вже про це побіжно зазначали, розпадається на два. До першого переліку розділів, які ми умовно кваліфікуєм в якості базових, віднесено такі: «Основні засади», «Вибори. Референдум» і розділ «Внесення змін до Конституції України». В другий перелік входять всі інші розділи.*

*Визначальність першого розділу Конституції, яким є розділ «,Основні засади», випливає вже з самої його назви. В ньому зосереджено опис підвалин конституційного ладу нашої держави. Тому можемо стверджувати, що весь наступний текст Конституції України є похідною від змісту зазначеного розділу. Такого ж важливого значення набуває та частина Основного Закону України, де виписано принципи, за якими здійснюється волевиявлення народу через вибори та референдуми. Невід'ємною частиною засадничих настанов Конституції України її авторами було визнано опис дій відповідних державних органів при внесенні змін до Конституції України.*

*Ідеологія внесення змін саме до цих розділів передбачає максимальне залучення всіх можливих учасників такого процесу. В першу чергу, це стосується необхідності участі в ньому власне самого народу. Це передбачено обов'язковим проведенням всеукраїнського референдуму на предмет затвердження запропонованих змін. Вся робота, яка передує винесенню запропонованого тексту змін на розсуд народу, передбачає більш ускладнений режим її виконання у порівнянні з тією, що провадиться при корегуванні менш відповідальних положень Основного Закону України. Так, зокрема, навіть процедура внесення пропонов до базових розділів вимагає вдвічі більшу кількість народних депутатів України, не менше якої потрібно для подання цих змін для їх розгляду у Верховній Раді України, а саме – триста.*

*За різними схемами відбувається і безпосередній розгляд і прийняття змін в залежності від того, до якого з вищезгаданих переліків розділів вони вносяться. Рядові статті корегуються у Верховній Раді України за двохтактною послідовністю. Спершу відбувається попереднє схвалення поданих змін простою більшістю від конституційного складу парламенту. А вже на наступній сесії законопроект може бути прийнятий прикінцево в разі, якщо за це проголосують вже щонайменше дві третини від вказаного складу, тобто триста або більше народних депутатів.*

*Коли зміни вносяться до першого, третього або тринадцятого розділів технологія видозмінюється. Спершу у самій Верховній Раді України має відбутися прийняття цих змін тими ж таки мінімально трьомастами голосами народних депутатів. А вже після цього вони повинні бути затверджені на всеукраїнському референдумі у відповідності до норм чинного на сьогодні Закону України «Про всеукраїнський референдум».*

*Важливо звернути увагу на вимогу проводити всі обговорення і прийняття ухвальних рішень стосовно внесення змін до Конституції України виключно на чергових сесіях парламенту. Таким чином, вся робота по реформуванню Основного Закону України виводиться з режиму будь-якої «надзвичайщини».*

*Встановлено певні обмеження на можливість повторного подання законопроектів про внесення змін до Конституції України. Так, статтею 156 Конституції України визначено можливість повторного подання законопроектів про внесення змін до названих нами „**базовими**" розділів з одного й того самого питання вже до парламенту наступного скликання. У статті 158 йде мова про те, що розглянутий і не прийнятий закон щодо змін у Конституції України може бути подано лише через рік з дня прийняття рішення щодо нього. Якщо розглянути останні дві норми паралельно, ми можемо помітити деяку правову колізію. Адже під дію норми статті 158 можуть підпадати і зміни до розділів I, III і XIII Конституції України, бо в ній говориться взагалі про законопроекти про внесення змін без конкретизації . до яких саме розділів вони вносяться. Хоча слід розуміти, що для здійснення змін у **базових** розділах Основного Закону України, має працювати більш простягнута у часі норма, яка одночасно є і більш жорсткою, тобто віднесення можливості повторного подання законопроекту до компетенції Верховної Ради України вже наступного після першої спроби розгляду скликання.*

*Слід зауважити, що світова практика внесення конституційних змін сповідує дуже ускладнені схеми таких процедур, аби убезпечити тамтешні Конституції від бажання окремих «гарячих голів» ревізувати їх мало не за першим-ліпшим приводом. Так, у Конституції королівської Норвегії питання про корективи Основного Закону можуть бути розглянуті не пізніш, ніж за рік до терміну закінчення повноважень стортингу (парламенту) діючого на той час скликання. Прийняттям нововведень цим складом парламенту справа там не закінчується. Зміни обов'язково мають бути підтверджені наступною каденцією вищого законодавчого органу країни.*

*Мається також обмеження на неможливість двічі змінювати одні й ті самі норми Конституції України під час однієї каденції Верховної Ради України – ч. 2 ст. 158.*

*Унормовано обов'язкову участь у процесі реформування Основного Закону України «єдиного», за визначенням, «органу конституційної юрисдикції в Україні» – Конституційного Суду України. Йому відводиться вельми важлива роль перевірки відповідності поданих ініціаторами законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України. В першій з них йде мова про те, що зміни до тексту чинного Основного Закону України не можуть передбачати щонайменшого обмеження прав і свобод громадян, а тим більше їх скасування. Вони також не повинні призводити до ліквідації незалежності нашої держави або до порушення її територіальної цілісності. Зміни, як це встановлено ч. 2 ст. 157 Конституції України, не можуть також прийматися в умовах оголошеного воєнного або надзвичайного стану.*

**Стаття 141. Законодавство про порядок внесення Верховною Радою змін до Конституції України**

**1. Порядок діяльності Верховної Ради щодо внесення змін до Конституції України визначається Конституцією України, цією главою Регламенту та іншими його нормами, що не суперечать положенням цієї глави.**

В першу чергу, слід послатися на частину першу статті 85 Основного Закону України, де йдеться про повноваження Верховної Ради України. У зазначеному тексті вказується на повноваження Парламенту України вносити зміни до Конституції України. Але одночасно наголошується, що робити це можна виключно "в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції".

Отже, одразу постулюється, що Верховна Рада України є тим єдиним органом, якому доручено вдосконалювати Основний Закон держави. Підкреслюємо, що мова йде виключно про змінення Конституції України, тобто обумовлюються засади і порядок внесення змін до його окремих статей, вилучення і додавання окремих статей, розділів. Жодним чином не накладаються обмеження на кількість таких змін. Тому можуть бути піддані виправленням як одна стаття, так і група статей. Більше того, можуть бути змінені всі статті Конституції України. Але у всіх таких випадках, ми говоримо, про створення нової редакції Конституції держави, залишаючи поза увагою обсяги такого редагування: чи це торкається дуже обмеженої частини діючого тексту чи воно заторкне великої кількості статей.

Інша справа, коли ми говоримо про прийняття абсолютно нового тексту. А саме, коли не відбувається жодного спирання на текст чинної Конституції України: ані у його архітектурно-системній розбудові, ані у текстуальних співпадіннях. Звісно, можна абсолютно формально поміняти всі статті існуючого тексту на щонайменше пов'язані змістовно статті тексту, що пропонується на заміну. І теж назвати таку операцію створенням нової редакції Конституції України.

Для вирішення питання про що саме йде мова: чи про визначення конституційного ладу в Україні чи справа обмежується певними змінами існуючого конституційного ладу, - варто звертатися до Конституційного Суду України. Адже у першому випадку має бути створена нова Конституція України, її принципово новий текст і це потребує однієї технології процесу її прийняття. Інакше все обмежується максимум зміною конституційного ладу, а тоді треба керуватися, виписаною у чинній Конституції України процедурою внесення змін до Конституції України (див. Розділ XIII).

Що ж стосується прийняття нового тексту Конституції України, то на сьогодні ми не маємо чітко унормованої у Конституції України технології такого процесу. І тому логічно провести через парламент відповідні зміни до Основного Закону України, які б дали можливість

зробити це. А вже потім, маючи їх, прийняти нову Конституцію України, якщо це буде конче потрібно.

Вищезгадане положення пункту першого частини першої статті 85 наголошує, що внесення змін до Конституції України має відбуватися у визначених тим же таки Розділом XIII межах і у відповідності до передбаченого там порядку. Зокрема, зазначається, що внесені зміни не можуть ні в якому разі обмежувати чи скасовувати існуючі права і свободи громадян. Вони також не можуть бути "спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності" нашої держави. Там наведені певні часові і кількісні обмеження деяких складових процедури прийняття змін до Конституції України. Не дозволяється, наприклад, змінювати Основний Закон України під час запровадження воєнного або надзвичайного стану.

У цьому Розділі закладено порядок прийняття змін до Конституції України. Він суттєво ускладнюється у разі, якщо мова йде про внесення змін до розділів, що унормовують загальні засади Конституції України, принципи проведення виборів і референдумів, а також власне розділ, в якому встановлено порядок, за яким вносяться зміни до Конституції України.

Крім Конституції України, базовим для визначення порядку діяльності Верховної Ради України у процесі прийняття змін до Конституції України статтею 136 визначено сам Регламент. Нагадаємо, що застосування норм інших розділів Регламенту дозволяється лише у тому разі, якщо це не вступає у суперечність з нормами. викладеними у самому розділі про процедуру внесення змін до Основного Закону України. Це випливає з високої відповідальності , яку бере на себе законодавчий орган при зміненні Конституції України. Тому користування загальними нормами Регламенту має відбуватись під час здійснення цього різновиду законотворчого процесу вкрай обережно.

Слід додати до переліку законів, які використовуються при роботі над внесенням змін до Основного Закону України, хай і опосередковано, також Закон "Про статус народного депутата України" і закони України "Про Конституційний Суд України" і "Про всеукраїнський референдум".

**Стаття 142. Суб'єкти права подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій, поправок до них та пропозицій щодо їх розгляду**

**1. Суб'єктами права подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України є Президент України, народні депутати у кількості, зазначеній у статті 154 та частині першій статті 156 Конституції України.**

**2. Суб'єктами права подання до Верховної Ради пропозицій, поправок до законопроектів про внесення змін до Конституції України є Президент України, а також народні депутати у кількості, яка передбачена статтею 154, частиною першою статті 156 Конституції України для подання до Верховної Ради відповідних законопроектів.**

**3. Під час підготовки і розгляду у Верховній Раді законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій, поправок до них або питань, пов'язаних з ними, пропозиції щодо порядку і результатів їх розгляду подаються народними депутатами у загальному порядку, встановленому Законом України "Про статус народного депутата України" та цим Регламентом.**

**4. Суб'єкти права подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій, поправок до них, пропозицій щодо порядку і результатів їх розгляду зазначають у письмовій формі, хто в разі необхідності представлятиме їхні правові позиції під час підготовки і розгляду у Верховній Раді та її органах поданих ними документів (до трьох осіб). Особами, уповноваженими представляти у Верховній Раді та її органах законопроекти про внесення змін до Конституції України, пропозиції та поправки до них, подані народними депутатами,**

**можуть бути лише народні депутати з числа тих, хто підписав подання про внесення до Верховної Ради відповідних законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій, поправок до них і повноваження яких не припинені; заміна таких представників здійснюється шляхом подання звернення з дотриманням вимог щодо кількості підписів народних депутатів (стаття 144 цього Регламенту).**

1. Статтею 154 Конституції України визначено, що суб'єктами права подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін до Конституції України можуть бути лише або Президент України, або не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу українського Парламенту. Варто звернути увагу, що тут як і в інших положеннях Основного Закону України не вказується конкретне числове значення кількості депутатів, вживане в кожному окремому випадку, а саме опосередковане визначення як частини від конституційного складу законодавчого органу. Це зроблено для того, аби при зміні норми про конституційну чисельність депутатів Верховної Ради України, це не потягло зо собою необхідності змінити цілу низку положень Конституції України, де наведені числові характеристики стосовно кількості народних депутатів, яка потрібна при виконанні певних конституційних дій.

У разі, якщо передбачається внести зміни до трьох розділів Основного Закону України, а саме до Розділу I "Загальні засади", Розділу III "Вибори. Референдум" і Розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", право подання відповідних законопроектів надається знов-таки як народним депутатам України, так і Президентові України. Ось тільки чисельність групи народних депутатів України, яким у цьому випадку надається таке право, повинна бути значно більшою: вона має становити не менш як дві третини від того ж таки конституційного складу Верховної Ради України. На сьогодні це може бути довільна кількість народних обранців, але не менша ніж триста осіб.

Наголошуємо, що у нинішній редакції Регламенту Верховної Ради застосовано саме термін: "суб'єкти права подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України". Це зроблено, щоб не плутати їх із суб'єктами, яким належить "право законодавчої ініціативи", дії і склад яких унормовано у частині першій статті 93 Конституції України. Там до них, крім Президента України, зараховується також Кабінет Міністрів України, або довільна кількість членів Парламенту, починаючи від одного і більше.

По-перше, це викликано тим, що у Законі України "Про статус народного депутата України" право законодавчої ініціативи потрактовується значно ширше, аніж тільки як право подавати Верховної Ради України виключно законопроекти. Там воно реалізується також у формі внесення до Парламенту проектів постанов та інших законодавчих пропозицій. По-друге, відміна полягає також у переліку суб'єктів процесу законодавчої ініціативи. Як ми бачимо, до них долучено Кабінет Міністрів України. І, крім того, не накладається жодних чисельних обмежень на кількість народних депутатів, які можуть об'єднуватися при внесенні якогось законопроекту до Верховної Ради України . У той же час у разі внесення змін до Конституції України застосовується чітко визначена вимога про обмеженість знизу величини групи підписантів - народних депутатів. Це суттєво відрізняє такий різновид законотворення. Підкреслюємо, що такий підхід зроблено виключно з бажання не вносити зайвої плутанини через застосування одних і тих же термінів для різних законотворчих процесів.

Не слід також забувати про те, що один і той же народний депутат, вочевидь, не може бути суб'єктом подання одночасно двох або більше законопроектів, які є альтернативними один до одного.

2. Ще більш важливою для розуміння граничної значущості і відповідальності самого акту внесення змін до Основного Закону нашої держави є норма, наведена у другій частині статті 137 Регламенту. Там зазначено, що Регламентом поширено вимоги ст.154 та частини першої ст. 156

Конституції України також і на процедуру внесення до Верховної Ради України **пропозицій** і **поправок** до законопроектів, якими пропонується зміна якихось положень чинної Конституції України. А саме, що при внесенні пропозицій та поправок до законопроектів, якими передбачено змінення розділів І, ІІІ і XIII Конституції, унормовано таке: у разі, якщо вони, ці поправки, пропонуються народними депутатами, то кількість таких парламентарів повинна бути не меншою двох третин від конституційного складу парламенту. Звісно, кожна з поданих поправок може бути підтримана різними за складом групами депутатів. Головне, наголошуємо: кількість їх при внесенні кожної окремої пропозиції чи поправки, має бути не меншою, ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Відповідно при зміненні інших розділів Конституції України (домовимося надалі називати їх умовно - **рядовими**) внесення поправок при розгляді питання у Парламенті потребує підтримки не менш ніж 1/3 третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Необхідність такої вимоги очевидна. Якщо цього не зробити і надати право подання поправок, наприклад, за нормою, зазначеною у частині першій ст.93 Конституції України, то можна потрапити у парадоксальну ситуацію. Наприклад, візьмемо невеличкий за обсягом змін законопроект до **базових** розділів Основного Закону України (будемо так для спрощення називати розділи І, ІІІ і XIII Конституції України), котрий було подано до Парламенту 2/3 від конституційного складу Парламенту. Після чого окремі народні обранці або їх порівняно невеликі групи начиняють його у вигляді поправок всім, що їм заманеться до необмежених обсягів.

Можливість внесення поправок і пропозицій була б і у Кабінету Міністрів України, адже Конституцією України йому у загальному випадку надано право законодавчої ініціативи. Загалом, така ситуація призвела б до вихолощенння ідеї надобережного ставлення до тексту Основного Закону України і дійшло б до того, що по суті зміни до тексту Конституції України пропонуватимуть ті, хто такого права згідно ст.154 і частині першій ст..156 Конституції України не має жодним чином.

Один і той же народний депутат України не може бути одночасно серед ініціаторів внесення декількох поправок або пропозицій стосовно одного і того ж положення законопроекту про змінення Конституції України.

3. У ході підготовки до розгляду у Верховній Раді України і безпосередньо під час розгляду законопроектів про внесення змін до тексту Конституції України, а також пропозицій, поправок і питань, пов'язаних з ними, виникає багато чисто процедурних моментів щодо порядку і результатів їх розгляду. Вони, звісно, вносяться і приймаються у звичайному режимі, без застосування вимог, викладених у Розділі XIII "Внесення змін до Конституції України". А, отже, виключно з урахуванням положень Закону України "Про статус народного депутата України" (тими, що викладені у статтях 10 "Загальні положення" та 11 "Права народного депутата України на пленарних засіданнях Верховної Ради України") та самого Регламенту. Це, зокрема, стосується того, що пропозиції стосовно процедури розгляду можуть вноситися окремим депутатом, а не 1/3 або 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

4. Загальний хід законодавчої процедури передбачає що, якщо групою народних депутатів внесено до Верховної Ради України якийсь законопроект, то народний депутат, прізвище котрого вказано у переліку авторів першим, визначається **ініціатором** внесення цього законопроекту. Такий статус накладає на нього деякі повноваження і одночасно надає йому певні права у представленні інтересів авторів законопроекту. Варто нагадати, що у разі відкликання означеним депутатом свого підпису під внесеним документом, **ініціатором** вважається той з депутатів, чиє прізвище є наступним у переліку.

У разі, якщо мова йде про подання до Парламенту законопроекту про внесення змін до Конституції України, зміст терміну **«ініціатор»** має інший характер. Тут **ініціаторами** подання називаються всі без виключення народні депутати, які поставили свої підписи під внесеними

документами. У випадку подання аналогічного законопроекту першою особою держави відповідно **ініціатором** буде зазначатися саме він, Президент України.

При виконанні спеціальної процедури внесення змін до Основного Закону України безпосередньо у тексті подання або в окремому документі, що його супроводжує, вказуються прізвища не більш ніж трьох народних депутатів, визначених у якості осіб, котрих уповноважено представляти у Верховній Раді та її органах – комітетах тимчасових спеціальних комісіях і т. і. – поданий законопроект та пропозиції і поправки до них під час розгляду у Верховній Раді України. Домовимося надалі умовно називати їх **представниками** законопроекту.

Ними можуть бути виключно народні депутати з числа тих, хто підписав подання про внесення відповідного законопроекту про внесення змін до Конституції України. Не може бути серед **представників** законопроекту народний депутат, повноваження якого на день подання законопроекту до парламенту були припинені. Народний депутат України, повноваження котрого припинені у процесі розгляду документу у Верховній Раді України, також автоматично виключається із списку **представників** законопроекту.

Для того, щоб виключити когось із переліку **представників** законопроекту про внесення змін, замінити одного чи декількох парламентарів у ньому або додати когось із підписантів до переліку **представників**, до Верховної Ради України подається звернення групи народних депутатів, котрі вимагають таких змін. До складу і чисельності вказаної групи ставляться певні вимоги. Їх зміст зазначено у частині третій ст.139 чинного Регламенту.

У разі, коли йдеться про якісь пропозиції стосовно трансформацій групи **представників** подання законопроекту щодо змінення Основного Закону України, то, по-перше, звернення стосовно такого бажання має бути підписано більшістю народних депутатів з числа тих, які власне подавали законопроект. Під терміном **більшість тут** треба розуміти число, яке є результатом від ділення націло на два кількості народних депутатів, що підтримали законопроект своїми підписами, плюс одиницю. Крім того, кількість народних депутатів, що підписали таке звернення, повинна бути не меншою за третину від конституційного складу Парламенту для **рядових** розділів Конституції України і не меншою двох третин при розгляді названих нами **базовими** розділів.

Що стосується того, хто може представляти інтереси Президента України при поданні ним законопроекту про зміни у Конституції України, то тут законодавством України не встановлено якихось особливих обмежень стосовно власне їх кандидатур, крім тих, що є очевидними, і тому не зазначені у Регламенті. Ним, звісно, не може бути особа, яка не є громадянином України. До їх числа не може бути запропоновано народного депутата України, прізвище якого значиться серед **ініціаторів** іншого законопроекту, альтернативного до представленого Президентом України тощо.

**Стаття 143. Порядок подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них**

**1. Подання до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них здійснюється із застосуванням відповідно статей 154, 156, 157, 158 Конституції України, а також положень частин першої, четвертої статті 90, статей 91, 92, 94 цього Регламенту та з урахуванням вимог цієї глави Регламенту.**

**2. Суб'єкт права подання (ініціатор подання) до Верховної Ради законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій та поправок до них подає їх до Верховної Ради із письмовим поданням за своїм підписом (підписами), при цьому підпис народного депутата не відкликається.**

**3. Законопроект про внесення змін до Конституції України повинен містити положення про термін набрання ним чинності як закону.**

**4. Законопроект про внесення змін до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" не повинен містити положень про внесення змін до інших розділів Конституції України, за винятком лише редакційно уточнюючих змін, які викликані відповідними змінами норм розділів I, III, XIII Конституції України. Затвердження всеукраїнським референдумом таких редакційно уточнюючих змін до інших розділів Конституції України не виключає прийняття в майбутньому Верховною Радою змін до тих же положень відповідно до статті 155, частини другої статті 158 Конституції України.**

**5. Законопроект про внесення змін до Конституції України, окремо поданий до Верховної Ради відповідно до статті 154 Конституції України, не повинен містити положень, які у зв'язку із системною єдністю норм Конституції України зумовлюють необхідність внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 156 Конституції України.**

**6. У разі виникнення необхідності одночасного комплексного внесення змін як до розділів Конституції України, зазначених у статті 155, так і до розділів, зазначених у частині першій статті 156 Конституції України, ініціатор подання таких змін до Конституції України подає до Верховної Ради одночасно два окремих законопроекти (пов'язані законопроекти). Такі законопроекти повинні містити також положення, які передбачають поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності та згідно з якими в разі неприйняття Верховною Радою чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного із них інший, пов'язаний з ним, не набирає чинності.**

**7. Подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України супроводжується одночасним поданням і законопроекту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.**

**8. Пояснювальна записка до законопроекту про внесення змін до Конституції України, крім загальних положень, передбачених у цьому Регламенті (частина перша статті 91), повинна висвітлювати також питання, зазначені в пунктах 2-10, 14 частини другої статті 145 цього Регламенту.**

**9. Альтернативні законопроекти подаються до Верховної Ради лише протягом 14 днів після надання народним депутатам законопроекту про внесення змін до Конституції України. У разі підписання народним депутатом письмового подання про внесення двох і більше альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України його підпис у поданнях щодо внесення другого і наступних за часом альтернативних законопроектів не підлягає врахуванню.**

1. У статтях 154 і 156 обумовлюються правила подання законопроектів про внесення змін до Конституції України. Так, статтею 154 унормовується, що суб’єктами подання вищезгаданих законопроектів можуть бути Президент України або група народних депутатів України чисельністю не меншою як третина від конституційного складу Верховної Ради України. Треба зазначити, що це положення Конституції України стосується тільки розділів Основного Закону України, названих нами **рядовими**. А вже для **базових** розділів (I, III і XIII) чисельність групи депутатів, яким надається право вносити зміни до відповідних розділів, повинна бути не меншою двох третин від конституційного складу. Саме про це йде мова у статті 156 Конституції України, на яку є посилання у цій частині статті 138 Регламенту.

Крім того, у цих статтях Основного Закону України закладені вимоги до процедури розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України, а також встановлюються часові обмеження відносно повторного внесення цих законопроектів у разі їх відхилення на якійсь із стадій їх прийняття.

Статтею 157 Конституції України накладається заборона на внесення змін, які можуть скасувати або обмежити права і свободи людини і громадянина, а також у разі їх спрямування на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України. Але виявлення таких порушень може бути зроблено лише в процесі проходження законопроекту через Верховну Раду України, тому під час подання його до Парламенту така перевірка не здійснюється.

Цією ж статтею обумовлено неможливість розгляду такого роду законопроектів під час введення у країні воєнного або надзвичайного стану.

Оформлення законопроектів щодо внесення змін до Конституції України виконується лише у відповідності до частин першої та четвертої ст. 90 Регламенту, бо інші частини цієї статті або не відповідають нормам розділу про змінення Основного Закону України, або мають звужений щодо нього характер. Положення статей 91, 92 і 94 Регламенту стосовно супровідних матеріалів до законопроектів, реєстрації та правил їх повернення суб'єкту подання розповсюджуються без будь-яких обмежень і на законопроекти про внесення змін до Конституції України.

2. В цій частині чітко сформульовано одну з найголовніших відмінностей процедури проходження законопроектів про змінення Конституції України. У звичайних випадках кожен з авторів може відкликати підпис під законопроектом у будь-який момент проходження його через Парламент. Якщо це відбувається до прийняття законопроекту у першому читанні, то гіпотетично така ситуація може призвести до зняття з розгляду, коли всі народні депутати, що поставили свої підписи під поданим документом, відмовляться від свого авторства.

А ось можливість зняття підпису окремим депутатом, з тих, що подали до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Основного Закону України, Регламентом Верховної Ради України повністю виключена. Якби такої норми не існувало, то при невеликому перевищенні встановленої чисельності необхідних підписів (не менше однієї або двох третин від конституційного складу Парламенту), відкликання зовсім невеликої їх кількості може призвести до того, що кількість підписів під документом стане менше відповідної межі. А це може викликати певну правову колізію стосовно легітимності суб'єкту подання, звернень до суду тощо.

3. Така вимога є загально вживаною у законодавчій практиці і відповідає положенню частини сьомої ст. 85 цього Регламенту, яка унормовує прийняття законопроектів за загальною процедурою.

4. Відмінність процедур, за якими приймаються зміни до **рядових** і **базових** розділів Конституції, викликало відповідно прийняття положення, за яким в одному законопроекті не можуть пропонуватися зміни до розділів I, III і XIII та одночасно до будь-яких інших розділів Основного Закону України. Якщо ж запровадження запропонованих певним законопроектом змін до **базових** розділів потребує одночасно супутних редакційних змін і в інших розділах Конституції України, то такі зміни можуть бути поєднані в рамках одного законопроекту.

5. А от зворотної ситуації бути не може. А саме, коли прийняття змін до якогось окремого розділу чи до групи розділів Конституції України, що віднесені нами до розряду рядових, викликає необхідність одночасного корегування і в тексті базових. При цьому характер цих обумовлених першими змін не має значення: чи то він матиме редакційно-уточнюючий, чи то сутнісний зміст. У такому випадку має бути подано два окремих законопроекти, які попри всю їх системну спорідненість розглядатимуться за різними процедурами. Послідовність їх розгляду обумовлюється їх причинно-наслідковим зв'язком. Тобто спершу можемо виконати процедуру

прийняття змін до **рядових** розділів, а вже потім опікуватися прийняттям змін у **базових** розділах, пов'язаних з першими системною єдністю.

6. Якщо ж мова йде про одночасне комплексне внесення якихось змін до **рядових** розділів Основного Закону України та змістовно пов'язане з цим змінення положень певних його **базових** розділів, то їх варто об'єднати під одним дахом. І тут не має значення, які з цих змін є причиною, а які є наслідком. У такому разі ініціатор подання вносить до парламенту України два окремих законопроекти. Вони отримують назву **пов'язаних законопроектів.** Така назва має підкреслити обов'язковість нерозривності цих законопроектів на всіх стадіях їх проходження у Верховній Раді України.

На етапі внесення цих законопроектів до парламенту України варто було б домовитися про наступне: обидва законопроекти мають спільні супровідні документи – подання, пояснювальні записки тощо. Вони реєструються під одним номером та розрізняються відповідними літерними індексами: **рп** – для **рядових** і **бп –** для **базових** розділів Конституції України, наприклад, 1130-рп і 1130-бп. Альтернативні до пов'язаних законопроекти теж повинні подаватися як пов'язані між собою. Тому ідентифікація альтернативних законопроектів теж має бути спареною. У наведеному нами прикладі їх нумерація може бути такою: 1130рп-1 і 1130бп-1 і т.д. для можливих наступних пар пов'язаних законопроектів.

Пов'язані законопроекти будуть розрізнятися на цій стадії лише власне їх текстами і відповідно порівняльними таблицями. Обов'язковим для такого роду законопроектів має бути наявність повідомлень, про поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності. Отже, слід розуміти, що, наприклад, в разі неприйняття парламентом того з них, в якому пропонується внести зміни до **рядових** розділів, відповідно пов'язаний з ним законопроект до **базових** розділів Конституції України теж не може набрати чинності. І, звісно, навпаки: при незатвердженні всеукраїнським референдумом законопроекту до **базових** розділів, пов'язаний з ним, також не набирає чинності.

В цілому, такий підхід обумовлено пересторогою наразитися на небезпеку певної ситуації, що може виникнути при бажанні все зробити "просто і з найкращими намірами": а саме, виписати всі зміни в одному законопроекті і провести його прийняття у відповідності до норм, що закладено у частині першій ст. 156, тобто із затвердженням їх на всеукраїнському референдумі. Але такий спрощений метод є політично небезпечним.

Адже тоді можуть винайтися "теоретики", котрі будуть доводити, що оскільки є приклад, коли зміни у **рядові** розділи Конституції України було внесено через референдум, то і надалі ті положення варто змінювати виключно через референдум. Тому така новація регламентної процедури у бік, здавалось би, спрощення розгляду пов'язаних законопроектів створювало б механізм, що буде збурювати ситуацію і заводити у майбутньому процес внесення змін до Основного Закону України у глухий політичний кут. Тому частина шоста цієї статті Регламенту побудована таким чином, аби запобігти виникненню такої політико-правової колізії.

7. Внесення змін до **базових** розділів Конституції України вимагає в обов'язковому порядку проведення всеукраїнського референдуму, на якому згідно частини першої статті 156 Основного Закону України затверджується законопроект про такі зміни. Відповідно до частини першої статті 59 Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012 р. витрати на проведення всеукраїнського референдуму, крім витрат на збирання підписів під вимогою проведення всеукраїнського референдуму, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.. Така норма спонукала авторів Регламенту поставити вимогу перед суб'єктами подання законопроекту щодо внесення змін у **базові** розділи надавати одночасно супроводжуючий законопроект стосовно виділення коштів із Держбюджету на поточний або наступний роки для покриття видатків, необхідних для проведення відповідного всеукраїнського референдуму. Такий законопроект не має статусу "пов'язаного" з основним законопроектом, але, звісно, без його прийняття відповідний всеукраїнський референдум відбутися не зможе.

8. З метою з'ясування специфічних причин змістовного та організаційного характеру, які обумовили подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, у пояснювальній записці мають бути висвітлені питання, які наведені у пунктах 2-10 та 14 частини другої статті 140 парламентського Регламенту. Там обов'язково мають бути зазначені співвідносність запропонованого законопроекту з нормами статей 154 і 156 Конституції України та з міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе Україна. Крім того, зрозуміло, у поясненнях до проекту мають бути враховані вимоги частини першої статті 86 Регламенту, як то: загальні обґрунтування необхідності його прийняття, його місце у системі діючого законодавства, природу і обсяги соціально-економічних, правових та інших результатів застосування закону, що можуть виникнути після його прийняття, а також інші, потрібні для розгляду поданого законопроекту, відомості.

9. Як і у випадку звичайної законодавчої процедури, в разі прийняття конституційних законопроектів допускає можливість подання альтернативних законопроектів. Термін такої дії закінчується через 14 днів з дня, коли народними депутатами України було надано перший законопроект. Виходячи з того, що у цій частині закладено норму, згідно якої враховується підпис народного депутата тільки під одним з альтернативних документів, а саме під першим з них за часом підпису, ми можемо вирахувати граничну кількість можливих альтернативних законопроектів.

Якщо мова йде про зміни до **рядових** розділів Конституції України, то всього може бути взято до розгляду не більше трьох альтернативних документів. Але в разі, коли один з них подано Президентом України, то їх може бути на один більше – чотири. У випадку змінення **базових** розділів Основного Закону України, і якщо при цьому Президент України не подає свого варіанту законопроекту, до опрацювання може бути прийнято лише один документ, без можливості подання альтернативного. За наявності президентського варіанту в якості першого або альтернативного всього може бути задіяно вже два законопроекти.

**Стаття 144. Відкликання законопроектів про внесення змін до Конституції України, пропозицій, поправок до них**

**1. Законопроект про внесення змін до Конституції України вважається відкликаним за письмовим зверненням ініціатора його подання до Верховної Ради, якщо зазначений законопроект ще не включено до порядку денного сесії Верховної Ради. Про відкликання законопроекту оголошується на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради.**

**2. Законопроект про внесення змін до Конституції України, який включено до порядку денного сесії Верховної Ради, але постанова про звернення Верховної Ради щодо нього ще не направлена Верховною Радою до Конституційного Суду України, може бути відкликаний лише за згодою Верховної Ради. Така згода надається шляхом прийняття рішення про виключення відповідного законопроекту з порядку денного сесії Верховної Ради.**

**3. Звернення про відкликання законопроекту про внесення змін до Конституції України, поданого до Верховної Ради народними депутатами, повинно бути підписано більшістю народних депутатів, які подавали законопроект, але не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради щодо законопроекту, зазначеного у статтях 154, 155 Конституції України, а щодо законопроекту, зазначеного у статті 156 Конституції України, - не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради.**

**4. Пропозиція, поправка до законопроекту про внесення змін до Конституції України може бути відкликана за письмовим зверненням ініціатора її подання до Верховної Ради до моменту голосування Верховної Ради щодо її прийняття. До звернення народних**

**депутатів про відкликання поданої ними пропозиції, поправки застосовуються положення частини третьої цієї статті.**

**5. За письмовим зверненням ініціатора подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції України або за письмовою вмотивованою пропозицією народного депутата Верховна Рада може відкликати із Конституційного Суду України своє звернення про надання висновку Конституційним Судом України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України у будь-який час до дня його першого розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду України (частина перша статті 44 Закону України "Про Конституційний Суд України"). Постанову про відкликання свого звернення Верховна Рада приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу без окремого включення питання про її розгляд до порядку денного сесії Верховної Ради. Щодо конкретного законопроекту це питання у Верховній Раді може порушуватися лише один раз.**

**6. У разі отримання Верховною Радою ухвали Конституційного Суду України про відмову у відкритті або про припинення конституційного провадження у зв'язку з відкликанням Верховною Радою свого звернення до Конституційного Суду України відповідний законопроект про внесення змін до Конституції України вважається знятим з розгляду (без додаткового голосування щодо цього питання), про що головуючий на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради робить повідомлення.**

1. Допоки законопроект про змінення Конституції України не включено до порядку денного сесії парламенту, він може бути відкликаний **ініціаторами** подання: Президентом України або певною групою народних депутатів України. Ініціатива порушення питання про відкликання законопроекту виконується шляхом подання кимсь із вищезазначених заявників письмової заяви на ім’я Голови Верховної Ради України. Відомості стосовно обмежень складу і чисельності такої групи буде наведено пізніше у коментарі до цієї ж статті.

На першому ж після цього пленарному засіданні парламенту головуючий на засіданні оголошує про таке відкликання. Зазначений законопроект знімається з розгляду і відповідно виключається з бази даних законопроектів електронної комп’ютерної мережі, розташованої на веб-сайті Верховної Ради України.

2. Як і у випадку зі звичайними законопроектами, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути відкликаний і після того як його було включено до порядку денного сесії Верховної Ради України. Проте це може бути зроблено лише до того часу, поки постанова про звернення Верховної Ради України ще не направлена парламентом до Конституційного Суду України. У Регламенті, що нами розглядається, у статтях 125-126 наводиться порядок прийняття законів до направлення на підпис Президенту України, яким можна скористатися і у разі процедури підготовки тексту змін до Конституції України перед його направленням до Конституційного Суду України. Адже щодо цього, на жаль, у тексті Регламенту нічого не повідомляється.

Настанова на використання вищезазначеної процедури пояснюється, зокрема, тим, що мова йде про підготовку дуже відповідального за значенням тексту, яким є зміни до Основного Закону України, котрі і надсилаються у якості додатку до прийнятої Верховною Радою України постанови про направлення їх до Конституційного Суду. Отже, не пізніш як у десятиденний строк цей текст має бути опрацьовано головним комітетом з дотриманням вимог частини першої ст.125 Регламенту і подано Голові Верховної Ради України. І далі все повинно відбуватися згідно нормам, закладеним в подальшому у статтях 125 і 126 Регламенту.

Таким чином, саме до моменту, коли експедицією парламенту не буде зареєстровано факт направлення до Конституційного Суду України постанови про внесення запропонованих змін в Основний Закон України, законопроект про ці зміни може бути відкликано.

У разі, коли такий законопроект відкликається до його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України, достатньо досить простої процедури, котра наведена нами у коментарі до попередньої частини статті 139, то надалі, після включення таке зробити набагато складніше. Тепер обов'язково потрібно, щоб перед цим було отримано згоду на таке відкликання самої Верховної Ради України. А саме, має бути прийнято рішення про виключення відповідного законопроекту з порядку денного сесії Верховної Ради України. Виконується така процедура із дотриманням усіх вимог, які унормовані главою сьомою Регламенту для прийняття рішень на сесії парламенту.

3. Частина третя ст. 139 встановлює, що до моменту включення законопроекту про зміни до Конституції України до порядку денного сесії парламенту, обмеження на кількість народних депутатів, які можуть подати відповідне звернення про відкликання такого законопроекту, співпадають з обмеженнями на кількість народних депутатів, які власне можуть подати ці зміни. Тобто, що таке звернення про відкликання повинно бути підписано більшістю народних депутатів, які подавали законопроект, але не менше ніж третиною від конституційного складу Верховної Ради України стосовно законопроекту про зміни до **рядових** розділів Конституції України. І відповідно не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України при внесенні змін до **базових** розділів Основного Закону України.

Звертаємо увагу на дві важливі обставини. По-перше, щодо законопроектів, які подано відповідно до статті 154 Конституції України, застосовано вимогу, щоб народні депутати, котрі відкликають законопроект, складали більшість серед тієї групи депутатів, хто його подавав. Наприклад, якщо законопроект, який подано зі змінами до **рядових** розділів Основного Закону України, підписали 380 депутатів, то його не можуть відкликати 150 депутатів, оскільки вони складають менше половини від тих, хто подавав законопроект про внесення змін.

По-друге, згідно частини другої ст.138 Регламенту підпис народного депутата під поданням законопроекту у жодному випадку не може бути відкликано. Тому відкликання законопроекту не може відбуватися шляхом "висмикування" певної кількості підписів народних депутатів, аби кількість підписів, що залишилася, стала меншою за встановлену Конституцією України межу: одну третину від конституційного складу Верховної Ради України – для **рядових** розділів і дві третини – для **базових** розділів.

4.Внесені в процесі розгляду законопроекту про зміни до Основного Закону України поправки та пропозиції (визначення термінів дається у частини п'ятій ст.84 Регламенту), можуть бути відкликані до моменту голосування стосовно прийняття кожної з них відповідно. Кожна така поправка або пропозиція відкликається знов таки за правилами, що описані у коментарі до попередньої частини.

А саме, якщо вона вноситься до якогось із **рядових** розділів Основного Закону України, то звернення про її відкликання повинно бути підписано більшістю з тієї групи народних депутатів, які подавали цю поправку чи пропозицію до тексту запропонованих змін, але не менше ніж третиною від конституційного складу Верховної Ради України. І відповідно, не менше як двома третинами від конституційного складу парламенту при розгляді змін до **базових** розділів Конституції.

5. Клопотання Верховної Ради України щодо надання Конституційним Судом України висновку стосовно відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути у будь-який час відкликано виключно самою Верховною Радою України. Зробити це можливо тільки до дня першого розгляду відповідного конституційного провадження на пленарному засіданні Конституційного Суду України.

Причиною такого відкликання може бути звернення **ініціатора** подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України (Президент України або групи народних депутатів України з тих, що вносили законопроект), або окремий народний депутат України чи довільна за кількістю група народних депутатів України (не обов'язково з числа підписантів законопроекту). Якщо вимога **ініціаторів** не потребує обов'язкового обґрунтування, то звернення окремого депутата чи групи депутатів має бути письмово вмотивовано.

Верховна Рада України приймає рішення про відкликання свого подання до Конституційного Суду України більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, не включаючи окремо питання про такий розгляд до порядку денного сесії на першому ж пленарному засіданні після отримання звернення про відкликання подання.

Показово, що питання про відкликання із Конституційного Суду України конституційного подання Верховної Ради України законопроекту може порушуватися лише один раз. Така вимога обумовлена тим, що кожного разу, коли у Верховній Раді України порушувалося б і розглядалося би питання про відкликання із Конституційного Суду України конституційного подання, Конституційний Суд України опинявся б у невизначеній ситуації: чи варто йому працювати над висновком , чи ні. Саме тому, щоб робота між органами влади мала конструктивний характер, Регламентом передбачено наведене процедурне обмеження.

6. Конституційний Суд України може відмовити у відкритті конституційного впровадження щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України, направленого йому Верховною Радою України. Підставами до цього згідно ст. 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" можуть бути:

1) відсутність встановленого Конституцією України або цим Законом права на конституційне подання;

2) невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України або знов таки цим законом;

3) непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

В цьому випадку у відповідності до ст.50 Закону України "Про Конституційний Суд України" на засіданні Суду приймається процесуальна ухвала про відмову у відкритті провадження у справі. Так, Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження щодо перевірки законопроекту про внесення змін до Конституції України, які було подано 165 народними депутатами України, хоча справа стосувалася питань, що регулювалися Розділом І Конституції (Ухвала КСУ №44-у/2004 від 06.05.2004), що потребує щонайменше підписів 300 народних депутатів України.

Конституційний Суд України також може припинити конституційне провадження у будь-який час до дня його розгляду на своєму пленарному засіданні у разі, якщо Верховна Рада України відкличе своє подання до Конституційного Суду України на предмет отримання висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Основного Закону України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. При цьому Конституційним Судом України на його засіданні приймається відповідна процесуальна ухвала про припинення провадження у справі.

У разі отримання Верховною Радою України якоїсь з вищенаведених ухвал Конституційного Суду України (про відмову у відкритті чи про припинення конституційного провадження) відповідний законопроект про внесення змін до Конституції вважається таким, що знято з розгляду. Це не потребує окремого голосування з цього питання. Головуючий на найближчому пленарному засіданні парламенту робить про це відповідне повідомлення. Такий

законопроект виключається з бази даних електронної комп’ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

**Стаття 145. Підготовка до розгляду питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним**

**1. Підготовка до розгляду питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним здійснюється відповідно до положень цієї статті, частин першої, другої, четвертої, п'ятої, шостої статті 93, статті 96, частини першої статті 98, частин першої, третьої, четвертої, п'ятої статті 103, частини четвертої статті 110, частин другої, третьої, четвертої статті 111 цього Регламенту з дотриманням вимог, передбачених частиною другою статті 117 цього Регламенту.**

**{Частина перша статті 145 із змінами, внесеними згідно із Законом № 429-VII від 03.09.2013}**

**2. Головний комітет та інші комітети, яким була доручена підготовка до розгляду питання про включення законопроекту до порядку денного сесії та про порядок продовження роботи над ним, відповідно до предметів їх відання готують висновки:**

**1) про те, належним чи неналежним суб'єктом права подання законопроектів про внесення змін до Конституції України подано до Верховної Ради законопроект;**

**2) щодо того, чи прийняття поданого відповідно до статті 154 Конституції України законопроекту не потребує викликаного системною єдністю норм Конституції України одночасного внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 156 Конституції України;**

**3) щодо відповідності поданого законопроекту вимогам частини другої статті 156 Конституції України;**

**4) про те, чи прийняття запропонованих у законопроекті змін до Конституції України не призведе до порушення міжнародних зобов'язань України;**

**5) щодо політичної, соціальної, економічної доцільності (чи необхідності) прийняття такого законопроекту взагалі;**

**6) про наявність чи відсутність у законопроекті таких положень (або подібних до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України;**

**7) стосовно того, чи існують сумніви (зокрема у комітету, науковців, експертів) щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України;**

**8) про наявність раніше наданого висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, якщо законопроект повторно подано до Верховної Ради в незмінній редакції його положень;**

**9) стосовно правових наслідків для суб'єктів правовідносин, які можуть настати у зв'язку із внесенням до чинної Конституції України запропонованих у законопроекті змін;**

**10) щодо повноти, чіткості, несуперечливості та системності регулювання положеннями запропонованого законопроекту відповідних суспільних відносин на**

**конституційному рівні та чи потребуватиме поданий законопроект прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру;**

**11) щодо доцільності (чи необхідності) направлення законопроекту після включення його до порядку денного сесії на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження у строк до прийняття Верховною Радою постанови про звернення (стаття 148 цього Регламенту) до Конституційного Суду України;**

**12) щодо доцільності опублікування законопроекту для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо цього законопроекту;**

**13) про доцільні строки проведення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, якщо законопроект поданий відповідно до частини першої статті 156 Конституції України;**

**14) з питань, зазначених у частині третій статті 91, частині третій статті 111 цього Регламенту, а також щодо законопроекту, зазначеного в частині сьомій статті 143 цього Регламенту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму;**

**15) щодо пропозицій про порядок розгляду поданого законопроекту про внесення змін до Конституції України, якщо такі пропозиції є.**

**3. У разі наявності своєчасно поданих альтернативних законопроектів висновки, зазначені в частині другій цієї статті, готуються щодо кожного з них.**

**4. Пов'язані законопроекти про внесення змін до Конституції України, зазначені в частині шостій статті 143 цього Регламенту, готуються до включення їх до порядку денного сесії Верховної Ради одним питанням.**

**5. За результатами підготовки до розгляду питання про включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним головний комітет подає Верховній Раді висновки, зокрема:**

**1) щодо включення чи невключення до порядку денного сесії Верховної Ради відповідного законопроекту;**

**2) який з альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України включити до порядку денного сесії Верховної Ради чи не включати жодного (якщо альтернативні законопроекти є);**

**3) щодо строку прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України;**

**4) щодо доцільності створення тимчасової спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом після його включення до порядку денного сесії Верховної Ради.**

**6. До поданих висновків головний комітет готує необхідні проекти актів для прийняття Верховною Радою рішень щодо них. Зазначені проекти актів візуються і подаються до Верховної Ради головним комітетом. Якщо головний комітет не подає до своїх висновків проекти актів, то Голова Верховної Ради України на пленарному засіданні вносить їх від свого імені.**

**7. Висновки комітетів, додані до них проекти рішень Верховної Ради та інші необхідні матеріали надаються народним депутатам не пізніш як за 10 днів до дня розгляду Верховною Радою питання про включення законопроекту про внесення змін до**

**Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним.**

1.Підготовка до розгляду питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради України та про порядок продовження роботи над ним виконується у відповідності до ряду попередніх статей Регламенту. Зокрема, частин першої, другої, четвертої, п'ятої ст. 91, в яких йдеться про попередній розгляд законопроекту у комітетах, крім частини третьої, котра встановлює тридцятиденний строк для ухвалення висновку щодо доцільності включення його до порядку денного.

Використовується також положення ст. 91 Регламенту про порядок включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради України, частини першої ст. 93 про надання законопроектів народним депутатам не пізніш як у п'ятиденний строк, а також положень ст. 98 Регламенту стосовно проведення експертизи законопроекту, за виключенням частини другої цієї статті про експертизу законопроекту силами відповідних підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Передбачається застосування положень частини четвертої ст. 100 Регламенту про одночасність розгляду на пленарному засіданні основного та альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України. Використовуються також норми частин другої, третьої та четвертої ст. 101 цього Регламенту про попереднє визначення основних підходів у разі розгляду альтернативних законопроектів, залучення висновку комітету, до предмету відання якого належить питання бюджету у разі, якщо законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування, а також про вжиття головним комітетом заходів щодо порідку врегулювання розбіжностей у висновках комітетів.

Застосовуються вимоги розділу четвертого Регламенту стосовно необхідності візування підготовленого до розгляду законопроекту головою та завідувачем секретаріату головного комітету, керівниками юридичного та редакційного підрозділів Апарату Верховної Ради України та про надання народним депутатам тексту зауважень при візуванні означеного законопроекту як додатку до супровідних документів.

2. Цією частиною встановлюються вимоги до порядку підготовки та змісту висновків, які готуються головним та іншими комітетами Верховної Ради за дорученням Верховної Ради згідно розпису Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України:

1) перевіряється чи належним суб'єктом права подано законопроект про внесення змін до Конституції України. Вище ми вже згадували про Ухвалу Конституційного Суду №44-у/2004 від 6 травня 2004 р., якою було відмовлено у відкритті конституційного провадження щодо перевірки законопроекту про внесення змін до Основного Закону. Його було подано 165 народними депутатами, хоча у ньому йшла мова про врегулювання Розділу І Конституції, а це вимагає підписів не менш ніж 300 підписів членів парламенту.

2) підготовка висновку по п. 2 ч. 2 ст.145 також викликана практикою перевірки Конституційним Судом України законопроектів про внесення змін до Конституції. Так, у п.3.1 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України №2-в/2000 від 11 липня 2000 р. Конституційний Суд України зазначив, що він не може надати висновок у зв'язку з тим, що пропоновані у поданому законопроекті зміни Конституції України носять несистемний характер.

3) згідно вимоги перевірки законопроекту, що подано, на відповідність нормі, яку закладено у частині другій ст. 156 Конституції України, головний комітет має пересвідчитись чи не подавався з цього ж питання інший законопроект про внесення змін до Конституції України

саме за час дії Верховної Ради України одного й того ж скликання. Така перевірка має виконуватися, якщо реформуванню повинні піддаватися якісь положення розділів I, III і XIII Основного Закону України. Комітет має дати парламенту вичерпну інформацію, щодо того яких саме положень поданого до Верховної Ради України законопроекту це торкається, а також вихідні дані раніш розглянутого нормативного документу із спорідненої тематики;

4) не вимагає якихось додаткових пояснень перевірка на предмет протиріччя запропонованих у поданому законопроекті змін взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань;

5) розгляд головним комітетом питання про політичну, соціальну та економічну доцільність прийняття законопроекту взагалі має чисто оціночний характер, але тим не менше дає можливість попередньо визначити наслідки застосування запропонованих змін для суспільного життя в основних його проявах. Це, зокрема, важливо, бо вже на рівні головного комітету можна побачити ставлення різних політичних сил, які представлені у ньому, до проблем, які намагаються вирішити з допомогою накресленої у законопроекті реформи Основного Закону України;

6) важливо перевірити чи не має у поданих змінах певних положень, які достеменно чи з великою мірою подібності повторюють раніш розглянуті Конституційним Судом України справи в цілому або в якійсь його складовій. Ставиться вимога з'ясування чи не визнавалися ці положення у раніше наданих висновках та прийнятих цією судовою інстанцією рішеннях такими, що скасовують чи обмежують прав та свободи людини і громадянина, які унормовані чинною Конституцією України. Головний комітет повинен також пересвідчитись чи не визнавалися ті попередні аналогічні положення такими, що можуть спричинити ліквідацію підвалин незалежності нашої держави чи призвести до порушення територіальної цілісності України;

7) у цьому пункті йдеться лише про попередній, суто оціночний характер роботи головного комітету на зазначеній стадії проходження законопроекту через парламент. Тому таке з'ясування точок зору комітету, науковців та експертів стосовно відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України має право на існування. Адже на цій стадії парламент приймає рішення не щодо тексту законопроекту, а поки що тільки на предмет включення питання до порядку денного сесії. Тому фаза обговорення таких питань цілком можлива й без відповідного висновку Конституційного Суду України. А от власне прийняття рішень стосовно положень законопроекту, звісно, - ні. До речі, й за цих обставин положення частини 7 сформульовано вельми обережно: справа йде лише про певні "сумніви";

8) частиною першою ст. 158 Конституції України дозволяється подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і який не було прийнято, знову, але не раніше ніж через рік із дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Отже, дається право на повторне подання такого документу до парламенту у незмінній редакції його положень.

У такій ситуації головний комітет обов'язково повинен повідомити Верховну Раду України про наявність раніше наданого висновку Конституційного Суду України щодо відповідності того, раніше розглянутого законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Це дає можливість парламенту оптимальним чином побудувати роботу при такому повторному розгляді законопроекту;

9) мають бути чітко з'ясовані всі правові наслідки для суб'єктів правовідносин, які можуть прямо або опосередковано виникнути для них у зв'язку з внесенням до чинної Конституції України запропонованих у законопроекті змін. Така робота може мати громіздкий і тривалий у часі характер, тому мова йде про чисто загальні, оціночні судження з цього питання, які можуть дати лише попереднє уявлення про ймовірний стан справ після впровадження запропонованих змін;

10) закладені у цьому пункті положення викликані тим, що законопроект про внесення змін до Конституції України вже на цій стадії має бути до такої міри готовим, аби можна було приймати **в цілому і без будь-яких поправок** відповідно до ст..155 і до частини першої ст.156 Основного Закону України.

Щонайменше тричі Конституційний Суд України у своїх рішеннях звертав увагу парламенту України на очевидні невідповідності деяких положень змін, що подавалися до КСУ для надання висновку, з нормами чинної Конституції України. Так, у пункті четвертому мотивувальної частини Висновку КСУ №1-в/99 від 25 березня 1999 р. (справа щодо внесення змін до ст. 98 Конституції України) Суд вказав на невідповідність чинному на той час тексту Конституції терміну "формування", як одну з функцій парламенту при опрацюванні державного бюджету. Адже у пункті четвертому частини першої ст.85 Основного Закону України говориться лише про затвердження Верховною Радою України Державного бюджету України, проте ніяк не про його формування парламентом України.

У тексті запропонованих змін також застосовувалася назва органу – "Рахункова палата України", хоча у Конституції України мова йшла виключно про "Рахункову палату" тощо. Варто зазначити, що тим не менше Конституційний Суд України вважав за можливе погодитись на відповідність змісту фрази, в якій було вжито термін "формування", вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Адже, дійсно, Конституційний Суд України перевіряє чи не призведуть вказані зміни до скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та інші речі, а зовсім не на якісь сторонні речі. Проте не звернути увагу парламенту на такі недоречності Конституційний Суд України не міг. І, звісно, Верховна Рада України повинна була б **беззастережно** внести необхідні поправки до тексту змін, що випливали із зауважень КСУ, при подальшому їх опрацюванні.

Такого ж роду зауваження висловлювалися КСУ у пункті п'ятому мотивувальної частини його Висновку №4-в/2000 від 21 грудня 2000 р. (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) та у десятому пункті мотивувальної частини Висновку №1-в від 16 березня 2004 р. (справа про законопроект №4105 з внесеними до нього поправками).

11),12) вимоги цих пунктів зумовлені тим, що експертизи, дослідження, обговорення та правки законопроекту про внесення змін до Конституції України мають бути гранично повно виконані до його направлення до Конституційного Суду України для отримання висновку. До Конституційного Суду України повинен направлятися бездоганний законопроект, а не "сирий";

13) головний комітет має дати своє бачення термінів проведення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України у разі, якщо ним передбачаються зміни у **базових** розділах Основного Закону України. Вони повинні дозволяти провести ґрунтовне ознайомлення населення із основними ідеями, які закладено у пропонованих змінах. Такий підхід буде сприяти кращому розумінню його електоральними прошарками можливих наслідків для соціального та гуманітарного стану суспільства. Разом з тим, зайве затягування процесу може призвести до певної байдужості великих груп населення, що може мати наслідком спотворення дійсного ставлення основної маси до реформування засад правового поля, що багато в чому обумовлює подальший розвиток нашої держави або, навпаки, гальмує процеси поліпшення суспільного життя;

14) часто-густо запровадження змін в Основному Законі України держави спричиняє прямо чи опосередковано суттєві зміни у видатковій та/або доходній частинах державного чи місцевих бюджетів. Тому, звісно, головний комітет повинен зажадати від комітету, предметом відання якого є питання бюджету, надання висновку стосовно повноти та достовірності фінансово-економічного обґрунтування (розрахунку розміру витрат), який надається ініціаторами законопроекту. Цим комітетом також мають бути досліджені пропозиції щодо покриття витрат, викликаних запропонованими змінами, які теж подаються суб'єктами права подання, як додаток до поданого законопроекту.

Головний комітет також готує висновок про ті ж таки достовірність та вичерпність обсягу витрат на проведення всеукраїнського референдуму. Ці кошти передбачено виділяти з Державного бюджету України згідно супроводжувального законопроекту, який подається суб'єктами права подання одночасно з основним законопроектом про внесення змін до Конституції України.

15) якщо **ініціатори** подання надають свої пропозиції про порядок розгляду поданого ними законопроекту про внесення змін до Конституції України, головний комітет зобов'язаний висловити своє бачення на такі пропозиції в окремому висновку.

3. У разі надходження своєчасно поданих альтернативних законопроектів головний комітет готує висновки, наведені у попередній частині цієї статті, для всіх альтернативних законопроектів, процедурно не надаючи їм жодної переваги для одного перед другим.

4. Нами вже розглядалося у коментарі до частини шостої ст. 138 Регламенту можливість внесення суб'єктами подання одночасно двох окремих законопроектів (пов'язаних законопроектів), які присвячені одночасному комплексному внесенню змін до **рядових** та **базових** розділів Конституції України. Підготовка таких законопроектів до їх включення до порядку денного сесії Верховної Ради України виконується для їх розгляду одним питанням. Тому всі висновки головного комітету щодо цих законів готуються в одному пакеті, знов таки без надання жодному з них яких би то не було пріоритетів. Головний комітет під час підготовки до розгляду питання про включення законопроекту до порядку денного сесії парламенту та про порядок продовження роботи над ним, подає Верховній Раді України крім вищезазначених висновків також висновки щодо подальших дій законодавчого органу над законопроектів.

По-перше, дається рекомендація щодо включення або невключення до порядку денного сесії питання про цей законопроект. Повідомляється ставлення головного комітету до долі альтернативних законопроектів, якщо такі маються. Вказується який з цих законопроектів пропонується комітетом включити до порядку денного сесії. Якщо жоден з варіантів не отримав переваги під час його підготовки комітетом до розгляду, рішення про це виноситься на розсуд сесійної зали. По-третє, головним комітетом дається пропозиція щодо строків прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України стосовно надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Нарешті, головний комітет висловлює свою точку зору щодо доцільності створення тимчасової спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом після його включення до порядку денного сесії. Таке рішення може бути доцільним, більше того, необхідним, коли зміни стосуються порядку ведення не одного, а декількох комітетів парламенту. Комітет може також дати певні, не зобов'язуючі рекомендації щодо порядку утворення такої комісії: її чисельності, на базі яких комітетів вона може створюватися тощо.

Варто додати, що всі висновки головного комітету мають суто рекомендаційний характер. Всі рішення врешті решт приймаються виключно Верховною Радою України у сесійній залі.

6. Завершальним у процесі підготовки до розгляду питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради України та про порядок продовження роботи над ним є опрацювання головним комітетом необхідних проектів актів для прийняття Верховною Радою України рішень щодо них.

До них, зокрема можна віднести проект постанови про звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України стосовно надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону, проект рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України, проект рішення парламенту про направлення законопроекту на наукову, юридичну чи інші експертизи, проведення у разі необхідності наукового пошуку чи

дослідження у строк до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України. Головний комітет може також підготувати проект постанови про створення тимчасової спеціальної комісії як головної для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України.

Зазначені проекти рішень візуються головою відповідного головного комітету та завідувачем секретаріату цього комітету. Якщо головний комітет не подає до своїх висновків проекти необхідних актів, то Голова Верховної Ради України на пленарному засіданні вносить їх від свого імені. Звісно, можна було б дещо розширити коло тих, хто може подавати на засіданні проекти таких актів, зокрема, включивши до нього також Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України.

Якщо при загальній процедурі розгляду законопроектів необхідні матеріали роздаються народним депутатам не пізніш як за сім днів до запланованого дня розгляду певного законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради України, то при розгляді конституційних проектів цей строк дещо подовжується. Встановлено, що висновки комітетів, додані до них проекти рішень Верховної Ради України та інші необхідні супровідні матеріали надаються народним депутатам не пізніш ніж за 10 днів до дня розгляду Верховною Радою України питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради України та про порядок продовження роботи над ним.

**Стаття 146. Розгляд Верховною Радою питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним**

**1. Обговорення питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним проводиться відповідно до статті 30 цього Регламенту. Скорочена процедура обговорення в такому випадку не може бути застосована.**

**2. Якщо законопроект про внесення змін до Конституції України поданий до Верховної Ради народними депутатами, то Президентові України або уповноваженій ним особі надається слово для виступу (стільки часу, скільки й доповідачу) після виступів осіб, зазначених у пункті 4 частини першої статті 30 цього Регламенту. Запитання Президентові України або уповноваженій ним особі не ставляться.**

**3. На пленарному засіданні Верховної Ради обговорюються, зокрема, питання, зазначені в частинах другій - шостій статті 145 цього Регламенту.**

**4. Верховна Рада включає до порядку денного сесії Верховної Ради законопроект про внесення змін до Конституції України для того, щоб направити його із зверненням Верховної Ради до Конституційного Суду України для отримання висновку, передбаченого статтею 159 Конституції України, попередньо схвалити законопроект і прийняти (стаття 155 Конституції України) чи прийняти і направити його Президентові України для винесення на всеукраїнський референдум (частина перша статті 156 Конституції України) у незмінній редакції. Рішення про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**5. За результатами обговорення питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним Верховна Рада може прийняти рішення про:**

**1) включення законопроекту (одного з альтернативних), обох пов'язаних законопроектів (частина шоста статті 143 цього Регламенту) до порядку денного сесії Верховної Ради;**

**2) включення законопроекту (одного з альтернативних), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради та одночасне звернення до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності законопроекту (обох пов'язаних законопроектів) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;**

**3) відкладення прийняття рішення щодо включення законопроекту (альтернативних законопроектів), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради.**

**6. У разі якщо жодне із запропонованих рішень у пунктах 1, 2, 3 частини п'ятої цієї статті не підтримано Верховною Радою, законопроект вважається таким, що знятий з розгляду Верховною Радою.**

**7. Приймаючи рішення про включення законопроекту (одного з альтернативних), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради (пункт 1 частини п'ятої цієї статті), Верховна Рада вирішує, зокрема, питання про:**

**1) підготовку питання про прийняття Верховною Радою постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України;**

**2) опублікування законопроекту для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України;**

**3) направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження у строк до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України;**

**4) відкладення прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України до настання певних обставин чи здійснення певних дій.**

**8. У разі якщо рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення (пункт 2 частини сьомої цієї статті) не прийнято, законопроект підлягає опублікуванню в офіційних друкованих виданнях для відома громадян і може бути опублікований в інших друкованих виданнях. При цьому повинні бути вказані всі розробники законопроекту (чи його структурних частин), а також ініціатор його подання до Верховної Ради.**

**9. У разі включення законопроекту до порядку денного сесії Верховна Рада може прийняти рішення про створення тимчасової спеціальної комісії як головної для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України.**

1. Положення частини першої цієї статті Регламенту категорично заперечують застосування спрощених процедур обговорення питань, пов’язаних із розглядом законопроекту про внесення змін до Основного Закону України. По суті ідея не застосовувати спрощені процедури щодо таких законопроектів закладена у статті 155 Конституції України, де прийняття законопроекту віднесено у часі навіть на наступну чергову сесію після його попереднього схвалення. Такі підходи застосовуються також у законодавстві ряду зарубіжних країн. Так, ст.174 Статуту Сейму Литовської Республіки (від 17 лютого 1994 р.) встановлює, що “ці проекти не можуть розглядатися у терміновому чи особливо терміновому порядку”. Ст.126

Регламенту Національних Зборів Франції передбачає, що до таких законопроектів не можуть застосовуватися спрощені процедури їх розгляду.

Саме тому Регламент Верховної Ради України встановлює для розгляду законопроектів про внесення змін до чинної Конституції України виключно процедуру повного обговорення питання на пленарному засіданні парламенту, котра викладена у ст.30 Регламенту.

2. В силу великої відповідальності законодавчого органу при реформуванні Основного Закону України, який згідно частини другої ст.8 "має найвищу юридичну силу", Регламентом передбачено участь Президента України вже на самій ранній стадії розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України в разі його подання до Верховної Ради України народними депутатами України. Таким чином, Президенту України як гаранту додержання Конституції України (частина друга ст. 102 Конституції України) надається можливість викласти свої зауваження і пропозиції до запропонованого законопроекту вже на початковій стадії роботи над ним.

Дуже важливо, що надання слова Президенту України або уповноваженій ним особі, дозволяє викласти бачення проблеми Президентом України безпосередньо у сесійній залі в присутності народних депутатів. Для виступу надається час, такий же як основному доповідачу. Виступ за черговістю відводиться після того, як відбудуться виступи доповідача і співдоповідача , а також виступи народних депутатів – членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії , або представників головних комітетів чи тієї таки ж комісії, точка зору яких не було доведено до відому депутатів у розданих їм документах перед тим, як питання мало слухатись у залі. Таким чином, позиція Президента України, закриваючи виклад точки зору на проблему підготовчих структур, одночасно відкриває дискусію з питання, що розглядається.

Виходячи з того, що в даному випадку Президент України не є суб'єктом подання, Регламентом не передбачається , щоб хтось з народних депутатів ставив йому або особі, яку він уповноважив для виступу, якісь запитання.

3. Коло питань, що можуть розглядатися під час обговорення можливості включення законопроекту до порядку денного сесії парламенту , практично не обмежується , зокрема, можуть бути заторкнуті всі аспекти проблематики, перелік яких викладено у частинах другій – шостій ст. 145 Регламенту. Це означає, що можуть обговорюватися й питання щодо відповідності законопроекту вимогам ст.157 і 158 Конституції України. Проте, вирішення його покладається виключно на Конституційний Суд України, який згідно нормі частини першої ст. 147 Основного Закону України "є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні"

4. В цій частині розшифровується логіка і послідовність дій Верховної Ради України при опрацюванні поданого законопроекту про внесення змін до Конституції України. Першою фазою проходження законопроекту через Верховну Раду України повинно бути включення законопроекту до порядку денного сесії. Як ми вже зазначили, на цьому етапі може відбуватися досить розлоге обговорення законопроекту під різними кутами зору. Проте в результаті всього підготовчого етапу та безпосереднього обговорення у залі парламенту рішення Верховної Ради може торкатися лише одного: включати чи не включати поданий законопроект до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Якщо таке рішення врешті приймається Верховною Радою України, сам розгляд законопроекту, як такий, не може відбуватися до того часу , поки не буде отримано висновок Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Отже, наступним обов'язковим кроком парламенту має бути направлення його звернення до Конституційного Суду України з проханням надати вищезазначений висновок, що передбачено статтею 159 Основного Закону України. Допускається певна модифікація такої ситуації: вона полягає в тому, що Верховна Рада України своїм рішенням включає питання про розгляд означеного законопроекту до порядку денного сесії і, не

відкладаючи, одночасно звертається до Конституційного Суду України про надання ним висновку, як це вимагає ст.159 Конституції України. Таке може бути у разі, коли наведені супровідні матеріали, вичерпне за змістом обговорення не залишають питань у депутатської аудиторії і, на їх погляд, якогось додаткового опрацювання законопроект не потребує (проведення експертиз, опублікування законопроекту для всенародного обговорення тощо).

Хоча може виявитися така ситуація, що в силу ряду причин (певна недоопрацьованість запропонованого законопроекту, протидія або несприйняття однією або декількома фракціями ідей, які закладені в зміст реформування Конституції України, нарешті, неготовність суспільства до накреслених новацій тощо), під час обговорення питання про включення законопроекту до порядку денного стане зрозуміло, що рішення явно не буде підтримано більшістю голосів у сесійній залі. Тоді, можливо, найкращим виходом буде на деякий час відкласти питання про прийняття рішення про подальшу долю законопроекту з метою проведення роз'яснювальної роботи з тими, хто поки що не сприйняв закладених до проекту ідей та застосування інших заходів у цьому напрямку.

Якщо врешті решт надійде позитивний висновок Конституційного Суду України, Верховна Рада України може діяти по різному в залежності від того, до яких розділів Конституції України пропонується внести зміни. Якщо це стосується реформування **рядових** розділів Конституції України, то Верховна Рада України спершу схвалює його простою більшістю голосів від конституційного складу парламенту, після чого законопроект буде вважатися прийнятим , якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього буде подано вже не менше ніж дві третини від конституційного складу парламенту. Таку кількість іноді називають конституційною більшістю.

Коли обговорюється законопроект про внесення змін до розділів, які ми умовно назвали **базовими**, то подальші дії виглядають дещо інакше: спершу закон має бути прийнято саме конституційною більшістю Верховної Ради України. Після цього він направляється Верховною Радою України до Президента України**.** Той у свою чергу виносить законопроект на всеукраїнський референдум у відповідності до частини першої ст.156 Основного Закону України. Законопроект приймається Верховною Радою України у незмінному вигляді після отримання від КСУ позитивного висновку і виноситься на референдум знов таки без будь-яких змін.

Рішення парламенту про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України, хоча й торкається опосередковано Основного Закону, тим не менш приймається простою більшістю голосів від конституційного складу парламенту.

Взагалі головною процесуальною відмінністю законопроектів про внесення змін до Конституції України від інших законопроектів є те, що перші **з самого початку** повинні бути такими, щоб до них не треба було вносити пропозиції і поправки. І тільки в подальшому основною підставою для відкриття процедури внесення пропозицій і поправок буде наявність негативного висновку Конституційного Суду України щодо нього.

5. Викладений вище хід дій Верховної Ради України при опрацюванні законопроекту, що реформує Конституцію України, на стадії обговорення питання про включення законопроекту про внесення змін до неї виглядає таким чином: за результатами цього обговорення у сесійній залі може бути прийнято одне з трьох рішень. Важливо запам'ятати, що на голосування мають ставитися по черзі всі питання в разі, якщо попередня пропозиція не отримала необхідної за нормами цього Регламенту кількість голосів. Але разом з тим голосування припиняється після того, як якесь з рішень набере необхідну кількість голосів.

Отже за логікою попередньо виголошених міркувань перелік рішень, які можуть бути винесені на розсуд депутатського корпусу, має бути таким:

1) включити поданий законопроект (один з альтернативних), обидва пов'язані законопроекти (частина шоста статті 143 Регламенту) до порядку денного сесії Верховної Ради України;

2) включити поданий законопроект (один з альтернативних), обидва пов'язані законопроекти до порядку денного сесії та одночасно звернутися до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності законопроекту (обох пов'язаних законопроектів) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

3) відкласти прийняття рішення щодо включення законопроекту (альтернативних законопроектів), обох пов'язаних законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Найкраще, якщо головний комітет у своїх висновках до розгляду питання попри запропонований ним варіант рішення повідомить народних депутатів про повний перелік рішень із цього питання. Головний комітет взагалі може запропонувати у разі неприйняття підтриманого ним у висновках комітету варіанту проголосувати всі інші варіанти рішень. Тоді головуючий у залі у свою чергу також може довести до відому залу засідань про таку можливість і провести голосування за вище зазначеною схемою.

6. Одначе парламент може не погодитися з жодним із наведених проектів рішень. Тоді вважається, що законопроект знято з розгляду. Він повинен бути виключеним із бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

7. Якщо приймається рішення лише про включення законопроекту або одного з альтернативних, обох пов'язаних законопроектів (далі вживатимемо термін "законопроект") до порядку денного сесії парламент має при цьому вирішити ще ряд питань. До них, зокрема, слід віднести такі:

1) повинно бути доручено головному і, при необхідності, ряду інших комітетів підготовку питання про прийняття парламентом постанови про звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України. Згідно норми ст. 159 Конституції України у цій постанові має бути викладено клопотання про надання висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції України.

Конституційне подання, документи та інші матеріали до нього подаються у трьох примірниках.

Пункти 2 і 3 частини сьомої ст.146 Регламенту передбачають можливість прийняття парламентом рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення, про направлення його на додаткову експертизу чи дослідження. Слід привернути увагу до тієї обставини, що зазначені заходи (як такі, що є тривалими у часі) допускаються проектом цієї глави Регламенту лише у час **до направлення** законопроекту на висновок до Конституційного Суду України, з тим врахувати їх результати під час вирішення питання про направлення законопроекту до Конституційного Суду України.

У разі прийняття рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення він підлягає опублікуванню для відома громадян в офіційних друкованих виданнях, а також в інших друкованих виданнях.

4) якщо було прийнято рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення та/або направлення його на експертизу чи ряд експертиз, проведення наукового пошуку чи дослідження, парламент може вирішити відкласти прийняття постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо надання висновку щонайменше до закінчення цих заходів. Воно також може бути відкладено до настання певних обставин, які будуть сприяти прийняттю позитивного рішення парламенту стосовно звернення до Конституційного Суду України.

Доцільно, аби рішення про застосування всіх або деяких з наведених заходів прописувалось у самій постанові парламенту. Таким чином, підтримується системність роботи парламенту над законопроектом та процес його опрацювання стає більш компактним у часі. Хоча здійснення цих рішень може встановлюватися і окремими постановами Верховної Ради України.

8. Законопроект підлягає обов'язковому опублікуванню в офіційних друкованих виданнях з метою ознайомлення з ним громадськості навіть у випадку, коли рішення про опублікування законопроекту не прийнято Верховною Радою України. Одночасно він може бути опублікований в інших друкованих виданнях. При цьому повинні бути вказані всі розробники законопроекту (чи його структурних частин – розділів, глав або навіть окремих статей). Підкреслюємо, що тут мова йде саме про розробників, а не суб'єктів подання законопроекту. До речі, при опублікуванні вказуються і те, хто є ініціатором подання законопроекту – Президент України та особи, які його представляють, або група народних депутатів. В останньому випадку доцільно вказати загальну кількість народних депутатів, підписи яких стоять під текстом законопроекту, а також прізвища тих народних депутатів, яким доручено представляти правові позиції суб'єкта права подання під час підготовки та розгляду у Верховній Раді України та її органах поданих ними документів.

9. Верховна Рада України своїм рішенням може створити тимчасову спеціальну комісію на правах головного комітету при подальшій роботі над законопроектом. Про критерії прийняття такого рішення ми вже пояснювали раніше. Відбутися така дія може лише після того, коли власне буде прийнято рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії. Знов таки доцільно закласти настанову про створення такої комісії безпосередньо до тексту самої постанови про включення законопроекту до порядку денного, хоча це, звісно потребує попереднього опрацювання питання про склад і завдання комісії. Зате одночасно таке поєднання дозволяє прискорити роботу над законопроектом і в цілому систематизувати її.

**Стаття 147. Підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України до попереднього схвалення або прийняття його Верховною Радою**

**1. Підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України до попереднього схвалення його Верховною Радою (стаття 155 Конституції України) або прийняття (частина перша статті 156 Конституції України) здійснюється лише після включення відповідного законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради.**

**2. У разі прийняття Верховною Радою рішення про опублікування законопроекту про внесення змін до Конституції України для всенародного обговорення в офіційному друкованому виданні повинні бути вказані всі розробники законопроекту (чи його структурних частин), а також ініціатор його подання до Верховної Ради. Пропозиції і зауваження, що надійшли в ході всенародного обговорення законопроекту, узагальнюються і попередньо розглядаються комітетами Верховної Ради, яким доручено опрацювання законопроекту. Узагальнені матеріали комітети надсилають головному комітету, який їх остаточно опрацьовує і доповідає про них Верховній Раді (під час обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради питання про прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України).**

**3. Після реалізації заходів, передбачених у частині другій цієї статті, пунктах 3, 4 частини сьомої, частині дев'ятій статті 146 цього Регламенту, головний комітет та інші комітети, яким була доручена подальша робота над законопроектом про внесення змін до Конституції України, готують відповідні висновки для розгляду Верховною Радою питання про прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України, зазначеної у статті 148 цього Регламенту. Одночасно готується на перше читання й законопроект, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету**

**України для проведення всеукраїнського референдуму, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України поданий відповідно до частини першої статті 156 Конституції України. Такі документи надаються народним депутатам не пізніш як за 10 днів до дня їх розгляду Верховною Радою.**

**4. Обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради питання про прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України здійснюється у спосіб, зазначений у частинах першій - третій статті 146 цього Регламенту. Одночасно обговорюються проект постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України та в першому читанні законопроект, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України поданий відповідно до частини першої статті 156 Конституції України.**

**5. Пов'язані законопроекти, які передбачають комплексне внесення змін до різних розділів Конституції України, обговорюються на пленарному засіданні Верховної Ради одночасно, і рішення про їх одночасне направлення за одним зверненням Верховної Ради до Конституційного Суду України для надання Конституційним Судом України відповідного висновку оформляється однією постановою Верховної Ради.**

**6. У разі якщо постанову про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України не прийнято і законопроект не виключено шляхом голосування з порядку денного сесії, Верховна Рада вирішує питання про зміст і строки подальшої роботи над законопроектом. Якщо Верховна Рада не прийняла постанову про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України і не визначила зміст та строки подальшої роботи над законопроектом, він вважається таким, що знятий з розгляду.**

**7. Законопроект про внесення змін до Конституції України підлягає направленню до Конституційного Суду України для отримання висновку, передбаченого статтею 159 Конституції України, і в разі якщо він із дотриманням строків, зазначених у частині другій статті 156, частині першій статті 158 Конституції України, повторно поданий у незмінній редакції до Верховної Ради і щодо нього є раніше наданий позитивний висновок Конституційного Суду України про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.**

**8. Після прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України, поданого відповідно до частини першої статті 156 Конституції України, проводиться голосування щодо прийняття в першому читанні законопроекту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.**

**9. Отриманий Верховною Радою висновок Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України невідкладно надається народним депутатам, направляється Президентові України, і про його отримання головуючий на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради робить повідомлення.**

**10. Висновок Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим для розгляду Верховною Радою.**

**11. Якщо у висновку Конституційного Суду України законопроект визнаний в цілому таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, і щодо його положень Конституційний Суд України не висловив застережень, то розгляд питання про попереднє схвалення законопроекту (стаття 155 Конституції України) чи, відповідно, прийняття законопроекту (частина перша статті 156 Конституції України) включається до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради не раніше ніж через сім днів**

**після надання народним депутатам відповідного висновку головного комітету або в інший визначений Верховною Радою строк. Головний комітет та інші комітети, яким була доручена подальша робота над законопроектом, готують висновки щодо законопроекту.**

1. Ми вже наголошували, що будь-яка підготовча робота з метою попереднього схвалення або прийняття парламентом законопроекту про внесення змін до Конституції України може розпочинатися тільки після того, як його буде включено Верховною Радою України до порядку денного сесії. Варто нагадати думку Конституційного Суду України, що "звернення до Конституційного Суду України про дачу висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є дуже важливою стадією здійснення особливого виду конституційної діяльності" (п.2 мотивувальної частини Ухвали №5-з від 8 травня 1997 р.). Саме у силу важливості цієї стадії глава 25 Регламенту передбачає детальні підготовку і розгляд Верховною Радою України та її органами питання про направлення законопроекту на висновок до Конституційного Суду України.

2. При прийнятті рішення про опублікування законопроекту про внесення змін до Конституції України для всенародного обговорення в офіційному друкованому виданні знов таки ставиться вимога вказати всіх розробників законопроекту (чи його структурних частин). Крім того, зазначається ініціатор його подання до парламенту. Комітети Верховної Ради України, яким доручено опрацювання зазначеного законопроекту систематизують і узагальнюють, а після чого і в попередньому порядку розглядають всі пропозиції і зауваження, що надійшли у ході всенародного обговорення. Надалі ці комітети направляють всі узагальнені матеріали на остаточне доопрацювання головному комітету або тимчасовій спеціальній комісії. якщо така буде створена за рішенням Верховної Ради України (надалі – головному комітету).

Зрозуміло, кожен комітет парламенту по-своєму підходить до питання узагальнення матеріалів. що надійшли від населення. Тому головному комітету надсилається і первісні матеріали, отримані від усіх респондентів в результаті всенародного обговорення опублікованого законопроекту. Такий підхід дозволяє не оминути під час роботи головного комітету жодної пропозиції чи зауваження, що були запропоновані громадськістю. Результатом роботи головного комітету на цій стадії є доповідь комітету, яка виголошується у відведений для цього час у ході обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України питання про прийняття постанови про звернення парламенту до Конституційного Суду України. Вона доповідається на засіданні головою комітету або тим з народних депутатів комітету, кому це було доручено рішенням комітету.

3.На завершення всієї підготовчої роботи з опрацювання поданих до Верховної Ради України матеріалів головний комітет готує низку висновків про виконану роботу. По-перше, надається узагальнюючий висновок стосовно пропозицій та зауважень, що було висловлені населенням під час всенародного обговорення законопроекту. Подається також висновок стосовно результатів усього набору виконаних за завданням парламенту експертиз, наукових пошуків чи досліджень з питань, пов'язаних із змістом законопроекту.

Може бути також подано висновок головного комітету про доцільність відкладення прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України у зв'язку з можливим настанням певних обставин. Характер і зміст цих обставин може бути дуже різноманітним. Це може бути зроблено, наприклад, у зв'язку з очікуванням вступу нашої країни в який-небудь міждержавний союз на зразок НАТО чи ЄС. Таке зупинення роботи над законопроектом може бути викликане відчутним загостренням політичних чи економічних стосунків у суспільстві, під час проведення дуже важливих і визначальних виборів тощо.

Висновки із зазначених питань можуть готуватися також іншими комітетами, яким доручено вести певні напрямки підготовчої роботи над законопроектом. Дуже важливо

зрозуміти, що вся підготовча робота ведеться з незмінним за змістом і формою документом, тобто не може й бути мови про внесення якихось поправок у поданий документ. Іншими словами, нічого схожого на друге чи третє читання як для всіх інших законопроектів, що розглядаються у парламенті, тут не передбачається.

Отже, при непереборному бажанні внести хоч які б то не було зміни у законопроект Верховна Рада України має зняти цей документ із розгляду і прийняти до опрацювання вже зовсім інший законопроект із повторенням усієї процедури, що була виконана до цього щодо попереднього варіанту. Така робота виконується обов'язково, хоч би якими близькими не були новий законопроект й його попередник. Такі, здавалося б, складнощі було задумано при створенні Конституції України і Регламенту з тим, щоб запобігти бажанню за будь-якої нагоди, "ничтоже сумняшеся" "смикнути" Основний Закон України на догоду якимсь сього хвилинним кон'юнктурним чи ще яким потребам.

Якщо парламент має справу із законопроектом , який пропонує зміни до базових розділів Конституції України, це потребує, як тепер вже добре відомо, обов'язкового проведення всеукраїнського референдуму. У свою чергу Верховна Рада України має за звичайною законодавчою процедурою розглянути і прийняти законопроект задля виділення коштів на його проведення. Такі кошти виділяються виключно з Державного бюджету України. Саме тому на цій же стадії роботи головний комітет разом з комітетом, до предмету відання якого належать питання бюджету, готують на перше читання вищезазначений законопроект.

Всі названі у цьому пункті документи надаються народним депутатам для ознайомлення не пізніш ніж за десять днів до дня їх розгляду у Верховній Раді України.

4. Вся процедура розгляду питання на предмет прийняття Верховною Радою України постанови про звернення парламенту до Конституційного Суду України виконується за тими ж самими правилами і розпорядком, що й розгляд питання про включення питання про цей законопроект до порядку денного сесії, який було викладено у коментарі до пунктів першого – третього ст.146 Регламенту. Безпосередньо разом з ним в одному пункті порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України обговорюється в першому читанні законопроект, що передбачає виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму, якщо у сесійній залі йде мова про законопроект щодо реформування **базових** розділів Основного Закону України.

5. За такою ж схемою в одному питанні порядку денного пленарного засідання сесії парламенту розглядаються пов'язані законопроекти, в яких закладено комплексне внесення змін як у **рядові,** так і у **базові** розділи Конституції України. Виходячи із такої системності підходу до обох законопроектів як до єдиного цілого, рішення про одночасне направлення в одному зверненні Верховної Ради України до Конституційного Суду України для надання ним відповідного висновку щодо цих законопроектів приймається однією постановою Верховної Ради України.

6. Може відбутися така ситуація, що після відповідної підготовчої роботи, яка була виконана органами Верховної Ради України за час після прийняття парламентом рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії, і після обговорення у сесійному залі можливості звернення до Конституційного Суду України, постанова про таке звернення не набирає необхідної кількості голосів.

Таке рішення Верховної Ради України не означає автоматичного зняття законопроекту з розгляду і тому наступним кроком Верховної Ради України має бути постановка питання у сесійній залі про виключення законопроекту з порядку денного сесії шляхом голосування. Якщо така пропозиція отримає кількість голосів на свою підтримку більшу ніж половину від конституційного складу парламенту, то такий законопроект вважається знятим з розгляду, ,що тягне за собою виключення його з бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

У разі ж, коли рішення про виключення законопроекту з порядку денного сесії у свою чергу не підтримується сесійною залою, наступним кроком Верховної Ради України повинно бути вирішення питання про зміст і порядок подальшої роботи над законопроектом. З чого може складатися ця подальша робота законодавчого органу? Навряд, щоб мова йшла про повторне винесення законопроекту на всенародне обговорення. бо це потребує значного часу і великих грошових витрат. Тому така робота, ймовірно, полягає у більш досконалому розгляді результатів цього обговорення, експертиз, наукових досліджень та пошуків. Можливо, це потребує ще якихось експертиз і досліджень нашого і зарубіжного досвіду, проведення слухань у комітетах і круглих столів із залученням громадськості тощо. Мають бути вивчені терміни проведення такої роботи і строки нового обговорення і голосування питання у сесійній залі.

Таким чином, після певного вивчення проблеми змісту і строків подальшої роботи над законопроектом отримані у результаті цього пропозиції мають бути предметом обговорення і голосування у сесійному залі за нормами звичайної процедури прийняття рішень Верховною Радою України. Знов таки після такого обговорення і голосування може бути два наслідки. Запропоноване рішення не отримує потрібної кількості голосів і, таким чином, законопроект вважається знятим із розгляду з усіма відповідними діями на його видалення з бази даних Верховної Ради України. Якщо такий план дій приймається, то згідно нього і повинна відбуватися подальше опрацювання розробленого законопроекту.

Отже, спрацьовує принцип законодавчої процедури, згідно з яким у порядку денному сесії Верховної Ради України **не може бути** законопроектів, стосовно яких не було б ясності, що і в якій послідовності з ними треба робити.

7. Конституцією України закладені певні обмеження на можливість повторного подання законопроектів про внесення змін до Основного Закону України. Як ми вже вказували законопроект про внесення змін до базових розділів з одного й того ж питання може подаватися лише у Верховній Раді України наступного скликання. У загальному випадку розглянутий, але не прийнятий закон про внесення змін до Основного Закону України може бути подано у незмінному вигляді не раніше ніж через рік із дня прийняття рішення стосовно цього законопроекту.

Постає питання: у разі, якщо на ці законопроекти свого часу вже були отримані позитивні відповіді Конституційного Суду України про їх відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, чи потрібно при повторному поданні таких законопроектів до Верховної Ради України знову звертатися за висновком про їх відповідність вищезазначеним вимогам певних статей Основного Закону України? Регламент Верховної Ради України відповідає: таке повторне звернення необхідне. Формально перевірка Конституційним Судом України цих законопроектів на їх відповідність низці вимог статей повинна виконуватися Конституційним Судом України, і ніким більше.

Тому навіть при повній очевидності, здавалося б, факту що за час, що пройшов після першого звернення до Суду, в поточному стані в Україні нічого не змінилося (не змінилися положення Конституції України, які визначають права і свободи людини і громадянина, не оголошено воєнний або надзвичайний стан в Україні тощо), перевіряти це і давати відповідь на норму, закладену у статті 159 може лише Конституційний Суд України. Отже, саме тому і потрібно, в такому випадку обов’язково звернутися за цією відповіддю до Конституційного Суду України.

8) і 9) Вимоги цих пунктів мають цілком очевидний характер і тому навряд потребують якихось додаткових пояснень.

10) Положення, закладене у змісті частини десятої має свою історію. При розгляді Конституційним Судом справи про внесення змін до Конституції України у пункті другому мотивувальної частини Рішення №8-рп /98 від 9 червня 1998 р. наводилося твердження листа Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду України, що обов’язковими до

виконання на території України і такими, що не підлягають оскарженню, є тільки положення частини першої статті 150 Конституції України, але аж ніяк не ті, що наведені у статті 159. Дослівно у Рішенні сказано таке: “аналіз положень Основного Закону свідчить, що висновки Конституційного Суду України, передбачені статтею 159 Конституції України, також мають обов'язкову силу. Зокрема, відповідно до частини першої статті 147 Конституції України Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Це означає, що право визнавати правові акти або в окремих, передбачених Конституцією України випадках законопроекти такими, що не відповідають Конституції України, є виключною компетенцією Конституційного Суду України”.

Саме це рішення Конституційного Суду України обумовило появу такого імперативного твердження у цій статті з тим, щоб унеможливити будь-які сумніви в обов’язковості рішень, які в подальшій практиці внесення змін до Конституції України, будуть прийматися Конституційним Судом України.

Щоб закінчити при розгляді цієї статті з посиланнями на рішення Конституційного Суду України стосовно унормування роботи із зверненнями Верховної Ради України про надання висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Основного Закону України статтям 157 і 158 Конституції України наведемо ще два важливих рішення КСУ. Розглядаючи питання про те, від кого може виходити звернення щодо відповідності законопроектів вимогам зазначених статей, Суд двічі однозначно відповів на нього.

Перший раз це було зроблено у пункті другому резолютивної частини щойно згаданого нами Рішення КСУ №8-рп/98 у справі про внесення змін до Конституції України. Виглядало це таким чином: “суб’єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України”. Про те ж саме в ще більш категоричній формі зазначено в Ухвалі КСУ №54-у/2000 від 13 липня 2000 р.: “Конституційний Суд України надає висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України **виключно** за зверненням Верховної Ради України”.

11) У разі отримання висновку Конституційного Суду України, в якому той визнає поданий законопроект в цілому таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України, а також не висловив застережень стосовно нього, то Верховна Рада України може включити до порядку денного розгляд питання про попереднє схвалення законопроекту (при реформуванні **рядових** розділів Конституції України) або про прийняття законопроекту (при внесенні змін до **базових** розділів). Розгляд питання може бути призначено не раніш ніж через сім днів після того, як народним депутатам буде роздано висновок головного комітету щодо рішення, яке надійшло від Конституційного Суду України. Цей висновок також передається народним депутатам.

Семиденний строк поширення документів до розгляду законопроекту на засіданні парламенту може видатися, на перший погляд, замалим. Проте не слід забувати, що законопроект виноситься на розсуд народних обранців без усяких змін у порівнянні з тією редакцією, в якій його було направлено до Конституційного Суду України на висновок. Тому наданого часу для вивчення розповсюджених матеріалів має бути цілком достатньо. Тим більше, що Регламент дозволяє у разі потреби за рішенням Верховної Ради України надати для цієї мети більший строк.

**Стаття 148. Звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України про надання висновку Конституційним Судом України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

**1. Звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України про надання висновку Конституційним Судом України щодо відповідності законопроекту про**

**внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України приймається у формі постанови Верховної Ради. Постанова про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України повинна містити положення про:**

**1) звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності включеного до порядку денного сесії Верховної Ради конкретно означеного законопроекту (або обох пов'язаних законопроектів) про внесення змін до Конституції України (із вказівкою реєстраційних реквізитів та ініціатора подання законопроекту до Верховної Ради) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;**

**2) направлення цієї постанови до Конституційного Суду України (законопроект додається);**

**3) дату набрання чинності цією постановою.**

**2. До звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України надається текст зареєстрованого законопроекту про внесення змін до Конституції України.**

**3. Одночасно із зверненням Верховної Ради до Конституційного Суду України направляються:**

**1) копія зареєстрованого звернення до Верховної Ради ініціатора подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції України (підписи народних депутатів посвідчуються);**

**2) пояснювальна записка, подана разом із законопроектом ініціатором подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Конституції України;**

**3) текст постанови Верховної Ради про включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради, якщо вона прийнята окремо від постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України;**

**4) висновки комітетів, документи та інші матеріали, які надавалися народним депутатам у зв'язку з розглядом Верховною Радою питань про включення законопроекту до порядку денного сесії; прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України; прийняття пропозицій, поправок до законопроекту перед повторним направленням його із зверненням Верховної Ради до Конституційного Суду України (частина третя статті 151 цього Регламенту);**

**5) стенограми пленарних засідань, на яких розглядалися питання, зазначені в пункті 4 цієї частини.**

**4. Щодо пов'язаних законопроектів, зазначених у частині шостій статті 143 цього Регламенту, Верховна Рада приймає одну постанову про звернення до Конституційного Суду України.**

**5. Звернення Верховної Ради разом з матеріалами, зазначеними у частині третій цієї статті, невідкладно направляються Головою Верховної Ради України до Конституційного Суду України, про що головуючий на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради робить повідомлення.**

1. Необхідність отримання висновку Конституційного Суду України обумовлена нормою, закладеною у статті 159 Основного Закону України, згідно якої не дозволяється безпосередній розгляд Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України без “наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції”. В свою чергу таке положення в силу системності Основного Закону основується на положеннях ст.150 Конституції України. В них наводиться

перелік повноважень Конституційного Суду України. Зокрема, найпершим із них визначено вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність)серед інших також правових актів Верховної Ради України.

Власне, у самому Законі України "Про Конституційний Суд України" у переліку його повноважень також виписана норма про надання висновків щодо конституційності, зокрема, правових актів Верховної Ради України.

До таких можна віднести і звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України про надання ним висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Воно приймається Верховною Радою України у формі постанови парламенту. Така постанова згідно частини першої ст.. 133 парламентського Регламенту приймається більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу.

Постанова підписується та оприлюднюється у відповідності до тієї ж таки статті, але вже її частини четвертої, Головою Верховної Ради України. Оприлюднення і подальше опублікування постанови як і будь якого нормативно-правого акту, що визначає права і обов'язки громадян, має відбутися з метою їх доведення до відома населення у порядку, встановленому законом (частина друга ст. 57 Основного Закону України). Під фактом оприлюднення акту Верховної Ради України Головою Верховної Ради України треба розуміти оголошення ним про прийняття такого акту по телевізору чи по радіо. Це може відбутися безпосередньо у сесійній залі під час пленарного засідання, якщо з нього ведеться телевізійна та радіотрансляції.

Слід вказати, що у Регламенті не унормовано у загальному плані процедуру оприлюднення актів парламенту. До того ж парламентом до нинішнього часу не прийнято закон про нормативно–правові акти. Тому для розуміння як відбувається оприлюднення якоїсь постанови Верховної Ради України, коли вона не була оприлюднена у встановленому Регламентом порядку, а саме Головою Верховної Ради України, треба користуватися положеннями Указу Президента України "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" № 503 від 4 грудня 1997 р.

Цим указом встановлено, що, коли мова йде про акти Верховної Ради України після їх підписання, фактом оприлюднення таких актів є їх опублікування державною мовою у таких офіційних друкованих виданнях: "Офіційний вісник України", "Вісник Верховної Ради України", газетах "Урядовий кур'єр" та "Голос України" не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх підписання.

Згідно частини п'ятої ст. 138 Регламенту постанова, прийнята Верховною Радою України, набирає чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо нею не передбачене інше. У вищезгаданому указі Президента України дещо інакше трактується термін набрання чинності нормативно актів Верховної Ради України. У сенсі пункту четвертого указу такі акти набирають чинності лише на десятий день після їх офіційного оприлюднення, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Звісно, якщо інше не встановлено самими цими актами. Для можливості кращого ознайомлення населення із змістом таких актів більш доцільно застосовувати положення, закладене в указі Президента України.

У частині першій ст. 148 Регламенту викладаються дані про те, які положення мають міститися у постанові парламенту про його звернення до Конституційного Суду України. Ними повинні бути :

1) власне, саме звернення щодо відповідності включеного до порядку денного конкретного означеного законопроекту (або обох пов'язаних законопроектів) вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Повинні бути вказані реєстраційні реквізити самого законопроекту та ініціатора подання законопроекту до Верховної Ради України;

2) супровідний лист про направлення цієї постанови до Конституційного Суду України;

3) дату набрання чинності цією постановою.

Зміст пунктів другого, третього та четвертого цієї статті регламенту не потребує додаткових коментарів, виходячи з практичної вичерпності змісту

3. Ця частина передбачає обов'язкове одночасне направлення обох пов'язаних законопроектів в одному зверненні до Конституційного Суду України. Така вимога викликана тим, що такі законопроекти передбачають комплексні та системно керовані зміни в Основному Законі України, які в силу цього не можуть розглядатися окремо, як і не можуть окремо набувати чинності. Неприйняття одного з пов'язаних законопроектів повинно беззастережно мати наслідком зняття з розгляду й іншого, пов'язаного з ним законопроекту.

4. Після того, коли всі матеріали , зазначені в частині третій цієї статті, як і сама постанова-звернення будуть остаточно перевірені, завізовані у головному комітеті, юридичному та редакційному управлінні Апарату Верховної Ради України та підписані Головою Верховної Ради України, вони невідкладно направляються тим же таки Головою Верховної Ради до Конституційного Суду України. На найближчому після цього пленарному засіданні парламенту головуючий на засіданні робить повідомлення про факт направлення матеріалів указаному адресату.

**Стаття 149. Попереднє схвалення, прийняття Верховною Радою законопроекту про внесення змін до Конституції України, який за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України**

**1. Попереднє схвалення, прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється з урахуванням вимог статті 155, частини першої статті 156, частини другої статті 158, статті 159 Конституції України, частини десятої статті 147 цього Регламенту.**

**2. Питання про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (стаття 155 Конституції України) не може розглядатися Верховною Радою на останній сесії строку її повноважень. Питання про попереднє схвалення та подальший розгляд такого законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради без голосування.**

**3. Новообрана Верховна Рада не може розглядати питання про прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, який відповідно до статті 155 Конституції України був попередньо схвалений Верховною Радою попереднього скликання, але голосування щодо прийняття якого як закону не проводилося. У такому випадку законопроект про внесення змін до Конституції України вважається не прийнятим Верховною Радою попереднього скликання і до нього застосовуються вимоги частини першої статті 158 Конституції України.**

**4. Якщо у разі припинення повноважень Верховної Ради нею не розглянуто питання про прийняття відповідно до частини першої статті 156 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо якого є не розглянутий Верховною Радою висновок Конституційного Суду України, питання про розгляд зазначеного законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради без голосування.**

**5. Верховна Рада може розглянути питання і прийняти рішення про попереднє схвалення законопроекту відповідно до статті 155 Конституції України чи прийняття законопроекту відповідно до частини першої статті 156 Конституції України за умови, що такий законопроект за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України і щодо його положень Конституційний Суд України не висловив застережень.**

**6. Верховна Рада може прийняти законопроект, передбачений статтею 155 Конституції України, за умови, що законопроект за висновком Конституційного Суду України визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України, та Конституційний Суд України не висловив щодо нього застережень, і цей законопроект відповідно до статті 155 Конституції України був попередньо схвалений Верховною Радою цього ж скликання на попередній черговій чи позачерговій сесії Верховної Ради.**

**7. Обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради питань про попереднє схвалення (стаття 155 Конституції України) чи прийняття (стаття 155, частина перша статті 156 Конституції України) законопроекту про внесення змін до Конституції України проводиться в порядку, передбаченому статтею 30 цього Регламенту з наданням слова Президенту України або уповноваженій ним особі у разі присутності їх на пленарному засіданні. Не допускається внесення і обговорення пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України, а також постановка питань про відкладення розгляду законопроекту, за винятком тих питань, які спрямовані на узгоджене в часі прийняття законопроектів, зазначених у частині десятій цієї статті.**

**8. Після обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції України на голосування ставиться, відповідно, питання про його попереднє схвалення (стаття 155 Конституції України) чи прийняття в цілому (стаття 155, частина перша статті 156 Конституції України). Законопроект, який не отримав (згідно із статтею 155 чи, відповідно, частиною першою статті 156 Конституції України) необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, вважається відповідно не схваленим попередньо чи не прийнятим.**

**{Частина восьма статті 149 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2704-VI від 18.11.2010}**

**9. У разі якщо законопроект про внесення змін до Конституції України не схвалено попередньо, як це передбачено статтею 155 Конституції України, Верховна Рада може більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу вирішити питання про зміст і строки подальшої роботи над ним. Якщо Верховна Рада не прийняла рішення про зміст і строки подальшої роботи над не схваленим попередньо законопроектом, він вважається не прийнятим. Не прийнятий Верховною Радою законопроект про внесення змін до Конституції України вважається знятим з розгляду. На такий законопроект поширюються, відповідно, положення частини першої статті 158, частини другої статті 156 Конституції України.**

**10. Попереднє схвалення і прийняття пов'язаних законопроектів про внесення змін до Конституції України, зазначених у частині шостій статті 143 цього Регламенту, здійснюється у такий спосіб, щоб обидва прийняті відповідно до статті 155 та частини першої статті 156 Конституції України законопроекти разом з прийнятим законом, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України, були одночасно направлені Президентові України, відповідно, для підписання та призначення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України. Прийняття обох пов'язаних законопроектів здійснюється одним голосуванням.**

**11. Прийнятий Верховною Радою відповідно до статті 155 Конституції України закон про внесення змін до Конституції України із зазначенням дати попереднього схвалення Верховною Радою, дати його прийняття та інших реквізитів підписується Головою Верховної Ради України і відповідно до статті 94 Конституції України невідкладно направляється Президентові України для підписання та офіційного оприлюднення.**

**12. Після прийняття Верховною Радою законопроекту, поданого відповідно до частини першої статті 156 Конституції України, проводиться голосування щодо**

**прийняття постатейно та в цілому раніше прийнятого у першому читанні законопроекту (частина восьма статті 147 цього Регламенту), яким передбачається виділення коштів із Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.**

**13. Прийнятий Верховною Радою відповідно до частини першої статті 156 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України із зазначенням дати його прийняття та інших реквізитів підписується Головою Верховної Ради України та разом із прийнятим Верховною Радою і підписаним Головою Верховної Ради України законом, зазначеним у частині дванадцятій цієї статті, невідкладно направляється Президентові України для призначення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України, а також, відповідно, підписання і оприлюднення закону, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.**

1. Після того, як до Верховної Ради України надходить висновок про відповідність поданого законопроекту вимогам статтям 157 і 158 Основного Закону України і щодо його положень Конституційний Суд України не висловив застережень, парламент може перейти до наступного кроку у процесі опрацювання законопроекту.

При внесенні змін до **рядових** розділів Конституції України настає етап **попереднього схвалення** законопроекту. Ця стадія повинна виконуватись з урахуванням вимог статті 155 Основного Закону України. У ній говориться, що після такого схвалення, підтриманого більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, на наступній черговій сесії парламенту за нього має бути подано вже не менше як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Лише після такого голосування законопроект буде вважатися прийнятим остаточно.

Якщо Верховна Рада України опрацьовує законопроект про внесення змін до базових розділів Основного Закону України, таким наступним кроком буде **прийняття** законопроекту про внесення змін, яке має бути підтримано не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього він затверджується на всеукраїнському референдумі, який своїм указом призначає Президент України. Підтримка його на такому референдумі і буде означати остаточне прийняття такого законопроекту.

Наразі для обох видів законопроектів треба також дотримуватися вимоги частини другої ст. 158 Конституції України, яка полягає у забороні протягом строку повноважень парламенту одного скликання двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. Розглядатися такий законопроект як ми вже зазначили може лише після отримання відповідного висновку Конституційного Суду України. Зрозуміло, що такий висновок Конституційного Суду України є обов'язковим для розгляду у Верховній Раді України.

2. Може статися так, що парламент не встиг пройти процедуру попереднього схвалення законопроекту до настання останньої сесії Верховної Ради певного скликання. Ми вже перед цим нагадали про конституційну вимогу (зазначену Конституційним Судом України у пункті другому мотивувальної частини його Рішення №8-рп від 9 червня 1998 р.) про те, що висновок Суду **обов'язковий** для розгляду Верховною Радою України. Саме тому у такій ситуації попереднє схвалення і подальше прийняття законопроекту може бути розглянуто вже новообраною Верховною Радою України. Якби попереднє схвалення законопроекту все ж таки відбулося на останній сесії Верховної Ради України, то це завадило б дотриманню вимоги ст. 155 Конституції України про прийняття законопроекту на **наступній черговій** сесії парламенту, оскільки **наступна** сесія для новообраної Верховної Ради України не буде **черговою,** а стане **першою** сесією ( частина третя ст. 82 Конституції України). Відзначимо, що у низці зарубіжних країн на конституційному рівні закріплено процедуру внесення змін до Конституції двома

послідовними складами парламенту: ст. 79 Конституції Республіки Ісландія, ст. 195 Конституції Бельгії. Тому прийняття змін до Конституції України двома послідовними скликаннями парламенту не є чимось надзвичайним.

3. У частині третій статті 149 Регламенту розглядається ситуація, за якої Верховна Рада України попереднього скликання встигла попередньо схвалити законопроект про внесення змін до **рядових** розділів Конституції України, але з якихось причин голосування щодо прийняття його як закону не проводилося цим скликанням парламенту. У такому разі такий законопроект вважається таким, що не був прийнятим Верховною Радою України попереднього скликання.

Для того, щоб поновити розгляд законопроекту новообраним складом парламенту, треба у відповідності до вимоги частини першої ст. 158 Конституції України почати його не раніше ніж через календарний рік з дня прийняття рішення про попереднє схвалення законопроекту. І починати процедуру розгляду з самого початку. Отже, з подання законопроекту до Верховної Ради України, але вже новими суб'єктами такого подання, якими як відомо можуть бути Президент України або не менше як третина народних депутатів України від конституційного складу новообраного парламенту.

4. Може виникнути ситуація, коли законопроект про внесення змін до **базових** розділів Конституції України при наявності висновку Конституційного Суду України тим не менше не було розглянуто на предмет його прийняття попереднім скликанням Верховної Ради України. Тоді Регламентом при бажанні новообраної Верховної Ради України повернутися до опрацювання саме цього законопроекту дається наступна рекомендація: починати його треба безпосередньо з того етапу, перед яким його було перервано, - з включення до порядку денного першої сесій парламенту питання про розгляд зазначеного законопроекту. Регламентом встановлено, що тоді таке питання включається до порядку денного сесії новообраного парламенту без усякого голосування.

Підкреслюємо, що Верховна Рада України не просто **може** поновити опрацювання законопроекту, а **повинна** це зробити. Така імперативна вимога пояснюється вже згаданою настановою Конституційного Суду України про обов'язковість розгляду Верховною Радою України висновку Конституційного Суду України.

5. У тому випадку, коли у висновку Конституційного Суду України про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України висловлюються певні застереження, парламент не може переходити до розгляду питання про попереднє схвалення законопроекту (для **рядових** розділів) або до питання про прийняття такого законопроекту (для **базових** розділів). Подальші дії законодавчого органу у такій ситуації встановлюються згідно положень статей 150 і 151 Регламенту Верховної Ради України.

6. За умови отримання позитивного висновку Конституційного Суду України стосовно законопроекту і при цьому ним не було висловлено якихось застережень щодо такого законопроекту Верховна Рада України може попередньо схвалити його не тільки на своїй черговій, але й на **позачерговій** сесії. Це може відбутися, оскільки ст.155 Конституції України не встановила обмеження такої можливості. Так, наприклад, у Республіці Ісландія безпосередньо у Конституції (ст. 79) закріплено можливість порушення питань про внесення змін до Основного Закону країни на позачергових сесіях

7. Саме обговорення на пленарному засіданні парламенту питання про попереднє схвалення (для **рядових** розділів) або про прийняття (для **базових** розділів) такого роду законопроектів повинно проводитися згідно процедури повного обговорення пунктів порядку денного сесії парламенту (ст. 30 Регламенту). До неї додається можливість надання слова Президенту України або уповноваженій ним особі під час такого обговорення у разі їх присутності на пленарному засіданні. Зрозуміло, Президенту України має бути заздалегідь повідомлено про розгляд такого питання та час його обговорення.

Під час процедури розгляду такого питання жодним чином не допускається внесення і подальше обговорення пропозицій та поправок до законопроекту, що розглядається. Не дозволяється також постановка питання про відкладення розгляду законопроекту. Таке відкладення може бути зроблене лише для того випадку, коли справа торкається узгодження в часі розгляду питань про попереднє схвалення і подальше прийняття так званих пов'язаних законопроектів і про прийняття законопроекту, яким передбачається виділення коштів для проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.

8. Регламентом передбачено, що після закінчення обговорення має відбутися голосування відповідно питання про попереднє схвалення (для змін до **рядових** розділів Конституції України) або прийняття законопроекту у цілому (для **базових** розділів).

Слід звернути увагу на те, що змінами, внесеними у 2010 р., із змісту частини восьмої цієї статті Регламенту, було вилучено приписи про необхідність проведення поіменного голосування шляхом подачі іменних бюлетенів із власноручними підписами народних депутатів, які беруть участь у голосуванні. Таким чином, у цьому випадку застосовується ординарна парламентська процедура відкритого поіменного голосування.

9. Положення, викладені у цій частині статті 149 Регламенту, не потребують якихось додаткових коментарів.

10. Як ми бачимо, для пов'язаних законопроектів Регламентом передбачається поєднання двох процедур при їх розгляді після отримання висновку Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Спершу за схемою, що застосовується при розгляді законопроекту про внесення змін до **рядових** розділів Конституції України, має відбутися попереднє схвалення законопроектів, а потім їх прийняття у цілому. Паралельно відбувається процедура прийняття закону, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України для фінансування витрат на проведення всеукраїнського референдуму.

Подальша робота над цими законопроектами вже відбувається за технологією, передбаченою для опрацювання законопроектів про внесення змін до **базових** розділів Конституції України. Тому робота над пов'язаними законопроектами та законопроектом про виділення коштів із Державного бюджету має бути синхронізована таким чином, щоб всі ці законопроекти після відповідної підготовки були **одночасно** направлені Президентові України, відповідно для підписання та призначення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України. Саме прийняття обох пов'язаних законопроектів здійснюється одним спільним голосуванням.

11. Текст закону, прийнятий парламентом відповідно до статті 155 Конституції України, яким було внесено певні зміни до **рядових** розділів Основного Закону України, не пізніш як у десятиденний строк оформляється головним комітетом Верховної Ради України. Він візується у цьому комітеті його головою та завідувачем секретаріату чи особами, які виконують їх обов'язки, керівниками юридичного управління та того підрозділу Апарату Верховної Ради, на який в установленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих нею актів. Після цього його подають на підпис Голові парламенту.

Надалі виконуються і всі інші положення, викладені у статтях 130 і 131 Регламенту. Обов'язково зазначається дата попереднього схвалення відповідного законопроекту і дата його прийняття Верховною Радою України. Після усунення всіх можливих неточностей Голова Верховної Ради України підписує закон, і тоді він згідно ст. 94 Конституції України невідкладно відправляється на підпис Президентові України.

12. Голосування стосовно прийняття законопроекту, раніше прийнятого парламентом у першому читанні, і яким передбачається виділення коштів із Держбюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до **базових** розділів Конституції України може відбутися тільки після того, як власне буде прийнято сам законопроект про внесення змін.

Таке голосування проводиться постатейно і потім у цілому (частина восьма статті 147 Регламенту). Така ж процедура виконується після того, коли буде прийнято пов'язані законопроекти щодо внесення змін одночасно до **рядових** та **базових** розділів Основного Закону України.

13. Як тільки Верховною Радою України буде прийнято законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до частини першої статті 156 або пов'язані законопроекти відповідно до статті 155 і частини першої статті 156 Конституції України, він оформляється згідно положенням 125 і 126 Регламенту із зазначенням всіх необхідних реквізитів. Після цього законопроект передається на підпис Голові Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України підписує одночасно його і закон про виділення коштів із Державного бюджету на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до **базових** розділів Конституції України. Обидва законопроекти невідкладно направляються Президентові України для призначення відповідного всеукраїнського референдуму а також підписання і оприлюднення закону, яким передбачається виділення коштів на зазначений всеукраїнський референдум.

Така ж приблизно процедура виконується при остаточному опрацюванні Верховною Радою України пов'язаних законопроектів.

Варто нагадати, що Президент України не має права накладати вето щодо прийнятих законів про внесення змін до Конституції України. Отже, може скластися ситуація, при якій не можна буде призначити всеукраїнський референдум щодо змін до Основного Закону України у зв'язку з тим, що не може бути відкрито фінансування для проведення такого референдуму, позаяк Президент України наклав вето на прийнятий парламентом закон про виділення відповідних коштів із Держбюджету України (пункт тридцятий частини першої ст.106 Конституції України). Це буде продовжуватись до того часу, поки Верховна Рада України не подолає вето стосовно, здавалось би, допоміжного закону.

**Стаття 150. Внесення та розгляд у головному комітеті пропозицій та поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України**

**1. Якщо у висновку Конституційного Суду України законопроект про внесення змін до Конституції України в цілому або його окремі положення визнано такими, що не відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а також у разі якщо у висновку Конституційного Суду України є застереження до положень такого законопроекту, Верховна Рада вирішує питання про подальшу роботу над законопроектом і визначає:**

**1) строк подання відповідними суб'єктами, зазначеними в частині другій статті 142 цього Регламенту, пропозицій, поправок до законопроекту;**

**2) строк опрацювання пропозицій, поправок до законопроекту головним та іншими визначеними комітетами;**

**3) строк надання відповідних документів народним депутатам;**

**4) дату розгляду питання про розгляд пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України.**

**2. Підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України для прийняття до нього пропозицій, поправок здійснюється в порядку підготовки законопроектів до другого читання, передбаченому розділом IV цього Регламенту. При цьому в порівняльній таблиці законопроекту розміщується текст визначеного Верховною Радою законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо якого Конституційним Судом України надано відповідний висновок (пункт 1 частини першої статті 118 цього Регламенту), а щодо ініціатора внесеної народними депутатами**

**пропозиції, поправки вказується чисельність народних депутатів, що її подали, та зазначаються прізвища народних депутатів, уповноважених представляти пропозиції, поправки (не більше трьох осіб).**

**3. Головний комітет та інші комітети, яким була доручена підготовка питання про розгляд пропозицій, поправок до законопроекту, готують щодо кожної пропозиції, поправки та остаточної редакції законопроекту, запропонованої головним комітетом відповідно до пункту 4 частини першої статті 118 цього Регламенту, висновки з питань, зазначених у пунктах 1-7, 9-12, 14 частини другої статті 145 цього Регламенту з урахуванням висновку Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України. Зазначені висновки комітетів разом з підготовленою порівняльною таблицею законопроекту про внесення змін до Конституції України та іншими необхідними документами надаються народним депутатам у строки, визначені Верховною Радою.**

1. Конституційний Суд України, розглянувши звернення Верховної Ради України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, може визнати законопроект у цілому або окремі його положення такими, що не відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Копія висновку Конституційного Суду України надсилаються наступного робочого дня після їх офіційного оприлюднення суб'єкту права на конституційне подання (у нашому випадку – Верховній Раді України).

Може бути, що у своєму висновку Конституційний Суд України висловлює застереження стосовно якихось положень направленого до нього на розгляд законопроекту щодо внесення змін до Конституції України. Слід зазначити, що у Законі "Про Конституційний Суд України" термін "застереження" не зустрічається, хоча у своїй практиці Суд застосовує таку норму у своїх рішеннях і висновках. Тому будемо вважати, що у сенсі статті 8 Конституції України щодо верховенства в нашій державі принципу права, застереження є не просто висловленням побажання про необхідність врахування точки зору Конституційного Суду України, а має зобов'язуючий характер.

Застереження застосовувалися у практиці Конституційного Суду України, коли запропоновані зміни носили несистемний характер або своєю заплутаністю викликали певне нерозуміння у громадянина при ознайомлені з ними. Але і в цьому випадку можна говорити про невідповідність такого роду змін, зокрема, частині першій статті 57 Конституції України, в якій проголошується, що "кожному гарантується право знати свої права і обов'язки". А така несистемність і заплутаність не дає населенню можливості зрозуміти, а тому й знати свої права і обов'язки, Отже, варто було б відійти від практики застосування застережень і відносити такі речі до класу невідповідності положенням Основного Закону.

Дивно також, коли говорять про невідповідність законопроекту у цілому і про невідповідність окремих його положень нормам Конституції України. Адже наявність хоча б однієї норми у запропонованому законопроекті, котра, наприклад, суперечить положенням Конституції Україні, перелік яких наведено у частині першій статті 157 Основного Закону України, достатньо, щоб весь законопроект був визнаним таким, що не відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції.

Тим не менше, отримання такого негативного рішення (у даному випадку - висновку) Конституційного Суду України не є формальним приводом для припинення роботи над законопроектом. Наступним кроком парламенту і повинно бути визначення розпису подальшої роботи над законопроектом. До порядку денного вноситься відповідне питання про це. За результатами його обговорення мають бути встановлені строки виконання тих чи інших підготовчих робіт щодо законопроекту. Визначати такі часові орієнтири безпосередньо у Регламенті, вочевидь не варто, оскільки статтею 155 Основний Закон України обмежує у часі

можливості Верховної Ради України приймати законопроекти про внесення змін до Конституції України. Вони встановлюються безпосередньо парламентом в залежності від конкретної поточної ситуації. Отже, парламент має назвати такі строки й дати:

1) строк подання пропозицій і поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України. Суб'єктами права їх подання можуть бути групи народних депутатів чисельністю не менше третини від конституційного складу Верховної Ради України для **рядових** розділів Основного Закону України і не менше двох третин – для базових розділів. У максимумі для кожної поправки може бути своя, відмінна від інших група авторів – народних депутатів України. Проте не забороняється, аби однією і тією ж групою було запропоновано декілька поправок та/або пропозицій;

2) термін опрацювання пропозицій, поправок до законопроекту головним комітетом (тимчасовою спеціальною комісією) та іншими визначеними комітетами парламенту;

3) строк, після якого народним депутатам подаються напрацьовані у ході підготовчого періоду документи;

4) дата розгляду у Верховній Раді України питання про розгляд пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Така ж процедура виконується у разі розгляду пропозицій та поправок до пов'язаних законопроектів. Хоча треба не виключати можливості того, що за результатами обговорення парламент прийде до висновку про зняття законопроекту з розгляду.

2. Процедура підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України для можливості прийняття до нього запропонованих пропозицій, поправок здійснюється практично у повній відповідності з порядком підготовки законопроектів до другого читання, виклад якого зроблено у главі 19 Розділу IV Регламенту.

Зокрема, у порівняльній таблиці наводиться текст визначеного Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо якого і було надано висновок Конституційного Суду України. Якщо при розгляді звичайних законопроектів вказувалися прізвища ініціаторів внесення поправок або пропозицій , то тут для ідентифікації ініціатора ( нагадуємо, що саме так – в однині - позначається та група народних депутатів України, котрі внесли цю поправку, пропозицію) вказується чисельність народних депутатів, що її подали. Тут же повідомляються прізвища народних депутатів України, які були уповноважені відповідною групою, представляти пропозиції, поправки. Кількість їх повинна бути не більше трьох, з числа осіб, хто подавав таку пропозицію, поправку. Такі вихідні дані знов таки мають повідомлятися для кожної поданої пропозиції, поправки окремо.

3. За обсягом і складом робота щодо підготовки законопроекту до процедури обговорення і прийняття пропозицій та/або поправок і сформування остаточної редакції законопроекту виконується на більш фундаментальному і формалізованому рівні ніж для звичайних законопроектів. Головний комітет та інші комітети , які за розписом Голови Верховної Ради України ( або когось з його заступників), займаються підготовкою такого питання, готують для кожної з цих пропозицій та/або поправок висновки у відповідності до вимог Регламенту (пунктів 1-7, 9-12, 14 частини другої статті 140).

Крім того, обов'язково готуються висновки цих комітетів стосовно остаточної редакції законопроекту, запропонованої головним комітетом, виходячи з вимог пункту 4 частини першої статті 118 Регламенту Верховної Ради України. Всі ці комітети беззастережно враховують у своїй підготовчій роботі висновок Конституційного Суду України щодо законопроекту.

Надання всіх зазначених висновків разом з напрацьованою до законопроекту про внесення змін до Конституції України та інших необхідних документів має відбуватися у строки, визначені перед цим парламентом. Перелік супровідних документів принципово не відрізняється від того переліку, який наводиться у частині другій статті 99 Регламенту України

з урахуванням специфіки законопроекту про внесення змін. Можуть надаватися інші документи інформаційного характеру щодо законопроекту у відповідності до рішення головного комітету.

**Стаття 151. Розгляд Верховною Радою пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України**

**1. На пленарному засіданні Верховної Ради обговорення кожної пропозиції, поправки до законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється у повному обсязі і проводиться в порядку, передбаченому в частині третій статті 119, статті 120 цього Регламенту.**

**2. Рішення про включення пропозиції, поправки до законопроекту про внесення змін до Конституції України приймається Верховною Радою тією ж кількістю голосів народних депутатів, якою згідно із статтею 155 Конституції України здійснюється попереднє схвалення відповідного законопроекту чи його прийняття згідно із частиною першою статті 156 Конституції України.**

**3. Після закінчення голосування щодо прийняття пропозицій, поправок до законопроекту Верховна Рада переходить до розгляду питання про прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності зміненої редакції законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Розгляд цього питання здійснюється у порядку, передбаченому частинами першою - третьою статті 146, частинами п'ятою, шостою статті 147 цього Регламенту. Положення частини шостої статті 147 цього Регламенту застосовується і в тому випадку, коли Верховна Рада не прийняла жодної пропозиції, поправки до законопроекту про внесення змін до Конституції України.**

**4. Якщо за результатами розгляду Верховною Радою пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України законопроект знятий з розгляду, то до нього застосовуються відповідно положення частини першої статті 158, частини другої статті 156 Конституції України.**

1. Після включення у порядок денний питання про розгляд у сесійному залі пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України саме обговорення здійснюється за процедурою другого читання, Воно відбувається для кожної поправки, пропозиції у повному обсязі і у відповідності до положень частини третьої статті 119 і статті 120 Регламенту Верховної Ради України.

Зокрема, у будь-який момент розгляду питання парламент може вдатися до обговорення і голосування спочатку основних структурних частин законопроекту. Не повинно відбуватися жодного скорочення власне процедури обговорення з тим, щоб дати можливість якнайповніше обговорити кожну пропозицію або поправку.

2. Для включення пропозиції або поправки до законопроекту про внесення змін до **рядових** розділів Основного Закону України вона має бути підтримана більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. У разі прийняття пропозиції, поправки до законопроекту, що стосується **базових** розділів Конституції України, для її схвалення треба отримати не менш як дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту.

У разі обговорення пов’язаних законопроектів щонайменша кількість голосів, яка потрібна для включення пропозицій або поправок, залежить від того, до якого законопроекту вони

вносяться. Якщо це той із них, який стосується **рядових** розділів, то це, звісно, просто більшість від конституційного складу парламенту. В іншому випадку це знов таки – дві третини від конституційного складу.

3. Для розуміння подальшого ходу дій Верховної Ради України треба чітко сприймати ту думку, що у кінцевому результаті законодавців інтересує не сам процес, тобто, скільки включено поправок або пропозицій? Головним у всьому цьому є: чи задовольняє повністю вимогам отриманого від Конституційного Суду України висновку напрацьована після включення підтриманих пропозицій, поправок редакція законопроекту про внесення змін до Конституції України?

Адже, якщо дійсно таку змінену редакцію законопроекту, буде надіслано до Конституційного Суду України, то Суд може навіть відмовити суб'єкту конституційного подання у відкритті конституційного провадження згідно пункту другого статті 45 Закону "Про Конституційний Суд України". Таке може відбутися, коли Верховна Рада змінить у новій редакції не всі положення попереднього тексту законопроекту, на невідповідність яких чинній Конституції вказав у своєму висновку Конституційний Суд. Своє рішення про відмову у такому випадку Суд може базувати на нормі статті 69 того ж таки наведеного нами вище Закону України "Про Конституційний Суд України", в якій йдеться про обов'язковість виконання рішень Суду. А саме, повного виконання рішень , а не якоїсь його частини.

Тому після закінчення голосування щодо прийняття пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Основного Закону України парламент починає розгляд питання про прийняття постанови Верховної Ради України стосовно звернення до Конституційного Суду України про надання ним нового висновку. Але тепер вже щодо зміненої редакції законопроекту.

Процедура розгляду такого питання здійснюється у відповідності до положень частин першої-третьої статті 141, а також частин п'ятої та шостої статті 142 Регламенту.

Виходячи з цього, обговорення повинно відповідати положенням статті 30 Регламенту за процедурою повного обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Передбачається можливість виступу Президента України або уповноваженої ним особи.

Під час засідання обговорюються всі напрацьовані головним та іншими комітетами парламенту, залученими до процесу підготовки питання, висновки та необхідні проекти актів для прийняття Верховною Радою України рішень щодо них. Якщо Верховною Радою України розглядається про звернення до Конституційного Суду України стосовно висновку про змінену редакцію пов'язаних законопроектів стосовно внесення змін до Конституції України, то вони обговорюються поєднано і рішення з цього питання приймається однією постановою парламенту.

Результатом обговорення може бути прийняття одного з двох рішень:

1) приймається постанова про звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності нової редакції законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158 Основного Закону України;

2) законопроект виключається з порядку денного сесії.

Кожне з цих рішень приймається простою більшістю голосів від конституційного складу парламенту.

Якщо жодне з них не отримало потрібної кількості голосів Верховна Рада України вирішує питання про зміст і строки подальшої роботи над законопроектом. Зокрема, може бути вирішено продовжити роботу над розробкою нових пропозицій і поправок до законопроекту з тим, щоб з одного боку найкращим чином врегулювати у законопроекті спірні питання і разом з тим найповніше задовольнити вимоги Конституційного Суду України до законопроекту. Може

заслуговувати на увагу пропозиція створити для врегулювання спірних питань тимчасову спеціальну комісію, якщо її не було створено до цього. Врешті решт повинен бути визначеним строк, на який відкладається прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до здійснення певних дій чи до настання певних обставин.

У разі неприйняття жодного з цих рішень застосовується положення частини шостої статті 147 Регламенту. Тоді законопроект вважається таким, що знятий з розгляду. Теж саме виконується, якщо парламент не прийняв жодної пропозиції, поправки до законопроекту про внесення змін.

4. Знята з розгляду нова редакція законопроекту про внесення змін до Конституції України, якщо вона стосується рядових розділів Основного Закону України, може бути знову подана до розгляду не раніше ніж через рік із дня прийняття рішення стосовно цього законопроекту. Повторне подання законопроекту про внесення змін до базових розділів дозволяється лише під час роботи Верховної Ради України наступного скликання. Для пов’язаних законопроектів мають працювати обидва зазначені правила, проте застосовується те із них, яке визначає більш віддалену у часі дату.

Якщо парламент все ж таки погодив усі запропоновані пропозиції, поправки і передав нову редакцію зміненого законопроекту, то далі робота над законопроектом входить у новий цикл, починаючи з отримання нового висновку Конституційного Суду України з усіма відповідними подальшими кроками. Кількість таких циклів жодним чином не обмежується, крім, звісно, здорового глузду.

## Глава 27
## ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ І КОНТРОЛЬ ЗА ЙОГО ВИКОНАННЯМ

***Правові основи підготовки, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України ґрунтуються на приписах Конституції України, зокрема положеннях, уміщених у статтях 85, 92, 95, 96, 97, 116 Основного Закону держави.***

***Відповідно до пункту 4 частини першої статті 85 Конституції України затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням за Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання віднесено до конституційних повноважень Верховної Ради України.***

***Згідно з пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України.***

***Відповідно до статті 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України. Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.***

***Згідно зі статтею 96 Конституції України Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.***

***Відповідно до статті 97 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений.***

***Згідно зі статтею 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.***

***Відповідно до пункту 6 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання.***

***Докладніше особливості процедури розгляду та прийняття проекту Закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України регулюється Бюджетним кодексом України (Глава 7) та Регламентом Верховної Ради України (Глава 27). Особливості цієї процедури зумовлені специфікою правової природи Закону про Державний бюджет України як основного фінансового документа держави, в якому регулюється співвідношення між***

***державними видатками та доходами на засадах соціальної справедливості та збалансованості***.

*Така специфіка правової природи та процедури ухвалення Закону про Державний бюджет України визначена безпосередньо у вищезгаданих законодавчих актах, а також у ряді рішень Конституційного Суду України.*

*Зокрема,* ***у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо предмета та змісту Закону про Державний бюджет України від 22 травня 2008 р.*** *Конституційний Суд України виходив з того, що Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення:*

*1). цей Закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя;*

*2) цим Законом не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина (у разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони).*

*У* ***Рішенні Конституційного Суду України у справі про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України від 13 січня 2009 р.*** *Конституційний Суд України виходив з того, що:*

*1) подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України;*

*2) право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України.*

*У* ***Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 р.*** *Конституційний Суд України зробив такі висновки:*

*1) однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості;*

*2) повноваження Кабінету Міністрів України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання відповідного закону пов'язані з його функціями, в тому числі щодо реалізації політики у сфері соціального захисту та в інших сферах. Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України.*

*Законодавством України установлено, що разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, до Верховної Ради України подаються:*

*пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, яка повинна містити:*

*а) інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;*

*б) оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету;*

*в) пояснення до основних положень проекту Державного бюджету України та проекту закону про Державний бюджет України, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків на виконання функцій, програм у розрізі територій. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;*

*г) інформацію щодо врахування Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозицій Верховної Ради України до них, якщо вони були прийняті Верховною Радою України відповідно до частини шостої статті 33 Бюджетного кодексу;*

*ґ) аналітичні дані, розрахунки з обґрунтуваннями особливостей міжбюджетних взаємовідносин, а саме: детальні розрахунки прогнозного загального обсягу доходів та видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами, за видами доходів та за функціями; базові показники та результати обрахунку індексів відносної податкоспроможності в розрізі місцевих бюджетів; детальний розрахунок розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості по функціях та видах місцевих бюджетів; детальний розрахунок коригуючих коефіцієнтів та коефіцієнту вирівнювання; розрахунки обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомог та детальними фінансовими та кількісними показниками;*

*д) інформацію щодо обсягів державного боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов запозичень;*

*е) прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;*

*прогнозні показники зведеного бюджету України (включаючи оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;*

*перелік пільг по податках, зборах (інших обов'язкових платежах) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання;*

*показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету України, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду;*

*зведення та структура фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетні періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування Державного боргу;*

*перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії Кабінету Міністрів України;*

*доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;*

*проекти кошторисів усіх державних цільових фондів, які створюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до закону;*

*пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України (подаються до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету);*

*протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування;*

*інформацію щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України до проекту закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України (з вмотивованим обґрунтуванням);*

*інформацію щодо залучення довгострокових (більше одного року) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за такими зобов'язаннями державними підприємствами, у тому числі господарськими товариствами, у статутному капіталі яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв);*

*інформацію про квазіфіскальні операції та оцінку можливого впливу таких операцій на показники бюджету в наступних бюджетних періодах;*

*інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Кабінет Міністрів України.*

***Законом про Державний бюджет України визначаються:***

- *загальна сума доходів і загальна сума видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні і капітальні);*
- *граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді і державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій відповідно до статті 17 Бюджетного кодексу;*
- *бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України за бюджетною класифікацією;*
- *доходи бюджету за бюджетною класифікацією;*
- *бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;*
- *розмір оборотної касової готівки Державного бюджету України;*
- *розмір мінімальної заробітної плати на плановий бюджетний період;*
- *рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період;*
- *додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.*

***Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді представляє на її пленарному засіданні член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування державної бюджетної політики, не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради.***

*На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо мети, завдань та*

*очікуваних результатів виконання відповідних бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік.*

***Від комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, із доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України виступає голова комітету****.*

***Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться за процедурою повного обговорення (стаття 30 Регламенту).***

***За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада може прийняти рішення про його відхилення у разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період.***

*У разі відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у 7-денний строк з дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік з обґрунтуванням внесених змін. У такому разі строки підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях збільшуються на п'ять днів*

***Народні депутати, комітети формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету****, з урахуванням таких вимог:*

- *пропозиції мають узгоджуватися з Основними напрямами бюджетної політики на наступний бюджетний період;*
- *пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік;*
- *пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики.*

***Пропозиції, направлені до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, після 1 жовтня року, що передує плановому, та/або з порушенням встановлених вимог, не розглядаються.***

*Рахункова палата за дорученням Верховної Ради проводить експертизу проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і до 1 жовтня року, що передує плановому, подає свої висновки Верховній Раді.*

***Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому, розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, висновки Рахункової палати і готує висновки та пропозиції до нього (які викладаються у вигляді проекту постанови Верховної Ради****), а також таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи. Показники, що містяться у висновках та пропозиціях до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, мають бути збалансованими.*

***Проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також таблиця пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи надаються народним депутатам не пізніше ніж за два дні до розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.***

***Ключові особливості процедури першого читання.***

***Верховна Рада розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому.***

*У разі якщо бюджетний період не співпадає з календарним роком, строки розгляду встановлюються за процедурним рішенням Верховної Ради.*

***Розгляд у першому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду***.

***Розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні проводиться за процедурою повного обговорення.***

*Під час обговорення слово для виступу надається представникам комітетів за письмовими заявами, депутатських фракцій (депутатських груп), народним депутатам, представникам Кабінету Міністрів України та Рахункової палати.*

*Після завершення обговорення ставиться на голосування за основу підготовлений комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.*

*Після прийняття за основу проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік ставляться на голосування ті включені до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат.*

*Якщо Верховною Радою не прийнято рішення на підтримку проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу, проводиться постатейне голосування таких висновків та пропозицій, а також тих включених до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат.*

*У разі якщо під час голосування були підтримані пропозиції, які призвели до змін висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлених комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, Верховна Рада може перенести на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.*

***Схвалені Верховною Радою висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради.***

*Якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не отримано необхідної кількості голосів народних депутатів, Верховна Рада може прийняти*

*рішення про направлення цього проекту постанови до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки).*

***Ключові особливості процедури другого читання.***

***Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні Кабінет Міністрів України за участю уповноважених представників комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, готує та у 14-денний строк, але не пізніше 3 листопада року, що передує плановому, подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік****, підготовлений відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльну таблицю щодо їх урахування з вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень Бюджетних висновків Верховної Ради.*

*Поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлений відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльна таблиця щодо їх урахування надаються народним депутатам не пізніш як за десять днів до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.*

*Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого до другого читання, готує висновок щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради. При цьому пропозиції народних депутатів, комітетів до проекту закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, не розглядаються.*

***Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому****. У другому читанні приймаються: граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій; загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.*

***Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради цього законопроекту.***

***Голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, доповідає висновок комітету щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради у підготовленому до другого читання законопроекті.***

*Після доповідей члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, та голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, проводиться обговорення в порядку, визначеному статтею 30 Регламенту.*

*Після обговорення Верховна Рада проводить голосування щодо прийняття у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням висновку комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо врахування*

*у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради. У разі прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні проводиться голосування про прийняття цього законопроекту в цілому.*

*Якщо Верховною Радою не прийнято рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні, проводиться розгляд і голосування статей, на розгляді і голосуванні яких наполягають народні депутати.*

***У разі якщо під час голосування статей показники проекту бюджету залишаються збалансованими, ставиться на голосування пропозиція щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні та в цілому.***

*У разі якщо під час голосування статей показники проекту бюджету стали розбалансованими, Верховна Рада відкладає на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні для забезпечення збалансованості показників проекту бюджету комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету.*

***Якщо не прийнято рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні за результатами голосування, Верховна Рада може прийняти рішення про направлення цього законопроекту до Кабінету Міністрів України для підготовки на повторне друге читання (з визначенням строків та критеріїв такої підготовки).***

*Якщо під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні в тексті цього законопроекту виникають суперечності і помилки, які виключають можливість застосування його норм після остаточного прийняття та набрання чинності, розгляд відповідних статей законопроекту переноситься на третє читання.*

***Ключові особливості процедури третього читання.***

***Відповідно до рішення Верховної Ради про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, готує його до третього читання.***

*Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, готує пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, розгляд яких перенесено на третє читання, та подає порівняльну таблицю таких статей і остаточну редакцію законопроекту. Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні пропозиції народних депутатів, комітетів до нього не розглядаються.*

***Третє читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та співдоповіді члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, про пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.***

***Після доповіді та співдоповіді проводиться голосування пропозицій комітету****, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік та прийняття проекту закону в цілому.*

***У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у цілому цей законопроект за рішенням Верховної Ради направляється на повторне***

***третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.***

***Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.***

*Як бачимо, процедура проходження законопроекту про Державний бюджет у парламенті України має багато спільного за технологією з правилами, що застосовуються при прийнятті звичайних законопроектів. Проте багато причин примусили законодавців виокремити прийняття Держбюджету із загальної нормативної бази.*

*До їх переліку можемо віднести цілу низку відмінностей, які відрізняють бюджетну законопроектну систему.*

*По-перше, чітка часова циклічність розробки бюджету, в основу котрої покладено фазу довжиною у рік.*

*По-друге, однозначно визначений суб'єкт законодавчої ініціативи при первинному поданні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік – Кабінет Міністрів України.*

*По-третє, обов'язковість прийняття закону про Державний Бюджет протягом однієї сесії парламенту. Зокрема, у разі відхилення проекту закону про Державний бюджет Уряд зобов'язаний протягом семи днів подати нову редакцію законопроекту для його повторного представлення.*

*Існує ще цілий ряд ознак, що суттєво відрізняють процес прийняття закону, які стають зрозумілими у ході ознайомлення із законодавчою процедурою його проходження через український парламент.*

*Взагалі, несвоєчасне прийняття закону про бюджет країни на наступний рік не означає, що фінансове життя у країні зупиняється. Проте це призводить до багатьох ускладнень. Передусім, як це випливає з положень статті 41 Бюджетного кодексу України, накладається цілий ряд обмежень на здійснення витрат з Державного бюджету України. Зокрема:*

*1) витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;*

*2) щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених частиною шостою статті 16 та частиною четвертою статті 23, а також пунктами 4 і 5 частини другої статті 41 Бюджетного кодексу України ).*

*Тому ставлення до бюджетного процесу має бути гранично виваженим і таким, що робить бюджет країни реалістичним і збалансованим.*

*З урахуванням вищевикладених загальних міркувань, нижче пропонуємо деталізований постатейний коментар до тих статей Регламенту Верховної Ради України, які стосуються специфіки парламентських процедур у бюджетному процесі.*

**Стаття 152. Визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період**

**1. Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період схвалюється Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, та у триденний строк подається до Верховної Ради.**

**2. Процес визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період у Верховній Раді здійснюється з урахуванням поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період.**

**3. Народні депутати, комітети розробляють свої пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, до 15 квітня року, що передує плановому, але не пізніше ніж за 15 днів до дня розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**4. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, розглядає пропозиції, що надійшли, готує на основі поданого Кабінетом Міністрів України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і пропозицій до нього та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який надається народним депутатам не пізніш як за два дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**5. Верховна Рада не пізніше 30 квітня року, що передує плановому, розглядає питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період у порядку, визначеному статтею 30 цього Регламенту. З доповіддю виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування державної бюджетної політики, та голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету.**

**6. За наслідками розгляду цього питання Верховна Рада може прийняти рішення про:**

**1) прийняття проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;**

**2) направлення проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки).**

**{Стаття 152 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Якщо порівняти бюджетний процес із загальною проектною практикою, то стадія розгляду у Верховній Раді України Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період буде відповідати фазі розробки і узгодження технічного завдання.

Першим формальним документом, що присвячується розробці Державного бюджету, є відповідно до статті 33 Бюджетного кодексу України Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. Саме цей документ є одним із основних нормативно-правових документів на стадії підготовки проекту Державного бюджету України. Суть його полягає у

визначенні органом законодавчої влади головних завдань бюджетної політики на наступний бюджетний рік. Завданням цього, по суті своїй, робочого матеріалу Уряду є визначення засадничих орієнтирів у виконанні подальшої підготовчої роботи зі створення головного фінансового документа країни на наступний рік.

Проект Основних напрямів бюджетної політики України на наступний бюджетний період розробляє Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади. Він ґрунтується на прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку і містить положення щодо:

1) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівня безробіття);

2) основних завдань бюджетної політики, зокрема граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України, граничного обсягу державного боргу, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;

3) пріоритетних завдань податкової політики;

4) реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;

5) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України;

6) інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Цей проект Міністерство фінансів України до 20 березня року, що передує плановому, подає на розгляд Кабінету Міністрів України. Останній, у свою чергу, не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

2. Процес визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період у Верховній Раді України не є довільним. Він, відповідно до частини другої цієї статті Регламенту, ґрунтується на параметрах поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період, тобто має «прив'язку» до стану виконання бюджету за попередній рік. У такий спосіб забезпечується своєрідна бюджетна «наступність».

3. Відповідно до частини третьої цієї статті Регламенту народні депутати і комітети Верховної Ради України розробляють свої пропозиції щодо Основних напрямів бюджетної політики і надсилають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, не пізніше, ніж за три дні до розгляду питання щодо Основних напрямів на засіданні Верховної Ради України. Регламент обумовлює досить стислі строки для цього: подання депутатських пропозицій до основних напрямів бюджетної політики до Комітету з питань бюджету до 15 квітня року, що передує плановому, але не пізніше ніж за 15 днів до дня розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України. Згаданий комітет, своєю чергою, узагальнює пропозиції, що надійшли, і готує проект постанови Верховної Ради України про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Такий проект надається народним депутатам не пізніш як за два дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України (частина четверта цієї статті).

4. Зміст проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період складають пропозиції Кабінету Міністрів України з питань, перерахованих у частині 4 статті 33 Бюджетного кодексу України. При цьому слід врахувати, що:

- граничний розмір дефіциту (чи профіциту) Державного бюджету України визначається у відсотках до загального обсягу Державного бюджету України. Але в останні роки для розрахунку цього показника використовується методика Міжнародного валютного фонду, яка передбачає обчислення дефіциту Державного бюджету України у відношенні до прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту (ВВП);

- граничний розмір державного боргу та гарантій визначено статтею 18 Бюджетного кодексу України, а розміри на відповідний рік встановлюються Законом про Державний бюджет України. Величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 відсотків фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі перевищення граничної величини, визначеної частиною другою цієї статті, Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність з положеннями цього Кодексу;

- розпорядники бюджетних коштів, згідно пункту 47 частини статті 2 Бюджетного кодексу України є бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету;

- захищені видатки бюджету – це видатки Державного бюджету України, обсяг яких не може змінюватися при проведенні скорочення затверджених бюджетних призначень; перелік захищених видатків Державного бюджету України визначається у частині другій статті 55 Бюджетного кодексу України.

Профіцит Державного бюджету України може утворитись в залежності від пропозицій Кабінету Міністрів України. Профіцит бюджету являє собою перевищення доходів бюджету над його видатками. Згідно зі статтею 14 Бюджетного кодексу України профіцит бюджету затверджується виключно з метою погашення боргу та забезпечення збереження встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів (оборотний залишок бюджетних коштів - це частина залишку коштів загального фонду будь-якого бюджету, яка формується на початок планового бюджетного періоду з метою покриття тимчасових касових розривів; вона встановлюється в розмірі не більше 2 відсотків планових видатків загального фонду бюджету) та придбання цінних паперів з урахуванням особливостей затвердження місцевого бюджету з дефіцитом або профіцитом, визначених статтею 72 цього Бюджетного кодексу України.

Велике значення має такий показник проекту Державного бюджету України, як частка прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України. Цей показник відбиває роль бюджетної системи України у розподілі валового внутрішнього продукту. Розвинені країни світу не прагнуть до збільшення цього показника, намагаючись досягнути його найменшого і оптимального розміру.

Одним із показників, які подаються Кабінетом Міністрів України, є обґрунтування і розмір розрахунків питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України, і коефіцієнти вирівнювання для місцевих бюджетів. Цей показник відображає ту суму коштів, яка перераховується із Державного бюджету України до місцевих бюджетів у зв'язку із тим, що власних коштів їм не вистачає. Зменшення цього показника пов'язується із широким колом заходів держави по зміцненню місцевих бюджетів.

Система відносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами будується згідно статті 95 Конституції України на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Ці відносини випливають із необхідності забезпечення місцевих бюджетів коштами, необхідними для

забезпечення самостійності місцевого самоврядування і виконання ним своїх функцій по задоволенню потреб територіальних громад за рахунок власних коштів. Оскільки цих коштів на нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування, як правило, недостатньо, держава проводить гнучку політику, пов'язану із використанням багатьох інструментів (перш за все - міжбюджетних трансфертів) для забезпечення збалансування місцевих бюджетів. Ця політика є предметом постійної уваги і тому щорічно коригується відповідно до соціально-економічних змін.

Слід мати на увазі, що прийняття Державного бюджету України, як правило, повинно ґрунтуватися на показниках, закладених в ухвалених парламентом Основних напрямах бюджетної політики, зокрема, щодо встановлення нового розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення, визначення чи зміни нових пріоритетних завдань податкової політики, а також визначення державних (цільових) програм, пріоритетних для реалізації в наступному бюджетному періоді. Відтак, наступне прийняття Державного бюджету України не може не супроводжуватися внесенням змін до актів чинного законодавства України (див. коментар до статті 153 Регламенту).

Згідно зі статтею 100 Конституції України Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Згідно статті 9 Закону України "Про Національний банк України" Рада Національного банку України відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного і соціального розвитку України до 15 вересня розробляє Основні засади грошово-кредитної політики і вносить їх Верховній Раді України для інформування, здійснює контроль за виконанням Основних засад. Крім того, Рада Національного банку України затверджує кошторис доходів і витрат Національного банку України і подає Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 1 квітня року, що передує плановому, проект кошторису доходів та витрат Національного банку України на наступний рік, а також до 15 березня року, що передує плановому, подає Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України свої прогнозні монетарні показники на наступний рік.

5. Відповідно до частини п’ятої цієї статті Регламенту встановлено граничний строк розгляду у парламенті питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період – до 30 квітня року, що передує плановому. Розгляд такого питання відбувається за процедурою повного обговорення (стаття 30 Регламенту). Обов’язково з доповіддю має виступити Прем'єр-міністр України або за його дорученням міністр фінансів України, а також голова парламентського бюджетного комітету.

6. Характерно, що частиною шостою цієї статті встановлено ймовірну варіативність наслідків розгляду питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Це може бути прийняття відповідної постанови щодо цього документу або направлення проекту постанови до бюджетного комітету для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою України з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України (з визначенням строків такої підготовки).

Що стосується першого варіанту дій Верховної Ради України, то тут парламент може своєю постановою не тільки схвалити відповідні Основні напрями бюджетної політики, але і відхилити їх. Щоправда, у цьому випадку незрозуміло, як має діяти Уряд: очевидно, готувати новий варіант документу.

**Стаття 153. Підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік**

**1. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається з урахуванням положень Бюджетного кодексу України та цього Регламенту.**

**2. Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.**

**3. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.**

**4. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.**

**5. Поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік надається народним депутатам та Рахунковій палаті не пізніше ніж за чотири дні до його представлення у Верховній Раді.**

**{Частина п'ята статті 153 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**6. Під час розгляду Верховною Радою та комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, питань, визначених главою 27 цього Регламенту, беруть участь уповноважені представники Кабінету Міністрів України.**

**{Статтю 153 доповнено частиною шостою згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Основними джерелами, положеннями яких керуються при розгляді Державного бюджету у Верховній Раді України, є Бюджетний кодекс України та Регламент Верховної Ради України. Вочевидь, розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік має здійснюватися також і у відповідності з Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

У Бюджетному кодексі України зазначені засади бюджетної системи, її структура, принципи та правові підвалини функціонування системи. У ньому також йдеться про основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Бюджетний кодекс України врегульовує відносини, що відбуваються у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання, зокрема, Державного бюджету України. У ньому закладено також положення про розгляд звітів про виконання та контроль виконання Державного бюджету України.

2. Частиною другої статті 96 Конституції України та Регламентом Верховної Ради України встановлено строк щорічного подання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року. Він вноситься до парламенту Кабінетом Міністрів України. Отже, як бачимо, суб’єктом законодавчої ініціативи стосовно проекту закону про Державний бюджет може бути виключно Уряд. Цьому передує відповідна підготовча робота. Вона започатковується, як ми вже казали, прийняттям Декларації цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період (Бюджетної декларації).

3. Згідно з бюджетним законодавством України первинна роль у формуванні бюджетних показників належить головним розпорядникам бюджетних коштів. Відповідно до статті 22

Бюджетного кодексу України визначаються головні розпорядники коштів бюджету країни. Сформований перелік стає після цього однією з підстав розробки бюджету.

Відповідно до пункту 18 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України головні розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Головні розпорядники бюджетних коштів виконують такі функції:

1) розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));

2) організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (місцевому фінансовому органу);

3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 цього Кодексу;

6) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

7) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

8) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

9) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

10) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

11) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу (частина п’ята статті 22 Бюджетного кодексу України).

Міністерство фінансів України у рамках підготовчих робіт розробляє інструкції щодо підготовки бюджетних запитів. Спираючись на ці інструкції, головні розпорядники бюджетних

коштів організують розроблення бюджетних запитів. У запитах міститься вся інформація, необхідна для аналізу показників проекту Держбюджету.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути лише органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів забезпечувати їх діяльність в особі їх керівників, а також міністерства, інші органи центральної виконавчої влади, Конституційний, Верховний та вищі спеціалізовані суди України, установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України в особі їх керівників.

Головну функцію підготовки проекту покладено на Міністерство фінансів України. Це міністерство після аналізу бюджетних запитів, отриманих від головних розпорядників бюджетних коштів, вживає необхідні заходи для узгодження розбіжностей із головними розпорядниками бюджетних коштів при складанні законопроекту. Міністерство фінансів подає проект закону до розгляду і вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України.

Відповідно до частини другої статті 29 Закону «Про Кабінет Міністрів України» і частини третьої статті 37 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому.

4. Відповідно до частини четвертої цієї статі Регламенту проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів. Це положення Регламенту є предметом безперервних суперечок, більше того, його було неодноразово порушено під час прийняття бюджету різних років. За останні 10-15 років, мабуть, не можна пригадати жодного випадку, коли б парламент не відійшов від цієї норми. І, відповідно, чи не у кожному такому випадку врешті-решт справа закінчувалася поданням звернення до Конституційного Суду України.

Найбільш повно це питання було піддано розгляду у Рішенні Конституційного Суду № 10-рп від 22 травня 2008 р. (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). У ньому йшла мова про конституційність ряду положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік». Саме цими положеннями було внесено велику кількість змін до деяких законодавчих актів України.

Якщо детально переглянути статтю 67 розділу першого, а також пункти 1-4, 6-22, 24-100 розділу другого Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», стосовно яких звернувся суб’єкт права на конституційне подання, то з’ясовується, що тільки тут парламент зупинив дію окремих положень дев’ятнадцяти законів, кодексів та інших нормативно-правових актів України. До дев’яносто одного акту внесено зміни та доповнення, а три визнано такими, що втратили чинність.

Варто звернути увагу на назву цього Закону, щоб побачити порушення зазначених нами вище норм. Адже там у другій частині назви чітко і недвозначно формулюється мета цієї частини: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

В мотивувальній частині свого Рішення Конституційний Суд України спирався, зокрема, на те, що затвердження Держбюджету України належить до повноважень Верховної Ради України (положення пункту 4 частини першої статті 85 і частини першої статті 96 Конституції України). Крім того, Суд виходив з норм Основного Закону держави про те, що це затвердження відбувається виключно у формі закону (пункт 1 частини другої статті 92 і частина друга статті 95 Конституції України).

Виходячи з цих та деяких інших норм Конституції України, Конституційний Суд України дійшов ряду важливих висновків. По-перше, через спеціальний характер свого призначення

закон про Державний бюджет не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя нашої країни. По-друге, Держбюджет, відповідно до конституційних норм, не має вищої юридичної сили щодо інших законів.

Саме тому Конституційний Суд України стверджує, що законом про Держбюджет жодним чином не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію, скасовувати їх, бо такі дії створюють суперечності в законодавстві, а це, у свою чергу, призводить до скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України ще раз наголосив, що при потребі зупинити дії законів, внести до якихось законів зміни і доповнення, визнати певні закони нечинними мають використовуватися окремі закони, але не закон про Державний бюджет.

Відповідного змісту правова позиція була сформульована і в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7-13 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про Державний бюджет України на 2010 рік"від 30 листопада 2010 р. № 22-рп/2010, в якому з урахуванням правових позицій, висловлених у рішеннях від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 та від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, визнані неконституційними положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», якими внесено зміни та доповнення до ряду законодавчих актів, а також встановлено правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.

4. Змінами, внесеними до Регламенту Законом у 2011 р., встановлено, що поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік надається не лише народним депутатам, але і Рахунковій палаті не пізніше ніж за чотири дні до його представлення у Верховній Раді України. Це синхронізується з тими положеннями Регламенту, які передбачають активну участь Рахункової палати у парламентських процедурах розгляду та прийняття рішень щодо проекту закону про Державний бюджет України, а також щодо здійснення парламентського контролю за виконанням закону про Державний бюджет України (частини третя і четверта статті 156, частина п’ята статті 157, частина перша і шоста статті 161 цього Регламенту).

5. Ця стаття Регламенту у 2011 р. була доповнена новою частиною шостою, яка уможливлює участь представників Уряду держави в процесі розгляду питань бюджетного характеру (у межах предмета регулювання глави 27 Регламенту) парламентом та профільним бюджетним комітетом. Така участь, безумовно, сприяє виробленню спільних позицій Уряду та парламенту на всіх етапах бюджетної процедури, а також більш тісній співпраці між ними для підготовки якісного головного фінансового документу країни.

**Стаття 154. Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді**

**1. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді представляє на її пленарному засіданні член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування державної бюджетної політики, не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо мети, завдань та очікуваних результатів виконання відповідних бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік.**

**{Частина перша статті 154 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**2. Від комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, з доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України виступає голова комітету.**

**3. Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту) з урахуванням особливостей, визначених у цій статті.**

**{Частина третя статті 154 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**4. За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада може прийняти рішення про його відхилення у разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період.**

**{Частина четверта статті 154 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

**5. У разі відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у 7-денний строк з дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік з обґрунтуванням внесених змін. У такому разі строки підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях збільшуються на п'ять днів.**

**{Частина п'ята статті 154 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Відповідно до частини другої статті 28 Бюджетного кодексу, проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України.

Згідно з частиною першою цієї статті представлення проекту закону про Державний бюджет робиться на пленарному засіданні Верховної Ради України Міністерством фінансів України. Це має відбутися не пізніше, ніж через п’ять днів з дня його подання Кабінетом Міністрів України до парламенту. Отже, максимальний термін, коли це може відбутися – 20 вересня поточного року. При цьому змінами до Регламенту, внесеними в 2011 р., було встановлено, що на такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради України можуть бути заслухані головні розпорядники коштів Державного бюджету щодо мети, завдань та очікуваних результатів виконання відповідних бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік. Отже, таке рішення парламент України має окремо ухвалити не менш ніж 150 голосами народних депутатів України, що узгоджується з частиною першою статті 49 Регламенту.

2. Відповідно до частини другої цієї статті Регламенту доповідь про відповідність проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам Бюджетного кодексу від комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, робить голова комітету. У цій частині говориться також про те, що його доповідь має висвітлювати відповідність проекту Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України.

Варто нагадати, що відповідно до частини першої статті 3 Кодексу бюджетним періодом для всіх бюджетів, що входять у бюджетну систему країни, визначається один календарний рік. Початком такого року встановлено 1 січня планового року, а його закінчення припадає на 31

грудня того ж таки року. Навіть якщо бюджет не прийнято до 1 січня наступного року, точкою відліку бюджетного періоду все одно є 1 січня року, що наступив.

3. Ця частина статті 154 Регламенту не потребує додаткових пояснень.

4. Після закінчення представлення проекту закону про бюджет на наступний рік, яке проводиться у режимі повного обговорення (відповідно до положень статті 30 Регламенту), Верховна Рада приймає рішення щодо подальшої долі законопроекту. Вона може схвалити і прийняти до подальшого розгляду або відхилити поданий законопроект.

Останнє може статися, якщо будь-який документ або група документів з тих, що має подаватися разом з проектом бюджету згідно з переліком необхідних супроводжуючих матеріалів (дивись коментар до частини третьої статті 153 Регламенту), не було подано Кабінетом Міністрів.

У Регламенті передбачено можливість відхилення проекту закону, коли він не відповідає Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Крім цього, проект закону може бути знято з розгляду, якщо він не відповідає вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим Бюджетним кодексом.

Наведемо перелік тих принципів, які встановлюються статтею 7 Кодексу як базові принципи бюджетної системи:

1) принцип єдності бюджетної системи України - єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості - повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності - Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти - до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості - бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності - при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі - гарантовані послуги), при залученні мінімального

обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності - розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів - бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості - бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості - інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Крім того, проект закону про Держбюджет, безумовно, повинен відповідати вимозі частини четвертої статті 153 Регламенту, яку ми вже обговорювали і де йде мова про заборону присутності у проекті закону про Держбюджет положень про зупинення дії чи внесення змін до інших законів.

5. Може статися, що парламент відхилить проект закону про Держбюджет України на наступний рік. Для звичайних законопроектів це означає, що його або такий законопроект, що повторює відхилений проект закону за суттю, не можна повторно подавати не тільки на поточній але й на наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради України відповідного скликання.

Для проекту закону про бюджет ситуація є докорінно іншою. Після набрання чинності рішення про відхилення поданого документу Кабінет Міністрів України **повинен у семиденний термін** подати до парламенту новий законопроект про Державний бюджет України на наступний рік з обґрунтуванням внесених змін. За цим відбувається повторне представлення законопроекту. В ньому мають бути враховані пропозиції Верховної Ради України, які було виголошено під час першого представлення. В іншому разі необхідно надати чітке обґрунтування відхилення Урядом України цих пропозицій.

Починається новий відлік строків проходження проекту закону з тим, щоб врешті-решт бюджет було прийнято до першого січня наступного року. Слід пояснити, що строки кожного окремого кроку при цьому повторному розгляді збільшуються для того, щоб встигнути прийняти Державний бюджет України до граничного строку. Так, зокрема, відповідно до частини шостої цієї статті Регламенту у такому разі строки підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях збільшуються на п'ять днів.

Нагадаємо, що постанови, прийняті парламентом, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення Головою Верховної Ради України, якщо тільки постановою не передбачено інший порядок набрання нею чинності (частина п’ята статті 138 Регламенту).

**Стаття 155. Процедура розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік**

**1. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, передбачених цією главою.**

**2. У разі порушення Кабінетом Міністрів України строків подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також порушення строків подання його на друге читання строки розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік обчислюються з дня його фактичного подання Кабінетом Міністрів України.**

**3. У разі відставки Кабінету Міністрів України до подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік або після відхилення Верховною Радою поданого проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік відлік строків розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік припиняється і відновлюється після подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік новосформованим Кабінетом Міністрів України.**

1. За схемою розгляду обговорення і прийняття проекту закону про Державний бюджет відбувається за процедурою трьох читань, як для переважної більшості законопроектів. Але особливості, які главою 27 Регламенту унормовують порядок проходження законопроекту про Держбюджет через Верховну Раду України, встановлюють відмінності з тим порядком, який наведено у Розділі IV Регламенту, де описується загальна законодавча процедура. Тому посилань на загальновживану процедуру трьох читань практично не буде, за виключенням деяких технічних особливостей

2. Якщо Кабінет Міністрів України вносить із запізненням проект закону про Державний бюджет на наступний рік, то подальші строки розгляду такого проекту обчислюються, починаючи з дати його фактичного подання до парламенту. Знову ж, при порушенні строків подання законопроекту на друге читання відбувається зміщення всіх подальших строків його розгляду у Верховній Раді України. Точкою відліку у цьому випадку теж визначається дата реального внесення проекту закону на друге читання.

3. Нестандартна ситуація виникає також у разі, коли в процесі проходження проекту закону про бюджет через парламент відбувається відставка уряду. Якщо на цей момент законопроект ще не було подано до Верховної Ради або відставка відбулася після відхилення парламентом вже поданого проекту бюджету на наступний рік, відлік строків розгляду припиняється, а проект вважається знятим із розгляду.

Після сформування нового складу Кабінету Міністрів України цей Уряд розробляє новий проект закону. Після його подання до Верховної Ради України починається відлік уже нових строків проходження законопроекту у Верховній Раді України.

Схожа ситуація виникла з прийняттям бюджету у 2007 р. Тоді у зв’язку з припиненням повноважень більш ніж 150 депутатів, що було викликано поданням ними заяв про вихід із фракцій, до яких вони до того часу належали, Верховна Рада України зупинила свою діяльність. Президент України видав відповідний указ про проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, які відбулися 30 вересня 2007 р.

Незадовго перед цим Уряд подав до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет на 2008 р. Але обговорення проекту закону не було легітимним, бо на той час відповідно до Рішення Конституційного Суду України №17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 р. (щодо повноважності Верховної Ради України), як ми вже про це казали, діяльність парламенту була зупинена. Тому проведення будь-яких пленарних засідань не мали жодної правової сили. Таким чином, всі терміни подання проекту закону були згаяні і пізніше його було внесено вже новосформованим Урядом через декілька місяців після 15 вересня. Бюджет на 2008 р. все ж

було прийнято, але відповідні терміни проходження законопроекту через парламент суттєво скоротилися завдяки зміщенню дня фактичного подання проекту закону про Державний бюджет на 2008 р. до Верховної Ради України.

4. Неприпустимою вважаємо ситуацію, коли, мотивуючи проведенням позачергових виборів народних депутатів України, Уряд України відмовляється виконати свою конституційну функцію щодо вчасного подання до парламенту проекту закону України про Державний бюджет на наступний рік. Так сталося, зокрема у 2014 р., коли Уряд не виконав своєї бюджетної функції і не подав до 15 вересня 2014 р. проект закону України про Державний бюджет на 2015 р. Це було зроблено із суттєвим запізненням вже після проведення позачергових виборів до Верховної Ради України (26 жовтня 2014 р.), а саме внесення такого проекту відбулося 12 грудня 2014 р., щоправда, вже 13 грудня 2014 р. цей проект Урядом було відкликано, а повторно внесено доопрацьований варіант Держбюджету-2015 лише 23 грудня 2014 р., тобто безпосередньо напередодні початку нового бюджетного року.

**Стаття 156. Підготовка проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до першого читання**

**1. Народні депутати, комітети формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, з урахуванням таких вимог:**

**1) пропозиції мають узгоджуватися з Основними напрямами бюджетної політики на наступний бюджетний період;**

**2) пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік;**

**3) пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики.**

**2. Пропозиції, направлені до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, після 1 жовтня року, що передує плановому, та/або з порушенням встановлених вимог, не розглядаються.**

**3. Рахункова палата за дорученням Верховної Ради проводить експертизу проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і до 1 жовтня року, що передує плановому, подає свої висновки Верховній Раді.**

**4. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому, розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, висновки Рахункової палати і готує висновки та пропозиції до нього (які викладаються у вигляді проекту постанови Верховної Ради), а також таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи з урахуванням вимог пунктів 1-3 частини першої статті 118 цього Регламенту. Показники, що містяться у висновках та пропозиціях до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, мають бути збалансованими.**

**5. Проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також таблиця пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи надаються народним депутатам не пізніше ніж за два дні до розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.**

**{Текст статті 156 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Ця стаття Регламенту зазнала синхронних змін разом з Бюджетним кодексом України 7 липня 2011 р., зокрема в частині: визначення формальних вимог до пропозицій народних депутатів та комітетів парламенту до проекту Державного бюджету України; встановлення обов'язкової експертизи Рахунковою палатою України проекту Державного бюджету України; визначення необхідності подання профільним комітетом збалансованих показників, уміщених у висновках і пропозиціях до проекту Закону України про Державний бюджет України, які викладаються у вигляді відповідного проекту постанови Верховної Ради України; скорочення з п'яти до двох днів до розгляду парламентом проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік строку надання народним депутатам України проекту постанови щодо висновків та пропозицій до проекту Держбюджету.

2. Уже на цьому етапі розгляду проекту закону про Державний бюджет добре видно відмінності бюджетної процедури під час здійснення першого читання від порядку розгляду звичайних законопроектів. Найбільш характерним є те, що вже після ухвалення парламентом рішення про прийняття до розгляду проекту закону про Держбюджет на наступний рік як народні депутати, так і комітети Верховної Ради готують свої пропозиції до цього проекту.

Всі ці пропозиції мають бути направлені до Комітету з питань бюджету. Крайнім строком відправлення сформованих авторами пропозицій до Комітету з питань бюджету визначено 1 жовтня. Підкреслюємо: день їх відправлення авторами, а не той день, коли вони були отримані Комітетом з питань бюджету. Тобто пропозиції, що були відправлені після названої дати, тобто починаючи з 2 жовтня, до розгляду Комітетом з питань бюджету не приймаються.

Датою відправлення документу, надісланого народним депутатом або комітетом парламенту через відділ службової кореспонденції Управління діловодства Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України (а саме так мають направлятися вказані пропозиції), вважається дата, зазначена при реєстрації відправлення листа з пропозицією (або їх групою) у цьому відділі.

2. Наступною реперною датою опрацювання законопроекту у Верховній Раді є 15 жовтня. Саме до цієї дати Комітет з питань бюджету повинен розглянути і висловити своє ставлення до всіх поданих народними депутатами та парламентськими комітетами пропозицій до проекту закону про Держбюджет. Їх розгляд на цьому етапі здійснюється цим комітетом із залученням уповноважених Урядом України представників та за участі ініціаторів внесення пропозицій.

Настанови Регламенту щодо змісту пропозицій мають такий вигляд:

1) пропозиції мають узгоджуватися з Основними напрямами бюджетної політики на наступний бюджетний період;

2) пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік;

3) пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики.

Таким чином, Комітетові з питань бюджету надано право не приймати до розгляду певні пропозиції народних депутатів України, якщо вони не відповідають вимогам наведених вище приписів Регламенту. Це зовсім не означає якогось звуження обсягу права законодавчої ініціативи народних депутатів України, а має інше цільове спрямування: забезпечити збалансованість проекту Державного бюджету України, взаємоузгодженість його положень з ключовими настановами Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, запобігти неконтрольованому збільшенню розмірів державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом тощо. Неприйняті з цих причин пропозиції не включаються до порівняльної таблиці, яка готується Комітетом за результатами його підготовчої роботи над поданими пропозиціями.

За результатами обговорення Комітет з питань бюджету за наявності кворуму (частина перша статті 44 Закону «Про комітети Верховної Ради України») на своєму засіданні голосує за схвалення або відхилення кожної окремої пропозиції. Пропозиція вважається врахованою, якщо її було підтримано більшістю голосів присутніх на засіданні членів комітету (частина п’ята статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

У разі відхилення пропозиції Комітет з питань бюджету повинен у своїх висновках дати вмотивоване обґрунтування такого рішення.

3. На закінчення розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Комітет з питань бюджету має підготувати свої висновки щодо проекту закону і пропозиції Комітету до нього. До цього додається порівняльна таблиця, напрацьована з дотриманням вимог, які передбачені статтею 118 Регламенту. Готується також проект відповідної постанови парламенту.

Бюджетний кодекс наголошує, що показники, які містяться у підготовлених Комітетом з питань бюджету висновках і пропозиціях, повинні бути збалансованими, як цього потребує загальна ідеологія бюджетної політики в Україні. Про це, до речі, як ми вже відзначали, йдеться у частині третій статті 95 Конституції України. Ідентична вимога, як ми згадували вище, з 2011 р. вміщена і в частині четвертій цієї статті Регламенту.

4. Всі матеріали, які були напрацьовані Комітетом з питань бюджету у ході підготовки проекту закону до першого читання – висновки і пропозиції комітету, порівняльна таблиця, проект постанови Верховної Ради та супровідні документи (стаття 91 Регламенту), – надаються народним депутатам України не пізніш, як за два дні до розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік на пленарному засіданні. Видається, що цього строку цілком достатньо для оперативної підготовки народних депутатів України для прийняття зваженого рішення щодо проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні у строки та у спосіб, що визначені статтею 157 Регламенту.

**Стаття 157. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні**

**1. Верховна Рада розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому.**

**{Частина перша статті 157 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**2. У разі якщо бюджетний період не співпадає з календарним роком, строки розгляду встановлюються за процедурним рішенням Верховної Ради.**

**3. Розгляд у першому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду.**

**4. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні проводиться за процедурою повного обговорення з урахуванням особливостей, передбачених у цій статті.**

**5. Під час обговорення слово для виступу надається представникам комітетів за письмовими заявами, депутатських фракцій (депутатських груп), народним депутатам, представникам Кабінету Міністрів України та Рахункової палати.**

**{Частина п'ята статті 157 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**6. Після завершення обговорення ставиться на голосування за основу підготовлений комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.**

**7. Після прийняття за основу проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік ставляться на голосування ті включені до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат.**

**8. Якщо Верховною Радою не прийнято рішення на підтримку проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу, проводиться постатейне голосування таких висновків та пропозицій, а також тих включених до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат.**

**9. У разі якщо під час голосування були підтримані пропозиції, які призвели до змін висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлених комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, Верховна Рада може перенести на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.**

**10. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається прийнятим у першому читанні, якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Схвалені Верховною Радою висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради.**

**11. Якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не отримано необхідної кількості голосів народних депутатів, Верховна Рада може прийняти рішення про направлення цього проекту постанови до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього**

**питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки).**

**{Частини шосту - чотирнадцяту статті 157 замінено частинами шостою - одинадцятою згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Ця стаття Регламенту встановлює алгоритм реалізації парламентської процедури щодо розгляду проекту Держбюджету на етапі першого читання. Слід зазначити, що Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 7 липня 2011 р. ця стаття Регламенту зазнала істотних змін, зокрема, у частині:

- скасування можливості розгляду проекту Держбюджету після повторного подання Кабінетом Міністрів України – не пізніше 25 жовтня року, що передує плановому;

- надання права участі в обговоренні законопроекту в першому читанні депутатським групам;

- постановки на голосування за основу підготовленого Комітетом з питань бюджету не висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до цього законопроекту;

- надання можливості перенесення на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за умови, якщо під час голосування були підтримані пропозиції, які призвели до змін висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлених Комітетом з питань бюджету;

- уможливлення постановки на голосування тих включених до порівняльної таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат України, - після прийняття за основу проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік;

- уможливлення постатейного голосування включених до порівняльної таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат України, - у разі, якщо парламентом не прийнято рішення на підтримку проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу;

- уможливлення прийняття парламентом рішення про направлення цього проекту постанови до Комітету з питань бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою України з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки), - у разі, якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не отримано необхідної кількості голосів народних депутатів України.

Зазначені законодавчі зміни спрямовані, зокрема, на розширення прав народних депутатів України, депутатських фракцій (груп), а також профільного парламентського Комітету з питань бюджету на етапі першого читання проекту закону України про Державний бюджет України на наступний рік,

2. Частиною першої цієї статті Регламенту встановлюється, що розгляд законопроекту про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні повинен відбутися не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому. З приводу зазначеного положення слід зауважити, що його додержання, як і додержання інших строків бюджетного процесу, перебуває між собою в системному зв'язку з іншими положеннями Конституції України, Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України, які чітко визначають строковість здійснення тієї чи іншої спеціальної парламентської процедури в бюджетному процесі, не допускаючи зволікання з її реалізацією. Відтак, недодержання строків завчасного подання до парламенту України проекту закону України про Державний бюджет України Кабінетом Міністрів України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, спроможне істотно ускладнити додержання граничного строку розгляду проекту зазначеного закону у режимі першого читанні. А порушення такого строку, своєю чергою, поставить під загрозу строковість розгляду проекту Держбюджету у другому та в третьому читаннях (статті 158-159 Регламенту). На жаль, практика взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у цьому аспекті, особливо виразна протягом останніх 10-15 років, демонструє переважно негативні прояви системного порушення строків бюджетного процесу, що істотно впливає як на збалансованість і виваженість бюджетних показників, так і на відкритість зазначеного процесу громадському контролю загалом.

3. Відповідно до частини 1 статті 96 Конституції України за особливих обставин Державний бюджет України може охоплювати період, відмінний від звичайного (з 1 січня по 31 грудня планового року).

Такими особливими обставинами, як це встановлено частиною другою статті 3 Бюджетного кодексу України, можуть бути:

1) введення воєнного стану;

2) оголошення надзвичайного стану в Україні.

Регламент Верховної Ради України у частині другій цієї статті визначає, що при незбігові календарного року з бюджетним періодом строки розгляду законопроекту про Державний бюджет встановлюються парламентом шляхом прийняття відповідного процедурного рішення, яке, як відомо, відбувається відповідно до положень, наведених у статті 49 Регламенту Верховної Ради України.

4. Частинами третьою – п'ятою цієї статті Регламенту визначаються основні вимоги щодо розгляду питання проекту Державного бюджету у режимі першого читання. Такий розгляд проекту закону про Державний бюджет на наступний календарний рік проводиться у відповідності до процедури повного обговорення (як це і передбачено положеннями, вміщеними у статті 30 Регламенту) з урахуванням особливостей, передбачених статтею Регламенту, що коментується.

Частиною четвертою цієї статті Регламенту не визначається можливості проведення обговорення проекту закону України про Державний бюджет України на наступний календарний рік за скороченою процедурою (відповідно до положень статті 31 Регламенту), що вказує на імперативність повного парламентського обговорення даного питання в сесійній залі, з дотриманням встановленою цією статтею Регламенту послідовності проходження даного питання, з урахування черговості виступів учасників парламентського обговорення.

Так, зокрема, передбачено, що першим на засіданні парламенту з доповіддю виступає голова Комітету з питань бюджету. Він доповідає у рамках відведеного Регламентом часу про зміст висновків і пропозицій до проекту закону, зроблених за час підготовки до розгляду питання і належним чином опрацьованих Комітетом. Голова Комітету повідомляє народним депутатам України про основні результати обговорення цих пропозицій у Комітеті.

Далі в процесі розгляду надається можливість виступити з викладом своїх поглядів щодо питання, що обговорюється, представникам інших парламентських комітетів за їх письмовими заявами. Крім цього, заслуховуються виступи представників всіх парламентських фракцій (груп), народних депутатів України у порядку запису й у відповідності з положеннями Регламенту, викладеними у статтях 30, 32-35. Слово надається також уповноваженим представникам Кабінету Міністрів України та Рахункової палати.

5. Згідно з частиною шостою цієї статті Регламенту після завершення обговорення ставиться на голосування за основу підготовлений Комітетом з питань бюджету, проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Треба розуміти, що на голосування виноситься саме проект постанови, який уміщує пропозиції, підготовлені Комітетом з питань бюджету з урахуванням схвалення або відхилення кожної з них на засіданні цього Комітету. Тобто, народним депутатам України пропонується підтримати в цілому таке бачення Комітету з питань бюджету на всі пропозиції, яке результоване в його рішенні з цього приводу, прийнятому відповідно до положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Зрозуміло, що за прийняття проекту закону за основу в цьому випадку має проголосувати не менш як 226 народнтих депутатів України.

6. Частина сьома цієї статті Регламенту дає право народному депутатові України, пропозиції до проекту постанови якого не були включені до тексту узгодженого Комітетом з питань бюджету варіанту, наполягати на голосуванні таких пропозицій. Наголосимо, що таке наполягання народного депутата України щодо постановки на голосування відповідних пропозицій може відбутися лише за умови прийняття парламентом України за основу проекту постанови щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Зрозуміло, що не виключені випадки, коли ті чи інші позиції народних депутатів України, на врахуванні яких вони наполягатимуть, можуть бути підтримані парламентом. Не виключено, у цьому випадку, що такі пропозиції можуть дещо розбалансувати бюджетні показники і викликати ревізію висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлених Комітетом з питань бюджету. І все ж законодавчий підхід до врахування пропозицій народних депутатів України при постатейному їх голосуванні на пленарному засіданні Верховної Ради України повинен бути гранично виваженим з тим, щоб не допустити розбалансованості показників бюджету. Така вимога вже згадувалася нами в коментарі до частини третьої статті 153 Регламенту Верховної Ради України. У ній ідеться про те, що повноваження, які надаються бюджетом на здійснення витрат відповідно до його положень, повинні за обсягами відповідати тим надходженням, які, як передбачено, надійдуть у відповідний бюджетний період.

Зокрема, це може бути, коли у процесі постатейного голосування проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік складеться така ситуація, що показники бюджету розбалансуються. У такому разі Верховна Рада України має прийняти рішення про направлення цього проекту до Комітету з питань бюджету. Перед цим, зрозуміло, парламент повинен зробити все можливе для виправлення положення безпосередньо у сесійній залі. Це складно зробити без детального аналізу. Тому пропонується перенести подальше обговорення до Комітету з питань бюджету, який має підготувати проект закону до повторного першого читання.

Якщо ж такого збалансування не було додержано, то тоді відповідно до частини дев’ятої цієї статті Верховна Рада України може перенести на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Цей строк надається для забезпечення збалансованості таких бюджетних показників і оперативної

підготовки Комітетом з питань бюджету нового варіанту висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Водночас, Регламентом рекомендується не проводити голосування щодо тих пропозицій народних депутатів, запропонованих Комітетом з питань бюджету до відхилення, на розгляді яких ініціатори їх внесення не наполягають. Нам видається, що така норма до певної міри обмежує можливості народних депутатів, закладені у частині четвертій статті 45 Регламенту. Там говориться про те, що на голосування ставляться окремо всі пропозиції і поправки, що надійшли і не були відкликані у порядку, визначеному Регламентом. Таке обмеження тим більше виглядає дивним, адже сам депутат, відмовляючись від обговорення своєї пропозиції, вимагає хоча б голосування щодо неї, прагнучи побачити реакцію всієї Верховної Ради України на його пропозицію, а не тільки її частини, якою є Комітет з питань бюджету.

*7.* Дещо інший варіант дій парламенту програмується, якщо Верховна Рада України не спромоглася ухвалити позитивне рішення щодо прийняття проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу. У цьому разі відповідно до частини сьомої цієї статті проводиться постатейне голосування таких висновків та пропозицій, а також тих включених до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат.

8. Частиною десятою цієї статті встановлено, що проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається прийнятим у першому читанні, якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. При цьому схвалені парламентом висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України. Таким чином, саме цей документ легалізує факт ухвалення проекту Держбюджету у першому читанні.

9. Частина одинадцята цієї статті Регламенту пропонує варіант вирішення питання, коли голосування в цілому за проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не було результативним, тобто не було отримано необхідної кількості голосів народних депутатів України на підтримку цього проекту постанови. За таких обставин Верховна Рада України може прийняти рішення про направлення цього проекту постанови до Комітету з питань бюджету. Зазначений Комітет у визначені парламентом строки має забезпечити підготовку до повторного розгляду Верховною Радою України зазначеного проекту постанови з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Вжите у цій частині слово «може» вказує на факультативність пропонованого варіанту подальших дій парламенту у разі неотримання ним позитивного рішення щодо проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Відповідне рішення у разі виявлення парламентом відповідної ініціативи, має бути підтримане більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Саме за такої умови відповідний проекту постанови знов-таки направляється з Комітету з питань бюджету. Дещо складнішою є ситуація, коли парламент не висловить такого побажання і не підкріпить його необхідною кількістю голосів «за». Цілком очевидно, що за таких умов відповідний проекту постанови відхиляється. Щоправда, цього разу Верховна Рада України не має чітко визначеного алгоритму подальших дій: чи слід проходити всю процедуру підготовки проекту Держбюджету на наступний календарний рік «з нуля», чи за якимось іншим алгоритмом. На нашу думку, це питання слід було б чітко врегулювати у парламентському Регламенті.

**Стаття 158. Підготовка та розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні**

**1. Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні Кабінет Міністрів України за участю уповноважених представників комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, готує та у 14-денний строк, але не пізніше 3 листопада року, що передує плановому, подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлений відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльну таблицю щодо їх урахування з вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень Бюджетних висновків Верховної Ради.**

**2. Поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлений відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльна таблиця щодо їх урахування надаються народним депутатам не пізніш як за десять днів до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**3. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого до другого читання, готує висновок щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради. При цьому пропозиції народних депутатів, комітетів до проекту закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, не розглядаються.**

**4. Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. У другому читанні приймаються: граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій; загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.**

**5. Розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради цього законопроекту.**

**6. Голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, доповідає висновок комітету щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради у підготовленому до другого читання законопроекті.**

**7. Після доповідей члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, та голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, проводиться обговорення в порядку, визначеному статтею 30 цього Регламенту.**

**8. Після обговорення Верховна Рада проводить голосування щодо прийняття у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням висновку комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради. У разі прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні проводиться голосування про прийняття цього законопроекту в цілому.**

**9. Якщо Верховною Радою не прийнято рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні, проводиться розгляд і голосування статей, на розгляді і голосуванні яких наполягають народні депутати.**

**10. У разі якщо під час голосування статей показники проекту бюджету залишаються збалансованими, ставиться на голосування пропозиція щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні та в цілому.**

**11. У разі якщо під час голосування статей показники проекту бюджету стали розбалансованими, Верховна Рада відкладає на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні для забезпечення збалансованості показників проекту бюджету комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету.**

**12. Якщо не прийнято рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні за результатами голосування відповідно до частин дев'ятої - одинадцятої цієї статті, Верховна Рада може прийняти рішення про направлення цього законопроекту до Кабінету Міністрів України для підготовки на повторне друге читання (з визначенням строків та критеріїв такої підготовки).**

**13. Якщо під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні в тексті цього законопроекту виникають суперечності і помилки, які виключають можливість застосування його норм після остаточного прийняття та набрання чинності, розгляд відповідних статей законопроекту переноситься на третє читання.**

**{Текст статті 158 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Ця стаття Регламенту встановлює алгоритм реалізації парламентської процедури щодо розгляду проекту Держбюджету на етапі другого читання. Слід зазначити, що Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 7 липня 2011 р. ця стаття Регламенту зазнала істотних змін, зокрема, у частині:

- встановлення граничного строку у 10 днів до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України для надання народним депутатам України поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, і порівняльної таблиці щодо їх урахування надаються народним депутатам не пізніш як за десять днів;

- встановлення прямої заборони щодо розгляду пропозицій народних депутатів, комітетів до проекту закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, після підготовки Комітетом з питань бюджету висновку щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України;

- чіткого визначення переліку питань, що мають бути ухвалені в режимі другого читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік (граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій; загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів);

- корегування змісту доповіді голови Комітету з питань бюджету під час розгляду проекту закону України про Державний бюджет України на предмет врахування Бюджетних висновків парламенту;

- встановлення прямої вимоги щодо проведення повного обговорення питання щодо прийняття проекту закону України про Державний бюджет на наступний рік;

- встановлення обов'язкового голосування щодо прийняття у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням висновку Комітету з питань бюджету щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради;

- встановлення, у разі прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні, вимоги щодо проведення голосування про прийняття цього законопроекту в цілому після його обговорення;

- визначено необхідність проведення розгляду і голосування статей, на розгляді і голосуванні яких наполягають народні депутати України, якщо Верховною Радою України не прийнято рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні;

- визначено необхідність постановки на голосування пропозиції щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні та в цілому у разі якщо під час голосування статей показники проекту бюджету залишаються збалансованими;

- визначено необхідність відкладення парламентом на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні для забезпечення збалансованості показників проекту бюджету Комітетом з питань бюджету у разі якщо під час голосування статей показники проекту бюджету стали розбалансованими;

- встановлено необхідність визначенням парламентом строків та критеріїв підготовки Урядом України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до повторного другого читання у разі неприйняття Верховною Радою України рішення про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні;

- встановлено необхідність перенесення на третє читання тих статей законопроекту, які під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні в тексті цього законопроекту обумовлюють виникнення суперечностей і помилок, які виключають можливість застосування норм законопроекту після остаточного прийняття та набрання чинності.

Як випливає з аналізу відповідних положень, ця стаття Регламенту зазнала фундаментальних змін, які суттєво відкоригували «філософію» підготовки та розгляду законопроекту про Державний бюджет України на наступний рік у режимі другого читання.

2. Водночас, як засвідчує системний аналіз цієї статті Регламенту, Кабінет Міністрів України залишається активним суб'єктом законодавчої ініціативи і під час другого читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Таке твердження випливає з того факту, що, відповідно до статей 157 і 158 Регламенту проект закону про Держбюджет, прийнятий у першому читанні, передається для подальшого доопрацювання Кабінетові Міністрів України. Водночас на Уряд України може бути покладено і обов'язок підготувати на повторне друге читання проект закону України про Державний бюджет України на наступний рік (частина дванадцята цієї статті Регламенту).

Уряд зобов'язаний у двотижневий термін підготувати і не пізніше 3 листопада подати проект закону, доопрацьований у відповідності до Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Крім цього, у такий же строк Кабінет Міністрів України подає порівняльну таблицю, в якій фіксується ставлення Уряду до всіх пропозицій народних депутатів України, підтриманих Верховною Радою України у сесійній залі під час першого читання проекту закону про Державний бюджет, а також з вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень Бюджетних висновків Верховної Ради України. Якщо Уряд не погоджується з якоюсь пропозицією, він має навести вмотивоване пояснення, чому вона не врахована. Порівняльна таблиця готується з дотриманням вимог статті 118 Регламенту, яка визначає загальні підходи до формування порівняльної таблиці законопроекту, підготовленого до другого читання.

Доопрацьований до другого читання проект закону про Державний бюджет України має містити текстові статті та показники, які пропонувалися Кабінетом Міністрів України в першому читанні, або схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради України. У разі, якщо Кабінет Міністрів України пропонує нові текстові статті, до них додається докладне обґрунтування їх необхідності.

3. Відповідно до частини другої цієї статті встановлюється граничний строк надання народним депутатам України поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, і порівняльної таблиці щодо їх урахування. Таке надання повинно бути забезпечення не пізніш як за десять днів до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України. Вважається, що за цей період часу парламентарі зможуть всебічно осмислити зміст відповідного документу та сформулювати свої обґрунтовані позиції щодо можливості чи неможливості його прийняття в другому читанні.

4. Відповідно до частини третьої цієї статті Регламенту Комітет з питань бюджету, після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого до другого читання, готує висновок щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України. При цьому розглядаються виключно висновки Комітету з питань бюджету. Жодні інші пропозиції щодо змін до проекту закону про Державний бюджет на наступний рік не розглядаються.

5. Частиною четвертою цієї статті обумовлюється граничний строк розгляду в другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Такий розгляд фінішує не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. При цьому Регламент категорично вимагає прийняття саме у другому читанні таких показників, як: граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій; загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів. Отже, перенесення розгляду цих питань на третє читання Регламентом не допускається.

6. Частинами п’ятою – сьомою цієї статті Регламенту визначено алгоритм обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Такий розгляд передбачає як обов’язкові елементи процедури: 1) доповідь Міністра фінансів України щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради України цього законопроекту (частина п’ята цієї статті); 2) доповідь голови Комітету з бюджету про змісту висновку Комітету щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради України у підготовленому до другого читання законопроекті (частина шоста цієї статті).

Зазначений алгоритм передбачає обов’язкове проведення затим повного обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік відповідно до положень

статті цього-таки 30 Регламенту. Це означає, що за будь-яких обставин застосування щодо такого законопроекту альтернативної процедури, а саме обговорення за скороченою процедурою не передбачається.

7. Фінальним елементом будь-якого обговорення законопроекту у Верховній Раді України є ухвалення рішення з обговорення даного питання, що проводиться, як правило, відразу після його обговорення (частина перша статті 47 Регламенту). Не є винятком у цьому сенсі і розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Щоправда, цього разу, Регламент категорично вимагає врахування у ході відповідного голосування висновку Комітету з питань бюджету, зокрема на предмет урахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України, ухвалених відповідно до статті 157 Регламенту. Позитивне голосування щодо прийняття такого проекту у другому читанні уможливлює наступне голосування про прийняття цього законопроекту в цілому (частина восьма цієї статті). Це відбувається у межах цієї ж процедури прийняття законопроекту у другому читанні. При цьому не є важливим врахування чи неврахування у законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України. Принаймні з цієї статті Регламенту не випливає категоричної необхідності їхнього врахування задля прийняття такого законопроекту в цілому як закону.

8. Якщо ж парламент України не спромігся ухвалити позитивне рішення щодо законопроекту у режимі другого читання, то в цьому випадку відповідно до частини дев'ятої цієї статті Регламенту проводиться розгляд і голосування статей, на розгляді і голосуванні яких наполягають народні депутати України.

У цьому випадку існує дві можливості: 1) показники проекту бюджету залишаються збалансованими; 2) відбувається розбалансування таких показників. Щодо цих двох варіантів Регламент, зокрема, пропонує такі вирішення (частини десята-одинадцята цієї статті). У першому випадку - на голосування ставиться пропозиція щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні та в цілому. У другому ж випадку – Верховна Рада України відкладає на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні для забезпечення збалансованості показників проекту бюджету комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету.

Щоправда, слід застерегти, що як у першому, так і в другому випадку Регламентом чітко не зазначений суб'єкт, уповноважений давати оцінку щодо збалансованості чи незбалансованості бюджетних показників. Цілком очевидно також, що надання такої оцінки потребує певного часу для вивчення змінених бюджетних показників у ході корегування відповідних параметрів за наслідками постатейного розгляду законопроекту в режимі другого читання. Напевне, у Регламенті слід було б чітко визначити, що таким суб'єктом, відповідальним на оперативну оцінку ступеню збалансованості бюджетних показників, є сам Комітет з питань бюджету, який, власне, і повинен вносити на розгляд парламенту питання щодо доцільності чи недоцільності прийняття законопроекту в цілому як закону.

9. Дванадцята частина цієї статті Регламенту вирішує питання щодо наслідків неприйняття парламентом позитивного рішення щодо законопроекту у режимі другого читання. У цьому випадку Верховна Рада України може прийняти рішення про направлення цього законопроекту до Кабінету Міністрів України для підготування на повторне друге читання (з визначенням строків та критеріїв такої підготовки). Якщо ж і на користь такого рішення не буде прийнято позитивного рішення, то такий законопроект відхиляється (частина третя статті 123 Регламенту).

10. Знов-таки корегування норм проекту у режимі другого читання може призвести до виникнення у його тексті помилок та суперечностей, які унеможливлюють застосування його норм після остаточного прийняття та набрання чинності. Тоді, відповідно до частини тринадцятої цієї статті Регламенту, має застосовуватися перенесення розгляд відповідних статей законопроекту переноситься на третє читання з урахуванням строків внесення поправок

для усунення виниклих суперечностей і помилок. У цьому випадку конкретні строки внесення таких поправок до Комітету з питань бюджету не встановлені. Тому в цьому випадку слід керуватися граничним строком підготовки до розгляду законопроекту в режимі третього читання (відповідно до частини першої статті 159 Регламенту – не пізніше 25 листопада року, що передує плановому) та загальних строків внесення поправок до третього читання (частина перша статті 125 Регламенту, яка передбачає п'ятиденний строк внесення таких поправок після дня попереднього читання).

**Стаття 159. Підготовка та розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у третьому читанні**

**1. Відповідно до рішення Верховної Ради про прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, готує його до третього читання.**

**2. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, готує пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, розгляд яких перенесено на третє читання, та подає порівняльну таблицю таких статей і остаточну редакцію законопроекту. Після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні пропозиції народних депутатів, комітетів до нього не розглядаються.**

**3. Третє читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та співдоповіді члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, про пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.**

**4. Після доповіді та співдоповіді проводиться голосування пропозицій комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік та прийняття проекту закону в цілому.**

**5. У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у цілому цей законопроект за рішенням Верховної Ради направляється на повторне третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**6. Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.**

**{Стаття 159 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Комітет Верховної Ради з питань бюджету після того, як проект закону про Державний бюджет України був прийнятий, готує його до третього читання. У процесі опрацювання законопроекту Комітет має врахувати пропозиції, які були підтримані парламентом під час другого читання. Вся робота Комітету з підготовки законопроекту до третього читання повинна бути виконана не пізніше 25 листопада року, що передує плановому.

2. Відповідно до змін у цій статті Регламенту, зроблених у зв'язку з прийняттям парламентом змін до Бюджетного кодексу України у 2011 р., Комітет з питань бюджету під час опрацювання законопроекту готує пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті

статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, розгляд яких перенесено на третє читання, та подає порівняльну таблицю таких статей і остаточну редакцію законопроекту. Таким чином, Комітет обмежений предметом таких пропозицій – ними є пропозиції лише про усунення суперечностей і помилок у тексті законопроекту, підготовка інших пропозицій не передбачена. У рамках цієї роботи Комітет відповідно до пропозицій, підтриманих парламентом у другому читанні, готує порівняльну таблицю до третього читання.

При цьому може статися, що Комітет поміняє певним чином зміст статей, не прийнятих у проекті закону під час другого читання. Зміни можуть мати різний характер.

Вони можуть складати перерозподіл коштів між розпорядниками. Але такі зміни жодним чином не повинні торкатися загальних характеристик бюджету, затверджених у другому читанні. Водночас, такі трансформації можуть вимагати одночасного внесення змін до інших статей бюджету. Саме це і є головним змістом роботи Комітету над законопроектом у процесі підготовки його до третього читання.

Важливо зазначити, що після закінчення процедури другого читання внесення до нього нових пропозицій та поправок будь-ким із народних депутатів, іншими комітетами не допускається і такі пропозиції і поправки до розгляду не приймаються. Отже, ще раз наголошуємо, що вся підготовча робота на цій стадії опрацювання законопроекту про Держбюджет на наступний рік здійснюється виключно Комітетом з питань бюджету. Це не означає, що народні депутати з інших комітетів не можуть брати участь в обговоренні на засіданнях Комітету з питань бюджету під час підготовки законопроекту до третього читання, але вся повноважність рішень з цього питання належить виключно Комітетові з питань бюджету.

3. Третє читання проекту закону про Держбюджет під час пленарного засідання парламенту починається з доповіді голови Комітету з питань бюджету та співдоповіді Міністра фінансів України.

Їх виступи мають бути спрямовані на висвітлення шляхів усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

4. Додаткових пояснень частина четверта статті 159 Регламенту Верховної Ради України не потребує.

6. Слід лише сказати , що в 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 змінами 2011 р. так само була закріплена у частині шостій цієї статті.

Ситуація, яка склалася у 2007 р., до певної міри підтверджує справедливість такого підходу авторів Регламенту. Дострокові вибори Верховної Ради, які пройшли 30 вересня 2007 р., а також подальші складнощі із 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.

6. Частиною п’ятою цієї статті встановлюється порядок подальшого продовження роботи з прийняття законопроекту про Державний бюджет України на наступний рік. Зокрема, у разі неприйняття зазначеного законопроекту у ході третього читання парламент приймає рішення

щодо направлення законопроекту на повторне третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Логічно, що коли парламент не може прийняти рішення про направлення проекту закону на повторне третє читання, такий проект вважається відхиленим, хоча безпосередньо в регламенті така норма відсутня. Очевидно, за таких умов парламент має прийняти рішення про підготовку нового законопроекту із визначенням нових строків.

Щоправда, цього разу виникає запитання, скільки разів може бути повторено повний цикл проходження проекту закону про бюджет країни, поки цей закон про бюджет не буде прийнято. На жаль, відповіді на це питання у Регламенті немає. Вочевидь, обмеження на кількість послідовних розглядів нових законопроектів про бюджет не встановлюється з огляду на надзвичайну важливість цього документу і значущість збалансованості Державного бюджету для життя народу.

7. Регламент не регулює процедурні наслідки прийняття закону України про Державний бюджет України, оскільки це виходить за межі власне парламентської процедури. Тому ці питання регламентовані в іншому законодавчому акті, а саме у частині другій статті 39 Бюджетного кодексу України: «Протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів України подає Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні».

8. Цією статтею Регламенту не унормовано питання, як бути, якщо Президент України ветує прийнятий Закон України про Державний бюджет. У цьому випадку застосуванню підлягає частина третя статті 39 Бюджетного кодексу України: «Якщо Президент України повернув до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України». Парламент у такій ситуації діє відповідно до частин третьої-п’ятої статті 94 Конституції України та статей 132-136 Регламенту, тобто розглядає пропозиції Глави держави по суті.

**Стаття 160. Порядок внесення змін до закону про Державний бюджет України**

**1. Протягом бюджетного періоду до закону про Державний бюджет України можуть бути внесені зміни за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи з додержанням вимог Бюджетного кодексу України та цього Регламенту.**

**{Частина перша статті 160 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**2. Внесення змін до закону про Державний бюджет України, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України, не допускається. У такому разі спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише після того розглядаються пропозиції про зміни до закону про Державний бюджет України відповідно до положень Бюджетного кодексу України та цього Регламенту.**

**3. Внесення змін до закону про Державний бюджет України здійснюється за процедурою, визначеною розділом IV цього Регламенту, з урахуванням особливостей, визначених у цій статті. Проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України розглядається комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету.**

**{Частина третя статті 160 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

**4. Будь-який закон, що впливає на зменшення надходжень та/або збільшення витрат бюджетів поточного року, не може бути прийнятий у цілому Верховною Радою, якщо одночасно з його прийняттям не будуть внесені відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.**

**{Частина четверта статті 160 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. Практика внесення змін до закону про Державний бюджет України неодноразово застосовувалася практично всіма складами парламенту і урядами України. Причини такого явища пояснюють по-різному, але заперечувати те, що необхідність внесення змін до вже прийнятого Закону «Про Державний бюджет» має цілком об’єктивний характер, навряд чи доцільно.

Наведемо основні випадки, коли можуть вноситися зміни до Закону про Державний бюджет. Вони викладені у частині першій статті 52 Бюджетного кодексу. В першу чергу, це може бути зроблено у разі відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та надходжень бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, а також зміни структури витрат державного бюджету, уточнення пріоритетів бюджетної політики та в інших випадках, передбачених цим Кодексом. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, здійснює щомісячну оцінку відповідності надходжень державного бюджету показникам, встановленим Державним бюджетом України. Кабінет Міністрів України здійснює щоквартальну оцінку відповідності основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

При перевиконанні доходної частини Державного бюджету більш ніж на 15 відсотків Кабінет Міністрів повинен протягом двох тижнів із дня оголошення офіційних висновків про це подати до Верховної Ради відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України. При цьому надходження державного бюджету, що перевищують враховані у законі про Державний бюджет України відповідні показники, спрямовуються на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм (проектів), схвалених у встановленому законодавством порядку, та здійснення заходів, пов'язаних з проведенням соціальних реформ (стаття 53 Бюджетного кодексу України).

Схожа ситуація може скластися у разі, якщо за результатами квартального звіту про виконання Державного бюджету України є недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків від суми, передбаченої розписом державного бюджету на відповідний період. Тоді Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України, а Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністром фінансів України (частина друга статті 54 Бюджетного кодексу України).

Отже, законопроект про внесення змін до Державного бюджету вноситься суб’єктами права законодавчої ініціативи з додержанням вимог Бюджетного кодексу і Регламенту Верховної Ради. Підкреслюємо, що на відміну від внесення власне законопроекту про Державний бюджет, який готується і подається виключно Кабінетом Міністрів України,

законопроект про внесення **змін** до бюджету може вноситися до парламенту, крім Уряду, також Президентом України або народними депутатами України.

Декілька разів складалася ситуація, коли ця норма піддавалася сумнівам. Останній раз щодо цього точилися дебати влітку 2008 р., коли постало питання про внесення змін до Держбюджету на 2008 р. Так сталося, що через декілька днів після внесення відповідного урядового законопроекту, було подано законопроект знов-таки щодо внесення змін до Держбюджету, але вже Президентом України. Представники Уряду висловлювали точку зору, що лише Кабінет Міністрів України може вносити такий законопроект, наполягаючи на вимозі дотримання системності у процесі підготовки і прийняття Державного бюджету.

Слід нагадати прихильникам такої точки зору, що свого часу обговорення цієї спірної ситуації було предметом розгляду Конституційного Суду України. Тоді ініціатором подання про відповідність вимогам Конституції України варіанту, коли суб'єктом подання законопроекту про внесення змін до чинного бюджету виступає хтось окрім Уряду, був якраз Президент України.

У своєму Рішенні № 5-рп від 17 травня 2001 р. Конституційний Суд України однозначно висловився на підтримку можливості подання таких законопроектів будь-ким із визначених Конституцією України суб'єктів законодавчої ініціативи. Мотивація такого Рішення базувалася на тому, що в Конституції України чітко визначено коло тих законопроектів, на суб'єктів подання яких накладаються певні обмеження. Як відомо, законопроекти про внесення змін до Держбюджету не входять до цього переліку

2. У жодному разі не можна, щоб при внесенні змін до Закону про Державний бюджет в ньому були положення про внесення змін до інших законодавчих актів. Іноді автори змін застосовують практику внесення в законопроект про внесення змін до бюджету норм про зупинення на певний час дії положень інших законів. Проте застосування норми про зупинення дії всього закону або якоїсь його частини теж є зміною до чинного закону. Адже при цьому, зокрема, змінюються положення закону про порядок введення його в дію.

Варто нагадати з цього приводу Рішення Конституційного Суду України №6-рп від 9 липня 2007 р. (справа про соціальні гарантії громадян). Наведемо дослівно бачення Конституційного Суду України цієї проблеми, яке висловлено в мотивувальній частині його Рішення: «Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя кожного (статті 46, 48 Конституції України). Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін і доповнень».

Тому в Регламенті і пропонується спершу внести зміни до відповідного закону, а вже після цього розглядати зміни до Закону про Державний бюджет, де могли б враховуватись положення таких змінених законів.

3. Проект закону про внесення змін до Державного бюджету надходить до Комітету з питань бюджету, який є головним при розгляді таких законів. Комітет готує висновок щодо поданого законопроекту.

Розгляд пропозицій про внесення змін до закону про Державний бюджет України відбувається відповідно до положень розділу IV «Законодавча процедура» цього Регламенту.

4. Встановлюється узгоджена технологія прийняття закону, який впливає на зменшення доходів та/або збільшення витрат бюджетів поточного року. Такий закон можна приймати у

цілому тільки одночасно з прийняттям проекту закону про внесення змін до закону про Держбюджет на відповідний рік, які є наслідком введення в дію першого з цих законів.

Слід наголосити на чіткій різниці цієї ситуації з тим випадком, про який іде мова у частині четвертій статті 153 Регламенту. Там йдеться про заборону застосовувати положення про зупинення дії чи внесення змін до законів у законопроект про Державний бюджет, який тільки подається. Тут же унормовується одночасність прийняття закону, що впливає на виконання бюджету, і законопроекту про внесення змін до чинного закону про Державний бюджет.

**Стаття 161. Контроль за виконанням закону про Державний бюджет України**

**{Назва статті 161 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**1. Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату.**

**2. Уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів щомісяця, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, подає Верховній Раді місячний звіт про виконання Державного бюджету України.**

**{Частина друга статті 161 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**3. Зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів подаються уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів Верховній Раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним.**

**{Частина третя статті 161 в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

**4. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів до Верховної Ради не пізніше ніж через 35 днів після закінчення звітного кварталу.**

**{Частина четверта статті 161 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**5. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.**

**{Частина п'ята статті 161 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011}**

**6. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.**

**{Частина шоста статті 161 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010; в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

1. По-перше, Верховна Рада України безпосередньо відслідковує і контролює виконання Державного бюджету через Комітет з питань бюджету. По-друге, вона здійснює цей контроль через Рахункову палату. Ця діяльність є головним змістом роботи Рахункової палати, яка відповідно до статті 98 Конституції України провадить контроль від імені парламенту за надходженням коштів до Державного бюджету та за їх використанням.

Головною підвалиною контролю виконання Державного бюджету є зведення, складання та надання звітності про хід виконання цього найважливішого фінансового документу країни. Здійснення такої функції покладено на Державну казначейську службу України, яка є уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13 квітня 2011 р.

Відповідно до статті 58 Бюджетного кодексу України звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку. Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, забезпечує достовірність інформації про виконання Державного бюджету України. Головний бухгалтер бюджетної установи забезпечує складання та подання фінансової і бюджетної звітності відповідно до встановлених вимог.

Відповідно до цього Кодексу звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

2. Відповідно до частини другої цієї статті Державна казначейська служба України щомісяця, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, подає Верховній Раді місячний звіт про виконання Державного бюджету України.

Відповідно до частини першої статті 59 Бюджетного кодексу України Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Згідно з частиною другою статті 59 Бюджетного кодексу України зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України, інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформація про використання коштів державного фонду регіонального розвитку, інформація про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії подаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість подається не пізніше 1 числа другого місяця, що настає за звітним.

Водночас органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, такі місячні звіти (у галузевому і територіальному розрізі

та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо зведеного бюджету України, державного бюджету та місцевих бюджетів:

1) про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету;

2) про податковий борг;

3) про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені та будуть нараховані в наступних звітних періодах;

4) про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, включаючи інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість (частина третя статті 59 Бюджетного кодексу України).

3. Частина четверта цієї статті Регламенту має застосовуватися в системній єдності з положеннями Бюджетного кодексу України, відповідно якого квартальний звіт про виконання Державного бюджету України надається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу (частина перша статті 60 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до статті 60 Бюджетного кодексу України квартальний звіт про виконання Державного бюджету України включає:

звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;

звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;

звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);

звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

зведені показники звітів про виконання бюджетів;

звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;

звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;

інформацію про надані державні гарантії;

інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, такі квартальні звіти (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо Зведеного бюджету України, Державного бюджету та місцевих бюджетів:1) про суми списаного податкового боргу - не пізніше 35 днів після закінчення кварталу; 2) про розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків - не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;3) про суми наданих податкових пільг, включаючи втрати

доходів бюджету від їх надання, - не пізніше 50 днів після закінчення кварталу і не пізніше 70 днів після закінчення року.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, у двотижневий строк після отримання квартального звіту про виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді подає Комітету Верховної Ради України з питань бюджету інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України (частина четверта статті 60 Бюджетного кодексу України).

4. Відповідно до частини п’ятої цієї статті, окрім місячного та квартального, передбачено також річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. Такий звіт готується Кабінетом Міністрів України та подається ним подається не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Такий звіт має такі частини:

звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;

звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);

звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;

звіт про рух грошових коштів;

звіт про власний капітал;

інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;

звіт про бюджетну заборгованість;

звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;

звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;

звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;

звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

зведені показники звітів про виконання бюджетів;

інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;

інформацію про надані державні гарантії;

інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;

інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;

іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

5. Відповідно до частини шостої цієї статті Регламенту комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

При цьому слід врахувати, що згідно з частиною першою статті 61 Бюджетного кодексу України Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає Верховній Раді України висновки про використання коштів Державного бюджету України з оцінкою ефективності такого використання, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

**Стаття 162. Розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України**

**1. Розгляд звіту про виконання закону про Державний бюджет України відбувається за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту) з урахуванням особливостей, визначених у цій статті.**

**2. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України у Верховній Раді представляє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування державної бюджетної політики.**

**3. Із співдоповідями про виконання закону про Державний бюджет України виступають голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та Голова Рахункової палати. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо результатів виконання бюджетних програм за звітний період.**

**4. За результатами розгляду Верховна Рада приймає рішення щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.**

**{Стаття 162 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010; в редакції Закону № 3614-VI від 07.07.2011}**

2. Ця стаття Регламенту була викладена у новій редакції Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 7 липня 2011 р. у зв'язку з необхідністю синхронізації змін до Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України, і ґрунтується на необхідності правового регулювання парламентської процедури щодо розгляду й ухвалення рішення про звіт про виконання закону про Державний бюджет України.

Важливо, що ця стаття Регламенту унеможливлює розгляд такого урядового звіту за скороченою процедурою. Як імперативну вимогу прямо зафіксовано припис щодо проведення процедури повного обговорення цього питання в парламенті, відповідно до вимог статті 30 цього Регламенту.

2. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України після його офіційного подання Кабінетом Міністрів має бути розглянутий Рахунковою палатою та Комітетом з питань бюджету з метою підготовки висновків щодо використання коштів Державного бюджету України.

Варто взяти до уваги, що відповідно до частини шостої статті 161 Регламенту Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

**3**. Обов'язковим елементом інформування депутатського корпусу щодо даної форми звітування є заслуховування доповіді про виконання закону про Державний бюджет України. З нею виступає за дорученням Уряду Міністр фінансів України (не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина). Верховна Рада може також заслухати під час обговорення питання головних розпорядників Державного бюджету України стосовно використання ними бюджетних коштів. Крім цього, заслуховуються співдоповіді Голови Рахункової палати та Голови Комітету з питань бюджету (співдоповідь – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина).

Окрім вищезазначених виступів, процедура повного обговорення передбачає також:

1) виступи народних депутатів – членів головного комітету з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету, - 1 хвилина;

2) виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких, крім головного комітету, направлявся проект даного звіту, у разі якщо висновки цих комітетів чи тимчасових спеціальних комісій не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

3) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

4) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

5) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини;

6) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

4. Після проведення повного обговорення Верховна Рада України приймає постанову щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній рік. Частина шоста цієї статі Регламенту не обумовлює форми, в якій фіксується так рішення: за загальним правилом, це має бути постанова Верховної Ради України про затвердження річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

5. Неприпустимою є практика порушення цієї статті Регламенту та ухилення парламенту держави від виконання передбачених нею приписів. Зокрема, як показує практика реалізації статті 162 Регламенту, протягом 2010-2014 рр. лише у 2011 та в 2012 рр. були ухвалені постанови Верховної Ради України – відповідно «Про звіт про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" від 18 травня 2012 р. №4792-VI та «Про звіт про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2010 рік" від 15 березня 2011 р. №3128-VI. Ухвалення відповідних постанов у 2010, 2013, 2014 рр. було взагалі проігноровано, що засвідчило суттєве послаблення парламентського контролю у галузі виконання Державного бюджету України.

## Глава 28.

## ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ УРОЧИСТОГО ЗАСІДАННЯ З ПРИВОДУ СКЛАДЕННЯ ПРИСЯГИ УКРАЇНСЬКОМУ НАРОДОВІ НОВООБРАНИМ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

**Стаття 163. Правові підстави складення присяги Українському народові новообраним Президентом України**

**1. Присягу Українському народові складає особа, яка в порядку, встановленому Конституцією України та Законом України "Про вибори Президента України", обрана Президентом України.**

**2. Складення новообраним Президентом України присяги Українському народові відповідно до статті 104 Конституції України є обов'язковою умовою його вступу на пост Президента України.**

1. До числа спеціальних конституційних процедур, порядок проведення яких визначається у Регламенті, належить і процедура проведення Верховною Радою України урочистого засідання з приводу складення присяги Українському народові новообраним Президентом України. Необхідність її внормування зумовлена змістом статті 104 Конституції України, яка передбачає, що відповідна процедура, по-перше, має конституційний статус, а, по-друге, вона відбувається під час відповідного урочистого засідання Верховної Ради України. Згадана конституційна стаття також передбачає основні відправні моменти відповідної процедури, а саме:

1) строки вступу на пост новообраного глави держави;

2) організаційно-правове оформлення відповідної процедури – вступ на посаду відбувається через принесення відповідної присяги на урочистому засіданні парламенту України;

3) здійснення приведення до присяги виключно Головою КСУ;

4) зміст конституційної присяги Президента України.

2. Вступ на пост новообраного глави держави за своєю правовою природою є дуалістичним конституційно-правовим інститутом: з одного боку, він оформлює завершення виборчого процесу з виборів глави Української держави, тоді як, з іншого боку, він є спеціальною парламентською процедурою, що оформлює в урочистій обстановці набуття повноважень новообраного Президента України.

Віднесення даної процедури до числа спеціальних парламентських процедур ґрунтується на тому, що, на відміну від реалізації парламентом своїх “повсякденних” функцій у звичайному режимі (законодавчої, представницької, контрольної), складення присяги новобраним Президентом України має певний унікальний характер, оскільки відбувається, як правило, раз на п’ять років (за звичайних умов) та зумовлюється тим, що саме парламент України виступає як колективний представник Українського народу.

Винятковий та урочистий характер принесення такої присяги зумовлюють проведення саме урочистого засідання Верховної Ради України. Таке засідання має характер відкритого засідання, що підтверджується змістом і наступних статей коментованого Регламенту. Проведення закритого засідання з приведення до присяги Президента України не допускається.

Водночас треба мати на увазі, що відповідно до п. 6 ч. 6 ст. 3 Регламенту складення такої присяги транслюється у повному обсязі в прямому ефірі по радіо та телебаченню, а також – у запису у вечірні години по телебаченню.

3. Коментована стаття визначає загальні правові підстави складання присяги новообраним Президентом України. Такими підставами, у сенсі цієї статті, є основні засадничі ідеї, сформульовані щодо визначення особливостей відповідного порядку, змісту окремих стадій такої процедури.

4. Складення присяги Президента України Українському народу зумовлює активну участь у цьому процесі самого новообраного глави держави, Верховної Ради України та Голови КСУ як основних суб'єктів відповідного процесу, що прямо випливає з конституційного положення ст. 104 Основного Закону України і стимулює напрям подальшої співпраці всіх гілок влади в державному механізмі України.

5. Відповідно до ч. 1 цієї статті визначаються основні регламентні вимоги щодо складення президентської присяги. Зокрема, встановлено, що присягу Українському народові складає лише та особа, яка в порядку, встановленому Конституцією України та Законом України "Про вибори Президента України", обрана Президентом України. У такий спосіб чітко легітимізуються умови вступу на пост глави держави: вони визначені виключно на рівні Конституції та спеціального виборчого закону; інших правових рамок не передбачається; зазначені праві рамки є вичерпними.

Тому принципово важливим для організації зазначеної процедури вступу на пост є недвозначне визначення особи, обраної Президентом України. Відповідні правові приписи щодо цього вміщені в Законі України "Про вибори Президента України" від 5 березня 1999 р.

Так, відповідно до ст. 84 згаданого Закону обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Про обрання Президента України ЦВК оформлює протокол, в якому зазначаються прізвище та ініціали кандидата, який відповідно до цього Закону обраний Президентом України.

Якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний, у разі якщо після закінчення строку реєстрації кандидатів на пост Президента України не зареєстровано жодного кандидата, ЦВК на підставі пунктів 1 або 1-1 ч. 4 ст. 15 цього Закону приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення повторних виборів Президента України, про що зазначається у протоколі про підсумки голосування в день виборів Президента України.

Коли до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний відповідно до вимог ч. 3 ст. 84 Закону, ЦВК приймає рішення про проведення повторного голосування, про що зазначається у протоколі про підсумки голосування в день виборів Президента України.

Повідомлення про результати голосування у день виборів Президента України та про прийняте ЦВК за підсумками голосування рішення публікується нею в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" не пізніш як на третій день після підписання протоколу про результати голосування.

Стаття 85 цього Закону визначає деякі особливості визначення кандидата, обраного Президентом України, у разі проведення повторного голосування. Зокрема, якщо до бюлетеня для повторного голосування було внесено дві кандидатури, обраним Президентом України за підсумками повторного голосування вважається кандидат, який за підсумками повторного

голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Якщо до виборчого бюлетеня для повторного голосування було включено лише одну кандидатуру, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Відповідно до *ч. 2* ст. 86 Закону офіційним оголошенням результатів виборів Президента України є опублікування результатів виборів Президента України у газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування.

Офіційне оголошення результатів виборів Президента України є підставою для звільнення з роботи (посади), не сумісної із зайняттям поста Президента України, та прийняття рішення про припинення дії іншого представницького мандата особи, обраної Президентом України (ч. 3 ст. 86 Закону).

Лише за дотримання сукупності вищенаведених законодавчих умов можна встановити особу, обрану Президентом України.

5. Відповідно до ч. 2 коментованої статті складення новообраним Президентом України присяги Українському народові відповідно до ст. 104 Конституції України є обов'язковою умовою його вступу на пост Президента України. У цьому сенсі складення такої присяги виступає єдиною правовою вимогою, що адресується главі держави для початку його повноважень.

У цьому також виявляється спільна правова природа представницького мандата Президента України і народних депутатів України: початок їх повноважень прямо пов'язується Конституцією зі складанням присяги Українському народові. Без складення такої присяги початок повноважень Президента України, як і народних депутатів, є неможливим.

Водночас, на відміну від конституційного припису про те, що відмова скласти відповідну присягу тягне для народного депутата України втрату депутатського мандату, на сьогодні відсутні правові норми, що уможливили б втрату поста Президента України для особи, яка відмовилася скласти присягу Українському народові.

Розміщення відповідних правових приписів у Регламенті без прямої вказівки на це в Конституції України слід було б визнати неконституційним, адже відповідний припис обмежувальної дії повинен мати виключно конституційне закріплення, після чого може бути конкретизованим у нормах Регламенту та інших законодавчих актів.

**Стаття 164. Місце складення присяги новообраним Президентом України**

**1. Урочисте засідання Верховної Ради з приводу складення присяги новообраним Президентом України проводиться в залі засідань Верховної Ради, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення, на підставі офіційно оголошених Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України.**

1. Ця стаття досить гнучко підходить до врегулювання питання щодо визначення місця складення присяги новообраним Президентом України. Вона, зокрема, передбачає два варіанти визначення такого місця: 1) в залі засідань Верховної Ради України – при цьому окреме рішення парламентом не приймається в частині визначення місця проведення такого засідання; 2) в іншому місці, спеціально визначеному для цього Верховною Радою України.

2. Принципово важливим, що суб'єктом місця проведення відповідного засідання є Верховна Рада України, а не Президент України чи якісь інші суб'єкти. Це відповідає конституційним засадам самовизначення парламенту щодо способу реалізації його конституційних повноважень. Зрозуміло, що при такому визначенні місця складення присяги Верховна Рада України може на власний розсуд врахувати побажання новообраного Президента України, вмотивовані в той чи інший спосіб, а може і не погодитися з ними.

При цьому варто зважити на те, що коментована стаття не встановлює переліку підстав для того, аби Верховна Рада України встановила інше місце для проведення такого засідання, аніж зал засідань парламенту, в якому зазвичай і відбувається робота Верховної Ради України. Тому в даному випадку парламент України керується мотивами доцільності та враховує побажання новообраного глави держави. Наприклад, мотивом вибору іншого місця проведення такого засідання може бути значна кількість запрошених для участі в такому засіданні осіб, які фізично не зможуть розміститися в залі пленарних засідань з огляду на обмежену кількість місць, тощо.

Проведення такого засідання поза межами залу засідань парламенту не змінює правової природи самого засідання: воно є і залишається саме урочистим засіданням Верховної Ради України.

Зокрема, можна пригадати єдиний випадок в історії українського парламентаризму, коли урочисте засідання Верховної Ради України з приводу складення присяги новообраним Президентом України відбулося поза стінами парламенту. Згідно з Постановою Верховної Ради України "Про проведення урочистого засідання Верховної Ради України для складення присяги Президентом України" від 19 листопада 1999 р. було прийняте рішення провести 30 листопада 1999 р. в Національному палаці "Україна" урочисте засідання Верховної Ради України для складення присяги новообраним Президентом України Л. Кучмою.

3. Попри назву даної статті, законодавець у ній врегулював ще й правову підставу для проведення такого засідання: воно проводиться виключно на підставі офіційно оголошених ЦВК результатів виборів Президента України. При цьому слід мати на увазі певну термінологічну неузгодженість коментованої норми з кореспондуючою їй нормою Закону України "Про вибори Президента України": відповідно до ч. 1 ст. 86 Закону ЦВК не пізніш як на третій день з дня встановлення результатів виборів офіційно **оприлюднює** (а не **оголошує**, як передбачає Регламент) результати виборів Президента України у газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" із зазначенням прізвища, імені, по батькові обраного Президента України, його року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб'єкта висування. Згаданий Закон не встановлює окремого оголошення результатів виборів Президента України. варто зазначити, що і ч. 1 ст. 104 Конституції України вказує на оголошення ЦВК результатів виборів Президента України як на праву підставу вступу його на пост.

**Стаття 165. Дата і час проведення урочистого засідання Верховної Ради**

**1. Урочисте засідання Верховної Ради, на якому новообраний Президент України складає присягу Українському народові, проводиться не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів чергових виборів Президента України і не пізніше ніж через п'ять днів після офіційного оголошення результатів позачергових виборів Президента України.**

**2. Дата і час проведення урочистого засідання Верховної Ради за погодженням з новообраним Президентом України визначаються рішенням Верховної Ради. У разі неприйняття такого рішення дата і час проведення урочистого засідання визначаються Головою Верховної Ради України.**

1. Важливим елементом правового врегулювання процедури складення присяги Українському народові новообраним Президентом України є чітке визначення дати та часу проведення відповідного засідання парламенту. Якщо визначення дати означає нормативне встановлення дня проведення відповідного засідання, то встановлення часу вказує на конкретизацію цієї дати через встановлення певних часових рамок – початку і закінчення проведення відповідного засідання Верховної Ради України.

2. У ч. 1 цієї статті у повній відповідності до ст. 104 Конституції України вказано на те, що урочисте засідання Верховної Ради, на якому новообраний Президент України складає присягу Українському народові, проводиться не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів чергових виборів Президента України і не пізніше ніж через 5 днів після офіційного оголошення результатів позачергових виборів Президента України. Різні дати такого засідання по закінченню відповідно чергових та позачергових виборів зумовлені різними строками виборчого процесу – у випадку позачергових виборів він має меншу часову тривалість, що передбачено Конституцією та профільним виборчим законом.

3. У ч. 2 цієї статті вказується на те, що єдиним управомоченим суб'єктом, відповідальним за встановлення такої дати та часу, є Верховна Рада України, яка цього разу має ухвалити спеціальне рішення, оформлене відповідною постановою. При цьому не є важливим з правового боку, хто буде суб'єктом її внесення.

Важливим моментом такого визначення є встановлена Регламентом вимога щодо погодження дати та часу проведення такого засідання з новообраним главою держави. Це має слугувати узгодженості позицій парламенту та Президента України у спільному проведенні відповідного засідання. Водночас конкретний механізм такого погодження Регламентом не встановлюється. Це віддається на розсуд відповідних суб'єктів, які мають досягнути відповідного спільного рішення, яке нормативно оформлюється відповідною постановою парламенту України.

Втім, можливими є випадки, коли внаслідок певних політичних чи інших причин парламенту важко дійти консенсусу й ухвалити результативне рішення з даного питання. За таких умов може виникнути загроза порушення конституційних вимог щодо строків проведення такого засідання. З метою запобігання цьому Регламент у ч. 2 коментованої статті вказує на можливість ухвалення з цього приводу одноосібного рішення Голови парламенту України: таке ухвалення можливе у разі навіть одноразового неприйняття Верховною Радою України відповідного рішення щодо дати і часу проведення урочистого засідання.

**Стаття 166. Порядок складення присяги новообраним Президентом України**

**1. Урочисте засідання Верховної Ради з приводу складення новообраним Президентом України присяги Українському народові відкриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України.**

**2. Для участі в урочистому засіданні Верховної Ради з приводу складення присяги новообраним Президентом України запрошуються Голова Центральної виборчої комісії, Голова Конституційного Суду України та інші особи, списки яких Голова Верховної Ради України узгоджує з новообраним Президентом України та Головою Конституційного Суду України.**

**3. Головуючий на урочистому засіданні Верховної Ради надає слово Голові Центральної виборчої комісії (у разі його відсутності - заступнику Голови Центральної виборчої комісії) для оголошення результатів виборів Президента України.**

**4. Головуючий на урочистому засіданні Верховної Ради для приведення новообраного Президента України до присяги запрошує до трибуни Голову Конституційного Суду України і надає йому слово.**

**5. Голова Конституційного Суду України повідомляє про виконання новообраним Президентом України всіх конституційних вимог щодо несумісності з посадою Президента України та відсутності інших обставин, що унеможливлюють складення ним присяги, запрошує до трибуни новообраного Президента України, вручає йому текст присяги Українському народові, визначений Конституцією України.**

**6. Новообраний Президент України, поклавши руку на Конституцію України, проголошує присягу Українському народові, підписує її текст і передає Голові Конституційного Суду України.**

**7. Після складення новообраним Президентом України присяги Голова Конституційного Суду України оголошує про те, що новообраний Президент України склав присягу Українському народові відповідно до статті 104 Конституції України і вступив на пост Президента України. Голова Конституційного Суду України передає головуючому на урочистому засіданні Верховної Ради текст присяги Українському народові, підписаний новообраним Президентом України.**

**8. Голова Центральної виборчої комісії вручає новообраному Президентові України посвідчення Президента України, а Голова Конституційного Суду України вручає новообраному Президентові України офіційні символи влади Президента України.**

**9. Президент України з трибуни Верховної Ради проголошує звернення до Українського народу (інавгураційну промову).**

**10. У день цього урочистого засідання Верховна Рада не розглядає інших питань.**

**11. У залі засідань на урочистому засіданні Верховної Ради з приводу складення присяги Українському народові новообраним Президентом України після відкриття засідання та перед його закриттям виконується Державний Гімн України.**

1. Ця стаття присвячена досить докладному врегулюванню питання складення присяги новообраним главою держави в ході відповідного урочистого засідання Верховної Ради України. Вона, зокрема, визначає засади узгодженості дій Верховної Ради України, її Голови, новообраного Президента України, Голови ЦВК та Голови КСУ. Саме така узгодженість має гарантувати максимальну легітимність процедури вступу на посаду новообраного глави Української держави.

Слід мати на увазі, що на сьогодні діє Постанова Верховної Ради України "Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України" від 14 грудня 2004 р., яка в основному узгоджується з положеннями чинного Регламенту.

Стаття перебуває в системному зв'язку з попередніми коментованими статтями даної глави Регламенту, зокрема в частині визначеності місця, часу і дати проведення відповідного урочистого засідання парламенту України.

Основні засади відповідної процедури визначаються також і Конституцією України: відповідно до ст. 104 Основного Закону України приведення Президента України до присяги здійснює Голова КСУ; у цій же статті вміщено текст присяги Президента України Українському народу.

2. Частина 1 цієї статті визначає коло суб'єктів, уповноважених відкривати урочисте засідання парламенту з приводу складення присяги Президентом України: ними є Голова

Верховної Ради України, а за його відсутності один із його заступників. Це відповідає алгоритму визначення головуючих під час ведення пленарних засідань парламенту, встановленому у ст.ст. 83 і 85 Регламенту.

Урочистості засіданню додає виконання після його відкриття Державного гімну України (ч. 11 цієї статті).

3. Відповідно до змісту ч. 2 коментованої статті обов'язковими особами, запрошеними для участі в процедурі, є Голова КСУ та Голова ЦВК. При цьому інші особи запрошуються факультативно, відповідно до волевиявлення Голови Верховної Ради України, яке він узгоджує з новообраним Президентом України та головою КСУ. Таке запрошення може охоплювати достатню кількість осіб, яких згадані посадовці побажають бачити під час урочистостей.

Водночас таке запрошення має враховувати обмежену кількість місць для розміщення запрошених, керуватися міркуваннями доцільності тощо. Регламент не деталізує форми такого "узгодження" та його строків.

4. Наступним кроком після відкриття урочистого засідання з нагоди складення присяги новообраним главою держави є надання слова Голові ЦВК або ж – у разі його відсутності – його заступнику – для оголошення результатів виборів Президента України. При такому виголошенні така посадова особа має зачитати підписаний членами ЦВК протокол рішення ЦВК, в якому були встановлені відповідно до Закону України "Про вибори Президента України" результати цих виборів.

Регламент не обмежує тривалості виступу промовця, проте він має бути стислим, лаконічним, а промова може охоплювати лише офіційну інформацію ЦВК, зафіксовану в підписаному її членами протоколі. Жодної іншої інформації такий виступ містити не повинен.

Регламент також не обумовлює причин можливої відсутності Голови ЦВК та виконання його обов'язків одним із його заступників у частині оголошення результатів виборів. Такими причинами може бути хвороба, відрядження та будь-які інші причини, що унеможливлюють фізичну присутність Голови ЦВК на урочистому засіданні Верховної Ради України.

5. Після виступу Голова ЦВК відкриває наступний етап цієї процедури – а саме запрошення до трибуни і надання слова Голови ЦВК, який відповідно до ч. 5 цієї статті має виконати такі дії: 1) повідомити про виконання новообраним Президентом України всіх конституційних вимог щодо несумісності з посадою Президента України; 2) повідомити про відсутність інших обставин, що унеможливлюють складення ним присяги; 3) запросити до трибуни новообраного Президента України та вручити йому текст присяги Українському народові, визначений Конституцією України. Конституційними вимогами щодо несумісності з посадою Президента України є такі: відсутність іншого представницького мандата; незайняття посади в органах державної влади або в об'єднаннях громадян; незайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю; невходження до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ч. 4 ст. 103 Конституції України). Відповідно до ч. 2 ст. 86 Закону України "Про вибори Президента України" офіційне оприлюднення ЦВК результатів виборів Президента України є підставою для звільнення ним із роботи (посади), не сумісної із зайняттям поста Президента України, та прийняття рішення про припинення дії представницького мандата особи, обраної Президентом України. Таким чином, саме у строк від офіційного оприлюднення результатів таких виборів і до дати проведення урочистого засідання Верховної Ради України новообраному Президенту України надається час для виконання всіх конституційних вимог щодо несумісності.

У цій частині статті вжито також вираз "відсутність інших обставин, що унеможливлюють складення ним присяги", який не отримав свого легального розкриття в жодному з чинних нині законодавчих актах України. Зі змісту цього вислову, на наш погляд, випливає нетотожність юридичної природи обставин, що унеможливлюють складення новообраним Президентом України присяги, з юридичною природою конституційних вимог

щодо несумісності; їх розмежування проведено в коментованій статті невипадково. У даному випадку йдеться про такі обставини, що унеможливлюють початок повноважень Президента України. До них мають бути віднесені такі обставини, як припинення 1) громадянства України; 2) поява у нього судимості за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку; 3) добровільна відмова від складення присяги. Перші дві обставини мають наступити саме після оприлюднення результатів виборів: вони діють як такі, що унеможливлюють виконання конституційних вимог щодо пасивного виборчого права по відношення до новообраного Президента України вже після оприлюднення результатів виборів.

Варто ще раз наголосити, що вимога про непогашення і не зняття судимості є прикрою помилкою, насправді може йти лише про непогашену **або** незняту судимість.

Також зауважимо, що законодавство України спеціально не обумовлює можливості відмови обраного глави держави від складення присяги, проте виключати таку можливість все ж не можна. Тому на Голову КСУ покладаються обов’язки з перевірки наявності чи відсутності таких обставин, про що він має поінформувати Верховну Раду України.

Так само, як і у випадку з Головою ЦВК, Регламент не обмежує строку виступу Голови КСУ. Такий виступ має бути стислим і повинен містити лише інформацію, необхідність надання якої вказана в цій статті Регламенту.

6. Відповідно до ч. 3 ст. 104 Конституції України визначається змісту присяги Президента України: «Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

У цьому тексті відбивається уявлення законодавця про високий моральний і правовий обов’язок нового глави держави, високий статус цієї посади, а також авторитет у державі. Закріплення його в Конституції України має велике загальнодержавне значення. Саме цей текст має бути буквально (дослівно) виголошений новообраним Президентом України, якого до слова має запросити Голова КСУ.

Проголошення присяги відбувається так, що Президент України кладе руку на Конституцію України і, за бажання, на Пересопницьке Євангеліє. Підписання цієї присяги та передання цього документу Голові КСУ має відбутися тут же, у ході урочистого засідання, відразу після виголошення присяги.

7. Саме Голова КСУ фіксує факт вступу новообраного Президента України на посаду відразу після складення присяги (ч. 7 цієї статті). Таким чином, ця посадова особа встановлює юридичний факт початку повноважень нового Глави держави. Документально це знаходить підтвердження у врученні новообраному Президенту України посвідчення та офіційних символів влади Президента України (ч. 8 цієї статті).

Відповідно до Указу Президента України “Про офіційні символи глави держави” від 29 листопада 1999 р. офіційними символами глави держави є Прапор (штандарт) Президента України, Знак Президента України, Гербова печатка Президента України, Булава Президента України. Відповідно до зазначеного Указу Знак Президента України покладається на новообраного Президента України, Гербова печатка Президента України і Булава Президента України вручаються новообраному Президентові України після складення ним присяги.

8. Вступ на пост Президента України має своїм завершенням виголошення ним інавгураційної промови – звернення до Українського народу. У ньому новообраний глава держави висловлює своє бачення напрямів та перспектив реалізації покладених на нього

конституційних повноважень, засад взаємодії з органами публічної влади, захисту прав і свобод людини і громадянина тощо. Тут має втілюватися його стратегічне бачення розвитку суспільства і держави на період каденції глави держави, його уявлення про шляхи досягнення задекларованих цілей і завдань президентської діяльності.

Регламент не встановлює правила щодо структури та змістовного наповнення такої промови: її структура може бути довільною; різним може бути і ступінь врахування в ній положень передвиборної програми новообраного Президента України.

Регламент не лімітує часу для виголошення такої промови: тривалість промови визначається Главою держави за погодженням з головуючим на пленарному засіданні.

Після проголошення звернення до Українського народу Президент України займає спеціально визначене місце у сесійному залі Верховної Ради України, поруч з яким розташовують Прапор (штандарт) Президента України.

9. Варто зауважити, що після завершення інавгураційної промови Президенту України питання не ставляться. Водночас і парламент не розглядає у цей день інших питань, що ще раз підкреслює урочистий характер відповідного пленарного засідання Верховної Ради України, суспільну і державну значущість відповідної процедури.

Головуючий після завершення інавгураційної промови Президента України закриває урочисте засідання. При цьому виконується Державний Гімн України.

## Глава 29.

## ЗАСЛУХОВУВАННЯ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ЩОРІЧНИХ ТА ПОЗАЧЕРГОВИХ ПОСЛАНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

### Стаття 167. Дата і час проголошення послань Президентом України

**1. Верховна Рада відповідно до пункту 8 частини першої статті 85 Конституції України заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України.**

**2. Інформація про дату і час проголошення Президентом України послання до Верховної Ради доводиться Апаратом Верховної Ради до відома народних депутатів не пізніш як за п'ять днів до проголошення послання.**

**3. Щорічне послання Президента України Верховній Раді про внутрішнє і зовнішнє становище України за звичайних обставин проголошується до 31 березня поточного року.**

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції України до числа конституційних повноважень Президента України належить виголошення щорічних і позачергових послань Президента України до Українського народу та до Верховної Ради України. Таке повноваження прямо випливає з конституційного статусу Президента України як Глави держави та з правової природи його загальнонаціонального представницького мандату, який він отримує безпосередньо від Українського народу.

Відповідно до указу Глави держави “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” від 9 квітня 1997 р. такі послання є **офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин.**

До підготовки щорічних послань, як правило, залучаються Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, окремі міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, наукові заклади Національної академії наук і галузевих академій наук України, вчені та фахівці.

На підставі системного аналізу стану справ в сфері своєї діяльності кожний з державних органів та наукових закладів передає в установлені строки до Адміністрації Президента України узагальнені матеріали і вносить пропозиції щодо вирішення наявних проблем. Підготовка послань Президента України здійснюється на основі одержаних матеріалів, їх аналізу і узагальнення під безпосереднім керівництвом Президента України.

Слід мати на увазі, що президентські послання не наділені ознаками нормативності, тобто вони не є, по-перше, нормативними актами, а, по-друге, проектами таких актів. Водночас, як зазначається у згаданому президентському Указі, поряд з відповідними посланнями часом паралельно готуються необхідні проекти законів, спрямовані на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні Президента України заходів. Це вказує на концептуальний, програмно-стратегічний характер таких послань.

При цьому встановлюється, що проекти законів України, додані до послання і визначені Президентом як невідкладні, мають, відповідно до вимог ч. 2 ст. 93 Конституції України, розглядатись позачергово.

Водночас послання, направлене до Верховної Ради України або виголошене Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. Водночас ступінь та специфіка такого врахування дотепер залишаються предметом дискусій.

1.Змістовно відмінність щорічних від позачергових послань полягає в тому, що щорічні послання Президента України, внаслідок своєї назви, мають періодичний характер: вони повинні проголошуватися щороку, тоді як позачергові послання, як правило, присвячуються лише окремим питанням та мають певний ексклюзивний характер, зумовлюються певними подіями, щодо яких глава держави вважає за необхідне звернутися до парламенту України чи безпосередньо до Українського народу.

Зрозуміло, що в силу свого призначення Регламент врегульовує лише парламентську процедуру заслуховування послань Президента України до Верховної Ради України. Регулювання процедури підготовки та виголошення таких послань до Українського народу перебуває поза рамками правового регулювання Регламенту.

2.У ч. 2 статті встановлюється принцип завчасності сповіщення народних депутатів України про послання, яке має виголосити глава держави в парламенті. Обов’язок такого завчасного сповіщення покладається на відповідні служби Апарату Верховної Ради України, щоби забезпечити максимальне наповнення парламенту народними депутатами України в силу важливості та суспільної значущості президентського послання. Водночас п’ятиденний термін щодо сповіщення про виголошення президентського послання вказує на те, що глава держави повинен завчасно узгодити дату свого виступу з керівництвом Верховної Ради України.

3.У ч. 3 цієї статті передбачається, що щорічне послання Президента України Верховній Раді про внутрішнє і зовнішнє становище України за звичайних обставин проголошується до 31 березня поточного року. Це вказує на імперативність виголошення відповідного послання.

Водночас законодавство України не встановлює жодних санкцій за порушення таких строків або за порушення конституційного правила щодо виголошення відповідного послання Президентом України.

Між тим, за змістом відповідної конституційної норми можна встановити, що виголошення такого послання є не правом, а обов’язком Президента України. Порушення такого обов’язку негативно впливає на авторитет Глави держави та на взаємовідносини його з парламентом України. На жаль, на практиці реалізація цього повноваження упродовж останніх років була неефективною, що давало підстави для звинувачень Президента України у неналежному виконанні своїх повноважень принаймні у відносинах із органом законодавчої влади.

**Стаття 168. Особи, запрошені на засідання Верховної Ради з приводу заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України**

**1. На пленарне засідання Верховної Ради під час заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України запрошуються Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади, які**

**не входять до складу Кабінету Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, Голова Центральної виборчої комісії, Голова Вищої ради юстиції, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, глави дипломатичних представництв іноземних держав, інші офіційні особи.**

1. Як випливає зі змісту цієї статті, перелік запрошених осіб, наведений у ній, не є вичерпним. Є ряд осіб, запрошення яких є обов'язковим. При цьому окремо можуть також визначатися і інші особи, які додатково запрошуються до участі в такому засіданні. Їх визначення відбувається на основі побажань Президента України.

Реалізується таке запрошення Головою парламенту через Апарат Верховної Ради України, відповідні служби якого мають завчасно повідомити визначений перелік офіційних осіб про проведення відповідного засідання.

Регламент не конкретизує такої завчасності, маючи на увазі, що часу має бути достатньо для прибуття таких особі до парламенту.

2. Регламент також не передбачає обов'язковості участі запрошених осіб у засіданні: їх участь є правом, а не обов'язком. Жодних санкцій за неучасть у такому засіданні не передбачається.

Як правило, участь широкого кола керівників органів державної влади та місцевого самоврядування України, а також глав дипломатичних представництв іноземних держав має засвідчити високий державний рівень та стратегічний характер президентських послань. Це також додає авторитету президентським посланням та Верховній Раді України як органові, якому ці послання адресуються.

**Стаття 169. Порядок заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України**

**1. Після відкриття пленарного засідання Верховної Ради головуючий на пленарному засіданні запрошує Президента України для проголошення щорічного або позачергового послання.**

**2. Після закінчення виступу Президента України запитання йому не ставляться, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву або про закриття пленарного засідання Верховної Ради.**

1. З огляду на конституційний характер послань Президента України, Регламент конкретизує основні вимоги щодо порядку проведення відповідного засідання парламенту. Насамперед, до них належить, як випливає з коментованої статті, вимога пріоритетності послання: воно проголошується відразу після відкриття пленарного засідання парламенту. Тобто розгляд інших питань такому посланню передувати не може. Водночас неважливо, про яке засідання – ранкове чи вечірнє йдеться.

2. Регламент не встановлює окремих вимог щодо змісту та строків виголошення послання. Тобто в цьому випадку Президент України керується власними уявленнями про період свого виступу та про зміст інформації, яку він у своєму посланні намагається довести до відома парламенту України.

Урочистий характер послання підкреслюється і неможливістю постановки запитань главі держави, тобто послання має завершений, цілісний характер і не передбачає постановки запитань з боку присутніх осіб. Проте це не виключає можливості парламентського обговорення виголошених главою держави думок, ідей, пропозицій, що може відбуватися вже після виголошення такого послання.

3. Виокремлення президентського послання втілюється в нормі Регламенту щодо оголошення перерви в пленарному засіданні чи в закритті засідання після закінчення цієї процедури. Як правило, в цих випадках саме головуючий на засіданні має вирішити, чи оголошувати таку перерву і на який час, чи закрити засідання. При цьому він керується мотивами доцільності: якщо послання було досить стислим, то очевидно, що закривати пленарне засідання недоцільно і можна оголосити коротку перерву. Якщо ж послання тривало досить довго і фактично охопило більшу частину часу, відведеного для проведення відповідного пленарного засідання, то в цьому разі, очевидно, доцільним є оголошення про закриття засідання.

## Глава 30.

## ПОРЯДОК ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ЗВ'ЯЗКУ З НЕМОЖЛИВІСТЮ ВИКОНАННЯ НИМ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЗА СТАНОМ ЗДОРОВ'Я, А ТАКОЖ У РАЗІ УСУНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПОСТА В ПОРЯДКУ ІМПІЧМЕНТУ

**Стаття 170. Порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я**

**1. У разі якщо Верховній Раді стануть відомі факти про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як 45 народних депутатів Верховна Рада може створити тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів.**

**2. Тимчасова слідча комісія з цього питання створюється на закритому пленарному засіданні Верховної Ради в порядку, передбаченому законом про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та цим Регламентом.**

**3. Після створення тимчасової слідчої комісії Голова Верховної Ради України невідкладно повідомляє про це Президента України.**

**4. Верховна Рада на підставі висновку тимчасової слідчої комісії, підготовленого з урахуванням медичного висновку про стан здоров'я Президента України, може прийняти постанову про звернення до Верховного Суду України щодо надання ним письмового подання про дострокове припинення повноважень Президента України за станом здоров'я.**

**5. Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я встановлюється Верховною Радою на її закритому пленарному засіданні на підставі письмового подання Верховного Суду України і медичного висновку та підтверджується рішенням, прийнятим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**6. Про прийняте рішення Голова Верховної Ради України терміново письмово повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та офіційно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через засоби масової інформації.**

**{Частина шоста статті 170 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 108 Конституції України повноваження Глави держави припиняються достроково у разі неможливості виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я. Водночас згідно зі ст. 110 Конституції України зазначається, що неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров’я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її

конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України - за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

Наявність відповідних конституційних приписів об'єктивно зумовлює необхідність врегулювання на рівні Регламенту процедурних аспектів розгляду парламентом відповідного питання. Водночас звернемо увагу на те, що у даному законодавчому акті не врегульована вся сукупність суспільних відносин, пов'язаних з усуненням глави держави з посади за станом здоров'я. Ця стаття стосується лише внутрішньопарламентських аспектів даної процедури. На підтвердження цього, зокрема, можна навести такі аргументи:

1) діяльність ТСК з даного питання регулюється не Регламентом, а спеціальним статусним законом, присвяченим особливостям роботи парламентських ТСК, - Законом України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України", який дотепер не прийнятий парламентом України;

2) особливості медичного обстеження глави держави та підготовки відповідного медичного висновку теж перебувають поза межами регулятивного впливу даного Регламенту (нині ці питання не врегульовані законодавчо);

3) особливості розгляду у Верховному Суді України питання про припинення повноваження глави держави за станом здоров'я регулюється Законом України "Про судоустрій України і статус суддів" від 7 липня 2010 р. (ст.ст. 38, 45).

2. У ч. 1 цієї статті вказані два спеціальних суб'єкти порушення питання дострокового припинення повноважень глави держави за станом здоров'я. Такими суб'єктами є Голова парламенту або не менш як 45 народних депутатів України.

Їх ініціатива стосується створення тимчасової слідчої комісії парламенту для перевірки фактів неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я.

Мусимо зауважити, що поняття «неможливість виконання повноважень за станом здоров'я» носить суто оціночний характер. Воно може бути визначене як таке, що означає стійку фізичну нездатність глави держави внаслідок того чи іншого захворювання виконувати свої повноваження. При цьому жоден законодавчий акт не розкриває ані специфіки такого захворювання, ані того, протягом якого часу має тривати невиконання главою держави своїх повноважень. Очевидно, що йдеться не про звичайну хворобу, а про стійку втрату здатності здійснювати свої конституційні повноваження через серйозний розлад здоров'я (це може бути психічна хвороба, наприклад, через яку глава держави втрачає можливість усвідомлювати значення своїх дій та вчинків).

У будь-якому разі створення ТСК з даного питання має бути достатньо обґрунтованим, спиратися на дійсну, об'єктивну інформацію з цього питання.

Фраза «якщо Верховній Раді стануть відомі факти» означає, що дані факти мають публічний характер; вжиття відповідного слова у множині вказує на те, що йдеться не про одноразове захворювання, а про стійку втрату працездатності глави держави, що призвела до фактичної втрати можливості виконувати свої конституційні повноваження; наявний також і причинно-наслідковий зв'язок між захворюванням та втратою можливості виконувати свої конституційні повноваження Президентом України.

Оскільки такі факти мають становити загальнодержавний та загальносуспільний інтерес, вони потребують відповідної перевірки. Встановлення спеціальних суб'єктів ініціювання такої перевірки через механізм створення відповідної ТСК має стати гарантією максимальної обґрунтованості і зваженості у створенні комісії, допомогти уникнути необґрунтованих, надуманих приводів для ініціювання усунення глави держави з посади за станом здоров'я. Ініціювання відповідного питання має відбуватися шляхом внесення до парламенту проекту відповідної постанови зі створення такої ТСК з докладним обґрунтуванням мотивів її створення та визначенням персонального складу ТСК.

3. У ч. 2 цієї статті спеціально обумовлюється, що така ТСК створюється виключно на закритому пленарному засіданні Верховної Ради України. Це означає, що парламент має дотриматися процедури, визначеної ст. 4 Регламенту.

Щодо організації такого засідання, то хоча в цій статті прямо не вказується на неможливість розгляду у ході такого засідання інших питань, окрім створення ТСК з даного питання, все ж можна зробити висновок, що протягом такого засідання розглядається лише одне питання (створення відповідної ТСК) – з огляду на його державну важливість.

4. Створення такої ТСК у порядку, встановленому спеціальним законом, означає, що:

1) така ТСК утворюється Верховною Радою України, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України, тобто достатньо 150 голосів «за»;

2) підставами для її створення є наявність фактів про неможливість виконання главою держави своїх повноважень за станом здоров'я;

3) про її утворення Верховна Рада України приймає постанову, в якій визначає: назву комісії; її завдання і коло питань, що підлягають розслідуванню; кількісний і персональний склад ТСК, голову та заступника голови ТСК; термін діяльності ТСК (на заздалегідь визначений час або на час виконання певної роботи); термін звіту комісії про виконану роботу, який не перевищує шість місяців з дня її утворення; заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи ТСК;

4) кожна депутатська фракція (група) у Верховній Раді України має право на пропорційне представництво у складі ТСК.

5. У ч. 3 цієї статті встановлений обов'язок Голови Верховної Ради України невідкладно повідомити про створення такої ТСК Главу держави: при цьому Регламент не розкриває поняття невідкладності, маючи на увазі, що це мають бути гранично стислі строки. Крім того, не визначається способу такого повідомлення, тобто в даному випадку Глава парламенту може вчинити на власний розсуд, хоча оптимальним способом такого повідомлення є направлення Президенту України відповідного листа.

6. Стаття спеціально не обумовлює строків діяльності відповідної ТСК, тому в даному разі, для визначення періоду її роботи слід керуватися положеннями спеціального статусного закону про ТСК.

Її робота результується у висновку про стан здоров'я глави держави, який готується на підставі медичного висновку. Водночас Регламент та інше законодавство не вказують, хто саме та в який час готують такий медичний висновок.

Очевидним є те. що за своїм статусом такий висновок матиме характер офіційного документа, який може стати підставою для прийняття ТСК спеціального висновку про те, що за станом здоров'я Глава держави не може виконувати свої повноваження.

Надалі такий висновок з проектом відповідної постанови може бути внесений на розгляд парламенту, який більшістю голосів від свого конституційного складу може прийняти постанову про відповідне звернення до Верховного Суду України.

Саме вищий судовий орган наділений повноваженням внести до парламенту письмове подання про дострокове припинення повноважень Глави держави за станом здоров'я. Зрозуміло, що процедура розгляду даної проблеми у ВСУ також перебуває поза межами регулювання Регламенту. ВСУ також не обмежений якимись строками у підготовці та направленні такого подання.

7. Саме наявність відповідного подання ВСУ є підставою для організації і проведення закритого пленарного засідання парламенту України та прийняття останнім у таємному режимі рішення щодо неможливості виконання повноважень глави держави за станом здоров'я.

У даному випадку Регламент жодним чином не обмежує коло суб'єктів внесення відповідного проекту постанови якимись кваліфікованими суб'єктами, як це було передбачено для ініціювання створення ТСК у ч. 1 коментованої статті.

8. У ч. 5 цієї статті встановлюється вимога прийняття такого рішення парламенту простою більшістю голосів від конституційного складу, що узгоджується з приписами Конституції та Регламенту Верховної Ради України. Водночас не обумовлюється способу прийняття такого рішення. У разі відсутності спеціального рішення щодо визначення виду та способу голосування з означеного питання, відповідне рішення приймається у відкритому режимі шляхом поіменного голосування (ст.ст. 37, 47 Регламенту).

9. Відповідно до ст. 112 Конституції України, дію якої було відновлено в редакції Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. Законом України "Про відновлення дії окремих положень Конституції України" від 21 лютого 2014 р., у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. У ч. 6 цієї статті не вказується про це, як і про те, з якого саме моменту Голова парламенту стає виконувачем обов'язків Президента України. З системного аналізу конституційних норм випливає, що це відбувається в момент прийняття парламентом України рішення про дострокове припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я. Тому, слід привести ч. 6 цієї статті Регламенту у відповідність із ст. 112 Конституції України.

Додаткового рішення про покладення на Голову Верховної Ради України обов'язків Глави держави не вимагається.

Після ухвалення рішення про усунення Президента із займаної посади Голова парламенту, який стає виконувачем обов'язків глави держави повідомляє керівників вищих органів державної влади та усунутого з поста Президента України про прийняте рішення, він же офіційно оприлюднює відповідну постанову парламенту України через ЗМІ.

Нагадаємо, що відповідно до ч. 2 ст. 143 Регламенту постанови набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою, тобто набрання чинності рішення парламенту про усунення Президента України з поста за станом здоров'я можливе в день прийняття цієї постанови, якщо, звичайно, нею не буде встановлено іншої дати набрання чинності. Тому саме в цей день Голова парламенту України сам стає виконувачем обов'язків Президента України.

**Стаття 171. Правові засади усунення Президента України з поста в порядку імпічменту**

**1. Верховна Рада може усунути Президента України з поста в порядку імпічменту лише в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.**

**2. Розгляд у Верховній Раді питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється відповідно до статей 85, 111 Конституції України, закону про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та цього Регламенту.**

**3. Підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії є письмове**

**подання про це, підписане більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підписи яких не відкликаються.**

1. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 85 та ч. 1 ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Ця конституційна формула дослівно відтворена в ч. 1 коментованої статті.

У конституційній теорії та практиці **імпічментом (з англ. impeachement – звинувачення) називають спеціальну процедуру притягнення до відповідальності за грубі порушення закону вищих посадових осіб до заверешнення терміну одержаних ними внаслідок виборів повноважень; у вужчому розумінні – це спеціальна процедура усунення парламентом вищої посадової особи – глави держави від влади внаслідок зловживання нею, вчинення ним злочинних діянь тощо шляхом проведення внутрішньопарламентського розслідування**.

2. Як було зазначено в Рішенні КСУ у справі щодо недоторканності та імпічменту Президента України від 10 грудня 2003 р., встановлена Конституцією України **процедура імпічменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності** (до того ж вона за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України, тобто на неї не поширюються норми КПК).

**Імпічмент у системі конституційно-правових інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста**.

3. **Правові засади усунення Президента України з поста в порядку імпічменту – це відправні пункти правової позиції, на яких ґрунтується організація та здійснення відповідної правової процедури**. Зокрема, ця процедура, як випливає зі змісту цієї статті Регламенту, має конституційний характер; спосіб її реалізації в ході парламентських процедур передбачається на рівні Конституції України, Регламенту та спеціального закону, який врегульовує особливості функціонування спеціальної тимчасової слідчої комісії з питань імпічменту глави держави; підставою для її ініціювання є письмове подання, підписане кваліфікованим суб'єктом ініціювання процедури – більшістю від конституційного складу парламенту, тобто не менш як 226 народними депутатами України.

Саме ці аспекти процедури є визначальними для конструювання її правової моделі в Регламенті. Водночас врегулювання її на рівні різних за правовою природою та юридичною силою правових актів вказує не на конкуренцію відповідних уміщених у них норм, а на їх взаємодоповнюваність, на необхідність їх комплексного застосування в ході реалізації відповідної правової процедури.

4. Слід мати на увазі, що процедура імпічменту глави держави в Україні стосується не лише внутрішньопарламентських процесів. Цілий ряд пов'язаних з її проведенням правовідносин реалізуються в ході діяльності інших органів державної влади, зокрема Верховного та Конституційного судів України у межах їх повноважень, що закріплено як Конституцією України (ч. 6 ст. 111), так і відповідними статусними законами ("Про судоустрій і статус суддів" та "Про Конституційний Суд України"). Це, зокрема, стосується таких стадій імпічменту, які перебувають поза парламентською процедурою, а саме:

1) перевірки даної справи КСУ;

2) отримання висновку КСУ щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент;

3) отримання висновку ВСУ про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки злочину.

5. Для цієї процедури важливими, як видно, є саме правові підстави її початку. Такими підставами визнаються вчинення главою держави злочину (зокрема, при цьому особливо виділяється державна зрада як один з найтяжчих злочинів).

**Злочином відповідно до ст. 11 Кримінального кодексу України є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину**. Не є злочином дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Поза переліком злочинних діянь, що містяться у КК України, жодне діяння (дія чи бездіяльність) злочинними вважатися не можуть, а тому і не можуть бути застосовані в якості правових підстав для ініціювання імпічменту Президента України.

Окремо з-поміж злочинів, вчинення яких є підставою для ініціювання процедури імпічменту Президента України, названо державну зраду. Відповідно до ч. 1 ст. 111 КК України це діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунства, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України.

**6.** У ч. 3 цієї статті встановлена заборона на відкликання підписів народних депутатів під поданням про ініціювання процедури імпічменту Президента України. Це має гарантувати максимально відповідальне та неупереджене ставлення кожного з підписантів до порушення відповідної процедури і водночас – бути запобіжником того, щоби на них чинився тиск противниками ініціювання процедури імпічменту Президента України з будь-яких політичних мотивів. У такий спосіб ініціюванню цієї процедури надається винятково правове значення. Хоча зрозуміло, що повністю виключити політичне підґрунтя в такому інституті, яким є імпічмент глави держави, не можна.

Ця частина статті повинна застосовуватися разом зі ст. 172 Регламенту, яка прямо приписує необхідність вміщення правового обґрунтування (щодо створення комісії з імпічменту) в тексті подання про порушення процедури імпічменту Президента України.

**Стаття 172. Ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту**

**1. Внесене на розгляд Верховної Ради письмове подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту має містити правове обґрунтування необхідності утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії. До подання можуть додаватися документи і матеріали, що стосуються цього питання, або належним чином посвідчені їх копії.**

**2. Письмове подання, передбачене частиною першою цієї статті, без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради обговорюється за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту) на черговому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради.**

**3. Верховна Рада більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу приймає рішення щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради як невідкладного. Про прийняття такого рішення Голова Верховної Ради України терміново повідомляє Президента України.**

1. Ця стаття містить вимоги щодо початку процедури імпічменту Президента України, а саме щодо оформлення письмового подання про ініціювання даного питання; порядок його включення до порядку денного сесії парламенту та особливості його обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України.

2. Зазначене подання про ініціювання питання усунення глави держави з поста в порядку імпічменту повинне, як вказано в ч. 1 цієї статті, містити правове обґрунтування необхідності утворення комісії з імпічменту. Таке обґрунтування, очевидно, має включати до свого змісту наведення конкретних фактів, що підтверджують факти вчинення главою держави злочину. Саме з цією метою до нього можуть додаватися відповідні документи і матеріали. що стосуються даного питання. або належним чином посвідчені їх копії.

Регламент не наводить вимог щодо видів та форми таких документів та матеріалів. Тобто вони можуть бути довільними. Головне, щоби вони досить повно та аргументовано відбивали факти наявності в діях глави держави ознак злочину та підтверджували вчинення відповідних діянь документально.

Окрім оригіналів таких документів та матеріалів, до відповідного подання, можуть бути додані, як зазначалося, їх належним чином засвічені копії. Це означає, що копії таких матеріалів мають бути нотаріально завірені, що повинно підтверджувати автентичність цих документів і матеріалів.

3. У ч. 2 цієї статті вміщена вимога щодо обговорення подання про ініціювання питання імпічменту Президента України на пленарному засіданні парламенту. Таке обговорення повинно проводитися вичерпно і глибоко. Не допускається застосування до такого обговорення процедури обговорення за скороченою процедурою (ст. 30 Регламенту).

Вказана також конкретна дата проведення відповідного обговорення. Це має бути наступний день після внесення подання до парламенту, при тому, що рішення про включення питання до порядку денного пленарного засідання не приймається. У такий спосіб усувається зайва бюрократична перешкода для розгляду питання на пленарному засіданні: оскільки воно ініційоване більшістю депутатів від конституційного складу парламенту, то законодавець вважав, очевидно, зайвим висувати вимогу окремого розгляду питання про включення цього подання до порядку денного пленарного засідання шляхом ухвалення відповідного рішення більшістю депутатського складу парламенту.

Водночас щоб уникнути затягування такого питання, воно має бути розглянуте найближчим часом – протягом чергового пленарного засідання після дня його внесення. Це означає, що якщо подання внесене, наприклад. у вівторок, то вже в середу воно має бути розглянуте в режимі повного обговорення.

4. У ч. 3 коментованої статті визначаються юридичні наслідки обговорення парламентом питання про ініціювання питання усунення глави держави з поста в порядку імпічменту. Парламент з даного питання повинен ухвалити рішення про ініціювання питання і про його включення до порядку денного сесії.

Як випливає зі змісту вказаної норми, щодо цього питання проводиться одне голосування; додаткового ухвалення рішення про включення до порядку денного після прийняття рішення про ініціювання імпічменту не потрібно. Таке рішення ухвалюється не менш як 226 народними депутатами України.

Водночас у цій статті не визначаються наслідки неухвалення відповідного рішення. Цілком можливою, втім, може бути ситуація коли достатньої кількості голосів на користь такого рішення може не набратися. У цьому випадку подальша процедура припиняється. Це не заперечує можливості вже найближчим часом знову порушувати питання про імпічмент, за умови дотримання всіх необхідних попередніх стадій відповідної процедури. Жодних

застережень щодо повторного порушення даного питання з тих самих причин чи з інших приводів ані Конституція України, ані Реґламент не містить.

5. Слід також мати на увазі, що у разі ухвалення рішення про ініціювання даного питання, воно включається до порядку денного сесії парламенту як невідкладне. Таким чином, на нього будуть поширюватися всі вимоги Регламенту щодо пріоритетного порядку його розгляду на всіх стадіях парламентської процедури.

6. Обов'язок Голови парламенту України терміново повідомити Главу держави щодо прийнятого рішення про ініціювання питання про імпічмент Президента України обумовлений необхідністю надати Главі держави максимум можливостей ретельно підготуватися до захисту своїх позицій у ході відповідного парламентського розслідування.

Порушення питання про імпічмент Президента належить до числа екстраординарних парламентських процедур і потребує вибудовування складного механізму взаємовідносин між парламентом і Президентом України в ході здійснення відповідного парламентського розслідування з метою встановлення істини по справі.

**Стаття 173. Порядок утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії, обрання спеціального прокурора та спеціальних слідчих**

**1. У разі включення до порядку денного сесії Верховної Ради питання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту Верховна Рада для проведення розслідування обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину утворює спеціальну тимчасову слідчу комісію відповідно до статті 111 Конституції України, положень закону про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та цього Регламенту.**

**2. До складу спеціальної тимчасової слідчої комісії входять народні депутати з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп), спеціальний прокурор і троє спеціальних слідчих. У разі обрання спеціальним прокурором та спеціальним слідчим народного депутата враховується принцип пропорційного представництва депутатської фракції (депутатської групи) у спеціальній тимчасовій слідчій комісії.**

**{Частина друга статті 173 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. На посади спеціального прокурора, спеціальних слідчих може бути обрана лише особа, яка відповідає таким вимогам:**

**1) є громадянином України, який проживає на її території не менше десяти років;**

**2) вільно володіє державною мовою;**

**3) має вищу юридичну освіту;**

**4) має не менш як десятирічний стаж роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів України;**

**5) не має судимості.**

**4. Кандидат на посаду спеціального прокурора чи спеціального слідчого подає до Верховної Ради особову картку, декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції".**

**{Частина четверта статті 173 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4711-VI від 17.05.2012}**

**5. Кандидатури спеціального прокурора, спеціальних слідчих попередньо розглядаються на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді висновки щодо кожної кандидатури.**

**6. Народні депутати можуть бути обрані спеціальним прокурором та спеціальними слідчими, якщо вони відповідають вимогам, встановленим частиною третьою цієї статті.**

**7. Особи, які не є народними депутатами і обрані спеціальним прокурором, спеціальними слідчими, прикомандировуються до Верховної Ради на час роботи спеціальної тимчасової слідчої комісії та здійснюють свої службові повноваження у її складі лише відповідно до наданих їм на законних підставах доручень спеціальної тимчасової слідчої комісії.**

**8. Не пізніш як за три дні до дня розгляду питання про утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії матеріали і висновки відповідного комітету щодо запропонованих кандидатур для обрання спеціальним прокурором та спеціальними слідчими надаються народним депутатам.**

**9. Кандидат для обрання спеціальним прокурором, спеціальним слідчим може в будь-який час до початку голосування зняти свою кандидатуру.**

**10. Про утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада більшістю від її конституційного складу приймає постанову.**

1. Утворення парламентського органу, відповідального за проведення розслідування стосовно вчинення Президентом України злочинних діянь є важливим наступним після ініціювання питання про імпічмент етапом відповідної конституційної процедури.

Ця стаття якраз і регулює порядок створення спеціального парламентського органу, відповідального за проведення парламентського розслідування у справі імпічменту Президента України.

За своєю структурою та змістом ця стаття є досить докладною, що пояснюється тривалою відсутністю спеціального закону, який би регулював порядок утворення і діяльності такого парламентського органу. Зокрема, більша частина вміщених у ній приписів, зокрема в частинах 3-8 цієї статті, явно виходять за межі парламентської процедури, оскільки містять переважно матеріальні норми, які повинні були б передбачатися в спеціальному законі про тимчасові парламентські комісії.

Таким органом згідно зі ст. 111 Конституції України є відповідна спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (далі – СТСК). **Це колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється у складі народних депутатів України, спеціального прокурора і спеціальних слідчих, завданням якого є проведення розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину, викладених у підписаному більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України поданні про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту**.

На СТСК покладаються важливі функції з усебічного та повного вивчення фактів, які можуть бути поціновані як діяння, що містять ознаки злочину Глави держави. Саме тому докладному правовому врегулюванню порядку створення і діяльності цієї комісії приділяється велика увага як у спеціальному законі, що регулює особливості організації та діяльності парламентських ТСК, так і в цій главі Регламенту.

2. Як випливає з ч. 1 цієї статті, така комісія створюється лише в разі включення питання про ініціювання питання про імпічмент Президента України до порядку денного сесії Верховної Ради України. Таким чином, включення зазначеного питання одночасно передує створенню такої комісії і виступає організаційною передумовою такого створення.

З огляду на назву, така комісія поєднує в своїй діяльності елементи, притаманні для тимчасових спеціальних та для слідчих комісій Верховної Ради України. Вона діє на засадах верховенства права, законності, колегіальності, рівноправності членів комісії, об'єктивності та обґрунтованості прийнятих рішень, висновків і пропозицій тощо.

Вказівка на те, що вона створюється з урахуванням положень, передбачених у спеціальному законі означає, що:

1) така СТСК утворюється Верховною Радою України, якщо за це проголосували більше половини депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, тобто достатньо 226 голосів "за";

2) підставами для її створення є наявність включеного до порядку денного сесії Верховної Ради України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

3) про її утворення Верховна Рада України приймає постанову, в якій визначає: назву цієї комісії; її завдання і коло питань, що підлягають розслідуванню; кількісний і персональний склад комісії, голову та заступника голови комісії; термін діяльності СТСК (на час виконання певної роботи); термін звіту комісії про виконану роботу, який не перевищує шість місяців з дня її утворення; заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи СТСК;

4) кожна депутатська фракція (група) у Верховній Раді України має право на пропорційне представництво у складі СТСК.

За колом суб'єктів ініціювання створення такої комісії можна зробити висновок, що таким суб'єктом може бути будь-який народний депутат України або ж група депутатів.

Регламент не вказує на термін діяльності СТСК. Це питання, вочевидь, має бути врегульоване у спеціальному Законі України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України".

3. Водночас, на відміну від усіх інших тимчасових комісій Верховної Ради України, до складу цієї СТСК входять, окрім народних депутатів України, також спеціальний прокурор та троє спеціальних слідчих. Останні, як випливає зі змісту ч. 2 коментованої статті, можуть і не бути народними депутатами України.

При створенні комісії парламент повинен керуватися загальним для всіх тимчасових комісій принципом пропорційного представництва всіх наявних у парламенті депутатських фракцій (груп). Себто більш чисельні фракції (групи) матимуть більше представництво у складі комісії, а менші – менше.

Зрозуміло, що голова, заступник голови та секретар комісії повинні належати до різних депутатських фракцій (груп). Це має слугувати додержанню об'єктивності та неупередженості в діяльності цієї комісії, ухваленню нею максимально об'єктивних та зважених рішень, при яких комісія має керуватися винятково міркуваннями права.

4. У ч. 3 цієї статті висуваються вимоги щодо обрання на посади спеціального прокурора та спеціальних слідчих. При цьому такі вимоги сформульовані як універсальні, як для прокурора, так і для слідчих.

Ценз громадянства України та проживання на її території не менше 10 років мають слугувати тому, щоб забезпечити максимальну відповідальність згаданих особі в ході участі в роботі СТСК з даного питання, їх надійну поінформованість та відповідальність. До того ж такі

цензи відповідають конституційним цензам, адресованим особам, які висуваються кандидатами в Президенти України.

Зауважимо, що вимога проживання на території України не менше 10 років не означає проживання всіх 10 років підряд на території України; головне, що сумарно час проживання в межах України складав не менше 10 років.

Вільне володіння державною мовою означає, що особа, яка претендує на посаду спеціального прокурора чи спеціального слідчого вільно, без перекладача користується державною мовою України.

Наявність вищої юридичної освіти зумовлена необхідністю високої фахової підготовки спеціального прокурора та спеціальних слідчих, їх глибокого знання чинних правових норм, системи права та системи законодавства України в цілому. Відповідний фаховий рівень має бути підтверджений державним дипломом установленого зразка про здобуття повної вищої юридичної освіти, копію якого відповідний кандидат повинен надати до Верховної Ради України.

Наявність не менш як 10-річного стажу роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів України вказує на те, що відповідна особа повинна мати необхідні практичні навички та вміння, які були перевірені протягом достатньо тривалого періоду часу. Наявність необхідного стажу роботу має бути встановлена на підставі відповідних записів у трудовій книжці кандидата на посаду спеціального прокурора, спеціального слідчого. Тому очевидно, що кандидатам на ці посади також слід надавати копію трудової книжки

Прокурором органу прокуратури відповідно до ст. 15 Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 р. є: 1) Генеральний прокурор України; 2) перший заступник Генерального прокурора України; 3) заступник Генерального прокурора України; 4) заступник Генерального прокурора України - Головний військовий прокурор; 5) керівник підрозділу Генеральної прокуратури України; 6) заступник керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; 7) прокурор Генеральної прокуратури України; 8) керівник регіональної прокуратури; 9) перший заступник керівника регіональної прокуратури; 10) заступник керівника регіональної прокуратури; 11) керівник підрозділу регіональної прокуратури; 12) заступник керівника підрозділу регіональної прокуратури; 13) прокурор регіональної прокуратури; 14) керівник місцевої прокуратури; 15) перший заступник керівника місцевої прокуратури; 16) заступник керівника місцевої прокуратури; 17) керівник підрозділу місцевої прокуратури; 18) заступник керівника підрозділу місцевої прокуратури; 19) прокурор місцевої прокуратури. Прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

Водночас слідчим правоохоронних органів України є службова особа органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань, уповноважена в межах компетенції, передбаченої КПК, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень (п. 17 ч. 1 ст. 3 КПК України від 13 квітня 2012 р.).

Стосовно відсутності судимості, то тут слід врахувати, що відповідно до ст. 88 КК України особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості. Водночас особи, засуджені за вироком суду без призначення покарання або звільнені від покарання чи такі, що відбули покарання за діяння, злочинність і караність якого усунута законом, визнаються такими, що не мають судимості. Особи, які були реабілітовані, визнаються такими, що не мають судимості.

Перелік осіб, які визначаються такими, що не мають судимості, визначений у ст. 89 КК України, яка передбачає строки погашення судимості.

Водночас слід мати на увазі і можливе зняття судимості (ст. 91 КК України), що відбувається в порядку, встановленому ст. 539 КПК України від 13 квітня 2012 р.

Отже, для рекомендації особи на посаду спеціального прокурора, спеціального слідчого у складі СТСК слід встановити відсутність судимості у цієї особи, у тому числі якщо судимість погашена **чи** знята в установленому законом порядку. Головне, щоб особа вважалася несудимою на момент її висування на зазначену посаду.

5. Регламентом окремо не визначено суб'єктів висування кандидатів на посади спеціального прокурора, спеціальних слідчих у складі СТСК. Проте, з огляду на те, що ці особи будуть членами відповідної СТСК, то повний персональний склад такої СТСК має викладатися у тексті відповідного проету постанови Верховної Ради України про її створення тим суб'єктом, який виступив ініціатором створення відповідної СТСК.

6. У ч. 4 цієї статті вміщені вимоги щодо подання кандидатом на посаду спеціального прокурора чи спеціального слідчого обов'язкових документів, необхідних для їх призначення на відповідну посаду. Такими документами є: 1) особова картка за формою, встановленою для всіх державних службовців, які приймаються на державну службу вперше; 2) декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції". Стосовно такої декларації слід зауважити, що її форма має зазнати змін у зв'язку із введенням з 25 квітня 2015 р. Закону України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 р. Відповідно до ст. 45 цього Закону йдеться про подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тож спеціальний прокурор та спеціальні слідчі зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

Форма декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік встановлена чинним на сьогодні Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" (Додаток). Така декларація має дати уявлення про майновий стан кандидата, щоб гарантувати максимальну об'єктивність і незаангажованість його діяльності, відсутність майнових зобов'язань, що можуть перешкодити об'єктивній роботі його у складі відповідної ТСК.

Водночас надання перелічених документів не означає переведення згаданих осіб у разі їх призначення на державну службу. Як зазначено в ч. 7 цієї статті, йдеться про прикомандирування до Верховної Ради України на час роботи СТСК; такі особи здійснюватимуть свої службові повноваження у її складі лише відповідно до наданих їм на законних підставах доручень СТСК.

7. Подання необхідних документів кандидатами на посади спеціального прокурора, спеціального слідчого є підставою для розгляду профільним комітетом, розглянути відповідні кандидатури та ухвалити висновки стосовно кожної з них. У таких висновках мають бути відзначені чи відповідають запропоновані кандидатури вимогам, зафіксованим у законі, а також відзначені застереження щодо даних кандидатур. Такі висновки ухвалюються на засіданні відповідного профільного комітету – нині за розподілом предметів відання комітетів Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верхової Ради України "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання" від 4 грудня 2014 р., питання парламентських процедур (а до них, зокрема, належить і питання розгляду кандидатур на посади спеціального прокурора, спеціального слідчого) належать до компетенції Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

8. Як випливає з ч. 6 цієї статті, Регламент не заперечує проти можливості поєднання депутатського мандата з роботою спеціального прокурора, спеціального слідчого у складі відповідної СТСК. Проте і в цьому разі народний депутат, який пропонується на посаду спеціального прокурора, спеціального слідчого, повинен відповідати цензовим вимогам, викладеним у ч. 3 цієї статті.

9. Відповідно до ч. 7 цієї статті встановлюються засади здійснення діяльності спеціального прокурора та спеціальних слідчих у складі відповідної СТСК. Ці особи не звільняються не основного місця роботи, а тимчасово, на період діяльності СТСК, прикомандировуються до парламенту. Прикомандирування – це особливий вид трудових правовідносин, що означає виконання трудових обов'язків не за основним місцем роботи, а у складі того органу, до якого особа прикомандировується, із збереженням її на основному місці роботи і виплатою заробітної платні за місцем виконання своїх обов'язків. Як правило, прикомандирування здійснюється на підставі відповідного розпорядження керівника відповідного державного органу, в якому працює особа, обрана на посаду спеціального прокурора, спеціального слідчого СТСК.

Процедура прикомандирування не має уніфікованого та завершеного правового врегулювання. Нині вона застосовується на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. №114 "Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ". Згідно з нею особи начальницького складу органів внутрішніх справ можуть бути прикомандировані до інших органів влади для виконання спеціальних робіт чи обов'язків із залишенням у кадрах МВС України. До прикомандированих прирівнюються особи, зараховані в кадри МВС України з присвоєнням спеціальних знань начальницького складу у зв'язку з призначенням їх до інших органів влади або на підвідомчі їм підприємства, в установи і організації на посади, що згідно з рішенням Кабінету Міністрів України підлягають заміщенню особами начальницького складу органів

складу СТСК. внутрішніх справ. Очевидно, що, з урахуванням приписів Регламенту, прикомандированими можуть бути співробітники не лише ОВС, але і інших правоохоронних органів.

Ці особи провадять свою діяльність на підстав лише відповідних доручень СТСК, тобто у дуже суворих рамках; діяти на власний розсуд вони можуть саме в таких рамках. При цьому такі доручення повинні надаватися їм на законних підставах, тобто бути в межах компетенції відповідної СТСК, не порушувати ці межі, стосуватися винятково предмета та завдань діяльності комісії.

10. Частина 8 статті містить вимогу всебічної поінформованості депутатського складу парламенту стосовно кандидатур на посади спеціального прокурора та спеціальних слідчих СТСК. Відповідні матеріали та висновки профільного комітету Верховної Ради України завчасно мають бути надані всім народним депутатам. Завчасність установлена як строк, що не перевищує трьох днів до дня розгляду питання про утворення СТСК на пленарному засіданні Верховної Ради України. Зрозуміло, що поряд з матеріалами щодо згаданих кандидатур у цей же строк народним депутатам надаються і матеріали, що стосуються всього персонального складу СТСК.

11. У ч. 9 цієї статті передбачається право кандидата для обрання спеціальним прокурором, спеціальним слідчим зняти свою кандидатуру. У реалізації такого права згадана особа обмежена лише часовими рамками: Регламент надає таке право лише до початку голосування за утворення СТСК. Таким чином, усувається можливість заміщення відповідних посад поза волевиявленням відповідних кандидатів.

Останні мають усвідомлено підійти до даного питання, оскільки робота у складі відповідної СТСК пов'язана з великим навантаженням та вагомою суспільної відповідальністю. Значний масив саме професійної роботи, ретельної перевірки всіх фактів, щодо яких дії Глави

держави можуть розцінюватися як злочинні, лягатиме на плечі саме спеціального прокурора та спеціальних слідчих СТСК. Тому вони мають максимально відповідально і зважено поставитися до пропонованої участі в роботі у складі СТСК.

11. Рішення парламенту про утворення СТСК оформлюється відповідною постановою. Вона відповідно до ст. 143 Регламенту набирає чинності в день прийняття незалежно від моменту її підписання та опублікування Головою Верховної Ради України, окрім випадків, спеціального зазначених у такій постанові (зокрема, якщо в останній буде вказана більш пізня дата – наприклад, з моменту її підписання чи з дня її опублікування).

Попри відсутність спеціального припису, очевидним є те, що Голова Верховної Ради України, у разі прийняття постанови про утворення СТСК, повинен невідкладно поінформувати про це Президента України.

**Стаття 174. Порядок діяльності та повноваження спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. Спеціальна тимчасова слідча комісія проводить свою роботу відповідно до Конституції України, закону про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та цього Регламенту.**

**2. Спеціальна тимчасова слідча комісія:**

**1) перевіряє наявність, повноту та обґрунтованість доказів про вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину;**

**2) проводить розслідування у разі виявлення під час строку повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину без додаткового прийняття рішення Верховною Радою з цього питання і за наявності підстав готує відповідні пропозиції щодо проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України.**

**3. З метою забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розслідування спеціальна тимчасова слідча комісія має право:**

**1) заслуховувати Президента України та захисника (захисників) його прав;**

**2) витребовувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб;**

**3) у разі потреби призначати експертизи та залучати фахівців для дослідження і оцінки доказів, визначати двох або більше представників від спеціальної тимчасової слідчої комісії і доручати їм бути присутніми під час проведення зазначених експертиз і досліджень та встановлення їх результатів;**

**4) запрошувати і заслуховувати в порядку, встановленому законом, будь-яких осіб із числа громадян України (крім суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), які можуть повідомити про обставини, що стали підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.**

**4. Посадові особи (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службові особи, експерти та інші особи, запрошені спеціальною тимчасовою слідчою комісією, попереджаються в письмовій формі про визначену Кримінальним кодексом України відповідальність за відмову особи від давання свідчень чи пояснень або відмову експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків під час розслідування, що проводиться спеціальною тимчасовою слідчою комісією, а також надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо**

**неправдивого висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, здійсненого перекладачем.**

**5. У разі вчинення посадовими особами (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службовими особами, експертами та іншими особами, запрошеними спеціальною тимчасовою слідчою комісією, дій, передбачених частиною четвертою цієї статті, спеціальна тимчасова слідча комісія направляє відповідні матеріали до органів досудового розслідування для здійснення досудового розслідування.**

**{Частина п'ята статті 174 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4652-VI від 13.04.2012}**

1. Ця стаття, строго кажучи, не є такою, що описує внутрішню парламентську процедуру, оскільки стосується за характером врегульованих у ній правовідносин, внутрішньоорганізаційних питань роботи СТСК, які мають лише дотичне відношення до власне парламентських процедур. Вона охоплює, відповідно до своєї назви, порядок діяльності та повноваження СТСК. Тому на практиці вона повинна застосовуватися у сукупності з відповідними нормами майбутнього Закону України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України".

2. У ч. 1 цієї статті вказується на правову основу провадження роботи СТСК, яка складається з положень трьох рівнів: 1) конституційних; 2) законодавчих (вищезгаданого Закону); 3) регламентних (які теж є законодавчими). Це зумовлює необхідність використання норм і спеціального закону, і даної глави Регламенту для правильної організації роботи СТСК.

3. У частинах 2-3 цієї статті визначаються повноваження та права СТСК. Повноваження її сформульовані як загальні і скеровані на встановлення доказової бази вчинення Президентом України злочинів, які йому інкримінуються.

При цьому СТСК перевіряє не лише якісні параметри відповідної інформації (п. 1 ч. 2 цієї статті), але і проводить відповідне парламентське розслідування.

Окремого рішення Верховної Ради України для організації такого розслідування не потрібно: самим фактом створення СТСК парламент уповноважив свій парламентський орган на проведення відповідних слідчих дій з метою встановлення об'єктивної істини.

4. Саме задля досягнення цілей своєї діяльності СТСК надані досить широкі права, використання яких має сприяти забезпеченню всебічного, повного та об'єктивного розслідування всіх обставин вчинення главою держави злочину.

Очевидно, що СТСК має використовувати надані їй права лише в цілях парламентського розслідування, для встановлення істини у справі, а не для перешкоджання здійсненню Президентом України, іншими посадовими особами їх конституційних та законних повноважень. Вона не повинна зловживати наданими їй правами в цілях, несумісних із завданнями проведення відповідного парламентського розслідування.

У справі про імпічмент Президент України особисто або через свого захисника (захисників) має надавати пояснення щодо порушеної справи. При цьому він на власний розсуд вибирає форму взаємодії з СТСК: від надання пояснень особисто до надання їх за допомогою спеціально визначеного ним захисника (захисників). Право на захист є конституційним правом будь-якої особи; воно використовується і в ході конституційної процедури імпічменту Президента України. Водночас ухиляння Глави держави від надання таких пояснень неприпустиме.

Відповідно до ч. 1 ст. 45 КПК України захисником є адвокат, який здійснює захист підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або

вирішувалося питання про їх застосування, а також особи, стосовно якої передбачається розгляд питання про видачу іноземній державі (екстрадицію). Якщо дану дефініцію застосовувати до справи про імпічмент Президента України, то тоді захисником слід вважати особу, яка в порядку, встановленому законом, уповноважена здійснювати захист прав і законних інтересів глави держави на всіх стадіях процедури імпічменту.

У кримінальному процесі захисником не може бути адвокат, відомості про якого не внесено до Єдиного реєстру адвокатів України або стосовно якого у Єдиному реєстрі адвокатів України містяться відомості про зупинення або припинення права на зайняття адвокатською діяльністю (ч. 2 ст. 45 КПК України). Повноваження та обов'язки захисника у кримінальному процесі передбачені ст.ст. 46-47 КПК України.

Очевидно, що в справі про імпічмент, оскільки право Президента України на визначення захисника його прав не обмежується, такими захисниками можуть бути і інші особи, окрім тих, які відповідають критеріям, викладеним у КПК України.

Якщо у кримінальному процесі прямо встановлені форми підтвердження повноважень захисника у справі, то у ході процедури імпічменту підтвердженням таких повноважень може бути лише письмове доручення глави держави на представництво і захист його інтересів у справі про імпічмент.

Право витребування необхідних документів, матеріалів та інших відомостей, що стосуються розслідування, ґрунтується на необхідності всебічного, повного та об'єктивного розслідування всіх обставин справи. Без надання відповідної інформації встановити істину буде неможливо. Тому відповідному праву на отримання інформації кореспондує обов'язок всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб надавати на запит СТСК відповідні матеріали.

Об'єктивні обставини у справі можуть вимагати організації додаткової експертизи та залучення відповідних фахівців для дослідження і оцінки доказів по справі. Зрозуміло, що така організація експертизи може вимагати певних бюджетних асигнувань, які повинні виділятися в межах коштів Державного бюджету відповідно до майбутнього Закону України „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України".

При цьому сама СТСК може визначати двох або більше своїх представників для забезпечення їх присутності під час проведення зазначених експертиз і досліджень та встановлення їх результатів задля здійснення контролю за відповідною діяльністю та отриманням об'єктивних результатів.

5. Відповідно до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» повинні визначатися повноваження спеціального прокурора та спеціальних слідчих.

6. У ч. 4 цієї статті вміщено приписи, який поширюється на посадових та службових осіб, (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), експертів та інших осіб, запрошених СТСК, щодо їх попередження в письмовій формі про визначену КК України відповідальність за ряд неправомірних дій у ході парламентського розслідування справи про імпічмент.

До таких незаконних дій віднесені: 1) відмова особи від давання свідчень чи пояснень, відмова експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків під час розслідування, що проводить СТСК; 2) надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо неправдивого висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, здійсненого перекладачем.

Зазначені дії змістовно охоплюються складами злочинів, диспозиції та санкції щодо яких визначені відповідно у ст.ст. 385 та 384 КК України.

Відповідно до ст. 385 КК України відмова свідка від давання показань або відмова експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків під час парламентського розслідування, що проводиться СТСК, караються штрафом від 50 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до 6 місяців. При цьому не підлягає кримінальній відповідальності особа за відмову давати показання щодо себе, а також членів її сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

У цьому контексті відмова особи від давання свідчень чи пояснень означає відкритий прояв небажання особи надавати інформацію, що стала відома йому і стосується обставин справи, яка є предметом парламентського розслідування.

Відмова експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків означає відкритий прояв небажання цих осіб виконувати свої обов'язки без поважних на те причин. Поважними причинами для експертів можуть бути наприклад нерозголошення відомостей, що становлять державну таємницю. Форма відмови може бути різна - усна та письмова; повна чи часткова тощо.

Відповідно до ст. 384 КК України завідомо неправдиве показання свідка або завідомо неправдивий висновок експерта, а також завідомо неправильний переклад, зроблений перекладачем під час парламентського розслідування, що проводиться СТСК, караються виправними роботами на строк до 2 років або арештом на строк до 6 місяців, або обмеженням волі на строк до 2 років.

У цьому контексті надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень особою означає надання нею таких пояснень чи свідчень, в яких повністю або частково перекручені факти, що мають значення для правильного вирішення справи, встановлення істини у справі.

Водночас надання завідомо неправдивого висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, здійсненого перекладачем, означає: 1) що у документі, складеному у результаті дослідження експертом, якому в передбаченому законодавством порядку було доручено провести відповідну експертизу і дати відповіді на поставлені запитання, були неправильно викладені або перекручені факти чи зроблена завідомо неправильна їх оцінка; 2) що у ході перекладу мало місце перекручення змісту усного чи письмового мовлення при перекладі з однієї мови на іншу документів, показань, промов, реплік учасників парламентського розслідування; замовчування перекладачем при здійсненні перекладу важливих фактичних обставин справи.

Характерно, що відповідно до ч. 4 цієї статті з числа осіб, які попереджаються при кримінальну відповідальність за надання завідомо неправдивих свідчень чи за відмову від надання свідчень чи пояснень, вилучені Президент України та захисник (захисники) його прав. Така правова конструкція мала на меті ще раз звернути увагу на необхідність максимально зважено та об'єктивно підходити до надання відповідної інформації СТСК та вказує на бажання законодавця дати чітке уявлення відповідним особам про засоби кримінально-правового впливу у разі їх неналежної поведінки у цій справі. Відсутність прямого письмового попередження, адресованого Главі держави та захиснику (захисника) його прав, все ж не може, на наш погляд, розцінюватися як уможливлення ухиляння зазначених осіб від кримінальної відповідальності. встановленої ст.ст. 384-385 КК України.

7. Частина 5 цієї статті, відповідно до якої саме вчинення посадовими особами (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службовими особами, експертами та іншими особами, запрошеними СТСК, дій, передбачених у ч. 3 цієї статті, СТСК направляє відповідні матеріали до органів досудового розслідування для здійснення досудового розслідування, приведена у відповідність до КПК України.

Відповідно до ч. 1 ст. 38 КПК органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є слідчі підрозділи: 1) органів внутрішніх справ; 2) органів безпеки; 3) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового

законодавства; 4) органів державного бюро розслідувань. Підслідність злочинів встановлена у ст. 216 КПК України. Тобто в даному разі слід виходити з того, за якими статтями КК України звинувачується Президент України: залежно від цього встановлюється підслідність тому чи іншому органові. Якщо, наприклад, це державна зрада (ст. 111 КК України), то матеріали мають направлятися для порушення кримінальної справи до СБУ (ч. 2 ст. 216 КПК України).

Направлення відповідних матеріалів до слідчих органів для вивчення і можливого порушення кримінальної справи, з нашої точки зору, є не правом, а обов'язком відповідної СТСК.

**Стаття 175. Участь спостерігачів від Конституційного Суду України в роботі спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. З метою створення передумов для прийняття Конституційним Судом України висновку, зазначеного в частині другій статті 151 Конституції України, на засідання спеціальної тимчасової слідчої комісії, пов'язане з проведенням нею розслідування, запрошуються як спостерігачі судді Конституційного Суду України (не більше трьох осіб).**

**2. За зверненням спостерігачів від Конституційного Суду України їм надається слово на засіданні спеціальної тимчасової слідчої комісії для зауважень щодо порушень конституційної процедури розслідування.**

1. У цій статті, як і в попередній, врегульовано правовідносини, які за своєю правовою природою виходять за межі власне парламентської процедури. Вони, зокрема, стосуються участі спостерігачів від КСУ у роботі СТСК у справі імпічменту.

Нагадаємо, що відповідно до ч. 6 ст. 111 та ч. 2 т. 151 Конституції України КСУ дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Процедурні аспекти такого провадження визначені в ст.ст. 90-92 Закону України „Про Конституційний Суд України".

Проте зазначені особливості, передбачені Конституцією та цим Законом, стосуються того етапу даної процедури, який відкривається з моменту направлення Верховною Радою України до КСУ конституційного подання парламенту з питання дачі висновку у даній справі. А це відбувається вже після прийняття парламентом постанови про звинувачення Президента України у вчиненні злочину (ч. 3 ст. 185 Регламенту).

Натомість Верховна Рада України вирішила надати КСУ дещо ширші можливості у вивченні перебігу даної процедури з метою створення передумов для прийняття ним максимально обґрунтованого висновку у даній справі. Саме у цьому контексті були сформульовані дозвільні правові норми, що уможливлюють факультативну участь суддів КСУ в якості спостерігачів та визначається кількісний склад таких спостерігачів – не більше трьох суддів, щоб не відволікати КСУ від реалізації своїх імперативних конституційних повноважень. (ч. 1 цієї статті).

Участь зазначених спостерігачів у роботі СТСК відбувається шляхом запрошення суддів КСУ даною комісією. Очевидно, що такі запрошення мають надійти до КСУ завчасно. Прибуття суддів КСУ та їх участь у роботі СТСК має, як зазначалося, факультативний характер і не впливає на перебіг її роботи.

2. Відповідно до ч. 2 цієї статті суддям-спостерігачам від КСУ надається можливість брати участь в обговоренні питань на засіданнях СТСК, зокрема в частині висловлення зауважень щодо порушень конституційної процедури розслідування. Регламент спеціально не обумовлює строків участі суддів КСУ як спостерігачів у роботі СТСК, що вказує на те, що вони по суті можуть „супроводжувати" її роботу практично з моменту її створення. Надання слова

суддям КСУ з мотивів, які не стосуються порушень конституційної процедури розслідування справи про імпічмент, не допускається.

Висловлені суддями КСУ зауваження мають враховуватися СТСК у її подальшій роботі. Форма таких зауважень може бути довільною: як усною, так і письмовою, проте такі зауваження мають відображатися у змісті протоколу, що обов'язково повинен вестися під час засідань СТСК.

Також ступінь і можливості такого врахування залежить безпосередньо від волевиявлення самої комісії. Це не порушує засад самостійності роботи комісії: зауваження спостерігачів від КСУ носять факультативний характер і не повинні впливати на роботу самої комісії. Так само судді КСУ у ході роботи цієї комісії не повинні створювати перешкод у її діяльності, не повинні втручатися в хід її діяльності.

**Стаття 176. Висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. Спеціальна тимчасова слідча комісія готує висновки і пропозиції за дослідженими обставинами щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину і розглядає їх на своєму засіданні та приймає рішення щодо них.**

**2. Висновки і пропозиції мають містити:**

**1) факти та обставини, які стали підставою для проведення розслідування;**

**2) відомості та обставини, встановлені спеціальною тимчасовою слідчою комісією, та докази, якими вони підтверджуються;**

**3) відомості та обставини, що не підтвердилися;**

**4) факти та обставини, які не були перевірені, та причини цього;**

**5) факти та обставини, що підтверджують або спростовують наявність у діяннях Президента України ознак державної зради або іншого злочину.**

**3. Спеціальна тимчасова слідча комісія за наявності відповідних підстав готує висновок про звинувачення Президента України з урахуванням вимог до обвинувального акта, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України. Висновок підписують спеціальний прокурор, спеціальні слідчі, голова і секретар спеціальної тимчасової слідчої комісії.**

**{Частина третя статті 176 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4652-VI від 13.04.2012}**

**4. Разом з висновками і пропозиціями члени спеціальної тимчасової слідчої комісії - народні депутати вносять на розгляд Верховної Ради проект відповідної постанови Верховної Ради (стаття 111 Конституції України).**

1. Ця стаття, як і дві попередні, стосується внутрішніх аспектів роботи СТСК і лише побічно – власне парламентської процедури. У ній докладно врегульовані питання визначення того, що має бути результатом роботи цієї комісії, а саме прийняття нею висновків і пропозицій за дослідженими обставинами щодо вчинення главою держави злочину.

2. Дослідження відповідної проблематики, опитування запрошених осіб, вивчення документальної бази, наданої на запити комісії відповідними органами та особами, вислуховування позицій Президента України та захисника (захисників) його прав тощо має створити підґрунтя для узагальнення відповідного опрацьованого документального матеріалу.

За наслідками узагальнення мають набути форми висновків і пропозицій.

У висновках цей матеріал певним чином узагальнюється, результується, отримані дані класифікуються тощо.

Водночас у пропозиціях вміщуються рекомендації, адресовані парламенту, щодо того, який алгоритм надати подальшій процедурі – продовжувати її у разі підтвердження фактів наявності в діях Глави держави ознак злочину чи пропонувати Верховній Раді України припинити почату процедуру імпічменту Президента України якщо в його діях будуть відсутні ознаки злочину.

У будь-якому випадку висновки і пропозиції СТСК мають орієнтуюче значення для Верховної Ради України: вона згодом може погодитися або не погодитися з ними.

3. У ч. 2 цієї статті вміщені конкретні вимоги щодо оформлення зазначених висновків і пропозицій: обов'язковим елементом мають бути відомості, факти та обставини, важливі для того, щоб зробити висновок про наявність у діяннях глави держави ознак злочину, чітке уявлення про факти та обставини, що підтверджують або спростовую це. Саме тому, відповідні висновки та пропозиції СТСК мають готуватися з обов'язковим врахуванням у них вимог щодо перелічених у цій частині коментованої статті параметрів, які мають здобути належну конкретизацію.

Неприпустиме розміщення у висновках і пропозиціях СТСК неперевіреної та непідтвердженої документально інформації; все має бути чітко задокументовано тощо.

4. Ця стаття не розкриває чітко питання про те, чи йдеться про один документ з назвою „висновки і пропозиції", чи про різні. Водночас, як випливає зі змісту ч. 3 цієї статті, де йдеться про висновок про звинувачення Президента України у вчиненні злочину, висновки і пропозиції є дещо різними формами документального оформлення результатів парламентського розслідування СТСК діянь Президента України, в яких вбачаються ознаки злочину. Саме за наявності чітко викладених і документально підтверджених підстав СТСК готує висновок про його звинувачення у вчиненні злочину.

При цьому у такому висновку враховуються вимоги щодо змісту обвинувального висновку, передбачені чинним КПК (ст. 291). Це означає, що висновок про звинувачення Глави держави у вчиненні злочину повинні містити описову і резолютивної частини.

5. Поряд з висновками і пропозиціями СТСК готує також проект постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України у вчиненні злочину за правилами оформлення, встановленими цим Регламентом, та з комплектом усіх необхідних супровідних документів (пояснювальна записка, подання, текст проекту постанови, комп'ютерний файл цих документів) з тією лише різницею, що до них додаються також висновки і пропозиції СТСК у цій справі як самостійні процесуальні документи.

Правове значення таких документів – висновків і пропозицій СТСК – важко переоцінити, оскільки їх наступному проходженню та ретельному розгляду у Верховній Раді України надається велика увага в наступних статтях Регламенту (див. ст.ст. 177-180 і далі).

Принципова відмінність полягає в тому, що в даному випадку має місце спеціальний суб'єкт права законодавчої ініціативи – Регламент обмежує реалізацію такого права виключно народними депутатами – членами відповідної СТСК.

Таким чином, внесення альтернативних проектів постанов з даного питання іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи Регламентом не допускається.

**Стаття 177. Надання для ознайомлення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. Висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії надаються Голові Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України, який з урахуванням пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії щодо ступеня секретності представлених нею документів приймає рішення стосовно встановлення спеціального режиму користування ними та ознайомлення з ними народних депутатів відповідно до правил поводження з документами та інформацією, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю.**

**2. Питання про висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії включаються до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради без голосування і розглядаються невідкладно після їх надання Президентові України та народним депутатам.**

**3. Не пізніш як за три дні до початку розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради висновки, пропозиції та інші матеріали вручаються Президенту України або захиснику (захисникам) його прав з одночасним запрошенням його на пленарне засідання Верховної Ради та надаються у зазначений строк народним депутатам.**

1. З огляду на те, що результати роботи СТСК, втілені у висновках і пропозиціях комісії, мають бути доведені до відома народних депутатів, Президента України, порядок їх використання має бути детально врегульований. Така деталізація зумовлена також тим, що у відповідних висновках і пропозиціях можуть міститися відомості, що містять державну таємницю або іншу охоронювану законом таємницю, поширення яких має свою специфіку, зокрема обмежений режим доступу до них та їх використання.

2. Відповідно до ч. 1 цієї статті встановлено правило, що такі висновки і пропозиції СТСК після їх схвалення рішенням комісії повинні надаватися спеціально Голові Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України.

При цьому конкретних строків їх передачі вказаних посадовим особам не встановлено, хоча, з урахуванням правової значущості цих матеріалів для подальшої процедури імпічменту глави держави, така передача висновків і пропозицій повинна пройти у максимально стислі строки.

Водночас на керівництво парламенту покладається обов'язок забезпечити, у разі необхідності, спеціальний режим користування ними та ознайомлення з ними народних депутатів відповідно до правил поводження з документами та інформацією, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю.

Відповідні пропозиції щодо встановлення такого режиму користування – тобто особливого порядку надання та використання відомостей, уміщених у висновках і пропозиціях СТСК, - ґрунтуються на вимогах закону щодо захисту інформації з обмеженим доступом.

Відповідно до Закону України „ Про державну таємницю" державну таємницю становить інформація у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх зносин, державної безпеки і охорони правопорядку, розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України, і яка рішеннями державних експертів з питань таємниць визнана державною таємницею та включена до зводу відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ). Такі відомості підлягають державній охороні як такі, що становлять державну таємницю.

Матеріальною ознакою віднесення документа чи іншого носія інформації до предмета, що містить відомості. які становлять державну таємницю, є наданий йому гриф секретності – реквізит матеріального носія таємної інформації, що засвідчує ступінь її секретності. Зокрема, законодавчо встановлені такі ступені секретності як „особливої важливості", „цілком таємно",

„таємно”, щодо яких рішення про віднесення інформації до державної таємниці діє відповідно не більше 30, 10 і 5 років. Після закінчення цього строку його може бути подовжено. Конкретні види інформації, віднесені до державної таємниці, перераховані в законах України „Про державну таємницю”, „Про контррозвідувальну діяльність”, „Про розвідувальні органи України”. Зокрема, визначено 4 категорії інформації, яка може бути віднесена до державної таємниці за ступенями секретності - „особливої важливості”, „цілком таємно”, „таємно”: 1) у сфері оборони; 2) у сфері економіки, науки і техніки; 3) у сфері зовнішніх зносин; 4) у сфері державної безпеки та охорони правопорядку.

Питання про те, чи становлять ті чи інші відомості, зокрема вміщені у висновках і пропозиціях СТСК, державну таємницю, має вирішуватися на підставі відповідного експертного висновку, який готує або сама СТСК або за її запитом запрошені до участі в її роботі експерти.

З урахуванням ступеня секретності інформації, що становить державну таємницю і вміщена у відповідних висновках і пропозиціях СТСК, керівництво парламенту України приймає рішення щодо встановлення спеціального режиму користування нею, що вказує на обмежене коло користувачів. Спеціальні умови зберігання і поширення цієї інформації, вжиття заходів із недопущення витоку такої інформації поза визначене коло її користувачів.

Цілком можливою є ситуація, коли внаслідок вчинення Президентом України діянь, що можуть кваліфікуватися як державна зрада або інший тяжкий злочин, була незаконно, розголошена, передана тощо іноземній державі або іноземній організації інформація, віднесена до державних таємниць. Зрозуміло, що в таких випадках керівництво Верховної Ради України зобов’язано вжити всіх належних заходів із запровадження спеціального режиму користування інформацією такого характеру, що вміщена у висновках і пропозиціях СТСК і що стала предметом злочинних діянь.

До інших охоронюваних законом таємниць слід віднести: 1) відомості, що не становлять безпосередньо державної таємниці України, а є державними секретами інших держав, щодо яких Україна та керівництво Української держави взяло на себе обов’язок забезпечувати їх секретність; 2) відомості, які можуть бути всупереч установленому порядку поширення інформації використані на шкоду Україні та її громадянам; 3) економічні, науково-технічні та інші відомості, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, підприємств, установ, організацій, окремих осіб (зокрема, комерційна таємниця чи конфіденційна інформація про особу). Всі види відповідної інформації, яка кваліфікується як інформація, що містить ознаки іншої охоронюваної законом таємниці, мають визначатися на підставі Закону України „Про інформацію”, інших законодавчих актів, з урахуванням ступеня секретності відповідної інформації та потенційної чи реальної шкоди, яка була завдана чи могла бути завдана інтересам особи, суспільства, держави у разі неправомірного використання, у тому числі розголошення відповідних відомостей.

3. У ч. 2 цієї статті вміщено приписи про автоматичне, без голосування, включення висновків і пропозицій СТСК до порядку денного пленарних зсідань парламенту та їх невідкладний розгляд. При цьому має бути забезпечене оперативне ознайомлення з ними Президента України та депутатського корпусу.

Строки такого сповіщення встановлені спеціально (у ч. 3 цієї статті) з огляду на невідкладний характер, тобто маються на увазі максимально стислі строки. Водночас такі строки мають бути витримані з урахуванням принципу розумної достатності – щоб забезпечити не лише оперативність, але і повноту і всебічність ознайомлення з ними вказаних адресатів, належний рівень їх поінформованості, у першу чергу Глави держави щодо інформації, вміщеної у висновках і пропозиціях СТСК.

Окремо не встановлено коло суб’єктів, відповідальних за надання відповідних висновків і пропозицій названим адресатам – зазвичай, у рамках процедур пересилання службової

кореспонденції це повинні забезпечити СТСК спільно з відповідними службами Апарату Верховної Ради України.

4. Саме з погляду ключової ролі Президента України у процесі імпічменту, у ч. 3 цієї статті окремо наголошується на необхідності завчасного надсилання йому та захиснику (захисникам) його прав відповідних матеріалів СТСК разом з одночасним запрошенням на пленарне засідання парламенту, - не пізніш як за 3 дні до початку розгляду даного питання на пленарному засіданні парламенту. У цей же строк цей же комплект матеріалів надається і парламентарям.

**Стаття 178. Підготовка та початок розгляду Верховною Радою висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. Пленарне засідання Верховної Ради, на якому відбувається розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, є відкритим.**

**2. Закрите пленарне засідання проводиться в разі, якщо висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії або додані до них документи і матеріали містять інформацію, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю.**

**3. Голова Верховної Ради України запрошує на пленарне засідання Верховної Ради Президента України, суддів Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та запропонованих ним суддів Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Генерального прокурора України.**

**4. Пленарне засідання Верховної Ради розпочинається з інформації головуючого на пленарному засіданні про зміст висновків і пропозицій щодо звинувачення Президента України.**

**5. У разі внесення народними депутатами - членами спеціальної тимчасової слідчої комісії проекту постанови про звинувачення Президента України головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради запитує у Президента України, чи погоджується він із пунктами звинувачення, що містяться в проекті постанови Верховної Ради.**

**6. Якщо Президент України погоджується з усіма пунктами звинувачення, а народні депутати, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, не заперечують проти цих пунктів звинувачення і не мають до них доповнень, обговорення з цього питання не проводиться, головуючий на пленарному засіданні оголошує про перехід до таємного голосування по пунктах звинувачення (стаття 185 цього Регламенту) та здійснення подальших процедур.**

**7. Якщо Президент України погоджується лише з окремими пунктами звинувачення або не погоджується з жодним із пунктів звинувачення, викладених у проекті постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, внесеному народними депутатами - членами спеціальної тимчасової слідчої комісії, подальше обговорення проводиться щодо тих пунктів звинувачення, з якими Президент України не погодився, а також тих, які не знайшли відображення у запропонованому проекті постанови Верховної Ради.**

**8. У разі якщо Президент України не з'явився на пленарне засідання або відмовляється особисто давати пояснення, відповідати на запитання, Верховна Рада проводить без участі Президента України розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії про його звинувачення в порядку, передбаченому частинами четвертою, шостою, сьомою цієї статті.**

1. У цій статті регулюються питання щодо виду пленарного засідання, на якому мають розглядатися висновки і пропозиції СТСК у справі про імпічмент Президента України, а також – вимоги щодо підготовки такого засідання. Таким чином, ця статті є логічним продовженням норм, закріплених у попередніх статтях даної глави Регламенту.

Регламент прямо не вказує у цій статті, чи можуть під час такого пленарного засідання розглядатися інші питання, окрім питання про імпічмент Президента України. Проте, з огляду на можливість проведення даного засідання у формі закритого (а закриті засідання проводяться з чітко означеного питання і розгляді інших питань не допускається) та враховуючи часову тривалість цього засідання, що обумовлено змістом ст.ст. 179-185 Регламенту, розгляд на відповідному пленарному засіданні інших питань, вважаємо, є неможливим. Це також виправдано з огляду на суспільну і державну значущість порушеного питання про імпічмент, неабиякий суспільний резонанс. який воно матиме і значну увагу, яка приділяється законодавством України додержанню в ході відповідного засідання всіх процедурних вимог щодо його організації та проведення.

2. У частинах 1-2 цієї статті визначаються особливості форми пленарного засідання, на якому розглядається порушене питання.

Залежно від наявності у висновках та пропозиціях СТСК інформації, що містить державну або іншу охоронювану законом таємницю (див. коментар до попередньої статті) таке засідання може бути відкритим без відповідних матеріалів) чи закритим (за наявності таких даних).

Вимоги щодо організації відритого пленарного засідання вміщені в ст. 3 цього Регламенту і повною мірою відтворюються при організації пленарного засідання з порушеного питання. Водночас з метою запобігання розголошенню інформації, що становить охоронювану законом таємницю, проводиться саме закрите пленарне засідання. При його проведенні слід враховувати вимоги щодо організації такого засідання, встановлені в ст. 4 цього Регламенту, а саме: 1) проведення скороченого обговорення даного питання; 2) прийняття рішення парламентом більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

3. У ч. 3 цієї статті на Голову парламенту покладається обов’язок запросити на пленарне засідання Верховної Ради України Президента України та ряд високих посадових осіб, присутність яких, з точки зору законодавця, під час такого засідання є необхідною, зокрема для забезпечення конституційності процедури розслідування справи про імпічмент, перевірки наявності в діях Глави держави діянь, що містять ознаки злочину. Саме з цих причин запрошуються судді КСУ та ВСУ.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Генеральний прокурор України, як випливає з аналізу положень Регламенту, не беруть безпосередньої участі у провадженні даної справи та не мають додаткових процесуальних прав у зв’язку з ініціюванням імпічменту Президента України. Водночас їх присутність має сприяти забезпеченню законності проведення відповідного пленарного засідання, унеможливити порушення прав людини і громадянина у ході його проведення, тобто надати додаткові засоби забезпечення об’єктивності в роботі СТСК, парламенту в цілому та захистити права глави держави у ході засідання.

4. У частинах 4-8 цієї статті викладено алгоритм початку відповідного пленарного засідання Верховної Ради України. Початок цієї процедури втілено в інформації головуючого про зміст висновків і пропозицій відповідної СТСК. Регламент не встановлює часових обмежень щодо такої інформації: очевидно, вона викладається з урахуванням того, що висновки і пропозиції завчасно надавалися Президентові та народним депутатам України для ознайомлення. Тому повного викладу їх змісту вимагати не слід.

Наступним кроком є запитання від головуючого, адресоване Президентові України щодо того, чи погоджується він із пунктами звинувачення, вміщеними у проекті постанови, внесеному на розгляд парламенту членами СТСК.

Залежно від наступного волевиявлення глави держави формується логіка продовження пленарного засідання.

Якщо він погоджується з усіма пунктами звинувачення, а народні депутати, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, не заперечують проти цих пунктів звинувачення і не мають до них доповнень, обговорення з цього питання не проводиться. Тобто в цьому випадку норми, закріплені в ст. 179 Регламенту не застосовуються. Водночас головуючий на пленарному засіданні оголошує про перехід до таємного голосування по пунктах звинувачення (ст. 185 Регламенту). Регламент, таким чином, закріплює спрощену, скорочену процедуру наступних дій щодо імпічменту Президента України.

Інші депутати можуть заперечувати проти пунктів звинувачення Президента України, але це не дає можливості застосувати процедуру повного обговорення; парламент переходить до таємного голосування по пунктах звинувачення.

Водночас відкритим залишається питання про можливість доповнення переліку пунктів звинувачення, викладених у відповідному проекті постанови, додатковими пунктами. Очевидно, що в цьому випадку рішення за ініціативою народних депутатів має ухвалити сама Верховна Рада України і або припинити обговорення, або включити до такого обговорення нові пропозиції, авторами яких не є члени СТСК.

6. Прямо протилежною є ситуація, коли Президент України погоджується лише з окремими пунктами звинувачення або не погоджується із жодним із пунктів звинувачення, викладених у проекті постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України. Тоді проводиться парламентське обговорення щодо тих пунктів звинувачення, з якими Президент України не погодився, а також тих, які не знайшли відображення у запропонованому проекті постанови Верховної Ради. Процедура такого обговорення докладно виписана у ст. 179 Регламенту.

Як випливає з аналізу змісту частинах 7-8 цієї статті, погодження або незгода Глави держави можуть бути як усними, так і письмовими; вони можуть мати місце під час пленарного засідання або ж можуть бути надіслані у письмовій формі ще до його початку (зокрема, якщо Глава держави відмовляється брати участь у пленарному засіданні Верховної Ради України або особисто давати пояснення).

Водночас звернемо увагу, що у даній статті не розкрито таких випадків, коли Глава держави погоджується з усіма пунктами звинувачення, а народні депутати, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, або самі заперечують проти цих пунктів звинувачення, або мають до них певні доповнення. Очевидно, що за умов такої неврегульованості, у відповідних випадках Верховна Рада України, в разі потреби, має ухвалити процедурне рішення щодо особливостей подальшої процедури обговорення висновків і пропозицій СТСК.

7. Фізична відсутність Президента України або його відмова від дачі пояснень і відповіді на запитання під час пленарного засідання не перешкоджають розгляду порушеного питання по суті. За таких умов розгляд висновків і пропозицій СТСК, у тому числі і проекту постанови про звинувачення Президента України у вчиненні злочину, відбувається за визначеною цією статтею процедурою.

**Стаття 179. Обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. Перед початком обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії головуючий на пленарному засіданні з'ясовує у промовців, зазначених у частині другій цієї статті, про час, необхідний їм для виступів, і Верховна Рада приймає**

**відповідне процедурне рішення. Час, який відводиться на заслуховування згідно з пунктами 2, 3 частини другої цієї статті, має бути однаковим і становити не менше ніж 90 хвилин.**

**2. Під час обговорення Верховна Рада заслуховує:**

**1) доповідь голови спеціальної тимчасової слідчої комісії або іншого доповідача - члена комісії, визначеного рішенням спеціальної тимчасової слідчої комісії, про проведене розслідування та його результати; відповіді доповідача на запитання осіб, що внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; відповіді доповідача на запитання Президента України та захисника (захисників) його прав; відповіді доповідача на запитання народних депутатів;**

**2) пояснення народних депутатів, які внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, щодо заперечуваних ними (у разі наявності) положень висновків спеціальної тимчасової слідчої комісії та проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, їх зауваження щодо законності, всебічності та об'єктивності дослідження зазначеною комісією тих чи інших обставин розслідування; їх клопотання про заслуховування Верховною Радою свідків, експертів або про необхідність проведення додаткового розслідування тих чи інших обставин спеціальною тимчасовою слідчою комісією; їх відповіді на запитання Президента України та захисника (захисників) його прав, доповідача спеціальної тимчасової слідчої комісії, спеціального прокурора та спеціальних слідчих, народних депутатів;**

**3) пояснення Президента України про заперечення або визнання ним висунутого проти нього звинувачення, зауваження Президента України та захисника (захисників) його прав щодо законності, повноти, всебічності та об'єктивності дослідження відповідних обставин спеціальною тимчасовою слідчою комісією; клопотання Президента України та захисника (захисників) його прав про заслуховування Верховною Радою свідків та експертів або про необхідність проведення додаткового розслідування тих чи інших обставин спеціальною тимчасовою слідчою комісією; відповіді Президента України на запитання захисника (захисників) його прав; народних депутатів, які внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; відповіді на запитання доповідача спеціальної тимчасової слідчої комісії, спеціального прокурора та спеціальних слідчих, народних депутатів;**

**4) уточнення промовцями, зазначеними в пунктах 2, 3, 1 цієї частини, із збереженням відповідної черговості, їх клопотань щодо надання народним депутатам тих чи інших матеріалів, проведення експертиз, заслуховування Верховною Радою свідків, експертів із вказівкою на те, що саме має бути досліджено і доведено на підставі їхніх свідчень, повідомлень, а також стосовно необхідності проведення додаткового розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією та предмета такого розслідування.**

**3. За наявності скарг, заяв про неправомірні дії спеціальної тимчасової слідчої комісії, про оскарження її рішень, прийнятих за результатами розгляду скарг і заяв, промовці, зазначені в пунктах 2, 3 частини другої цієї статті, повідомляють Верховну Раду про них і порушують відповідні клопотання про усунення порушень, пов'язаних з неправомірними діями та рішеннями спеціальної тимчасової слідчої комісії.**

**4. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про заслуховування спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також інших осіб, оголошення повідомлень та зачитування документів.**

1. Ця стаття вміщує докладно деталізовану процедуру обговорення висновків і пропозицій СТСК. Водночас за своїм змістом вона є дещо ширшою, оскільки передбачає серед промовців виступи Президента України та захисника (захисників) його прав. ЇЇ зміст вказує на те, що дана стаття описує процедуру, яка має багато спільного з процедурою судового розгляду справ, вказуючи на квазісудовий характер процесу імпічменту Президента України і на те, що квазісудовим органом у цьому процесі виступає парламент.

2. Характерно, що, як випливає з ч. 1 цієї статті, ця стаття не містить абсолютно визначеного правового припису щодо часу виступу промовців. Приймаючи щодо цього процедурне рішення не менш як 150 голосами „за", визначаючи такий час, Верховна Рада України має виходити з міркувань розумної доцільності та достатньості: з одного боку, слід максимально детально розглянути всі аргументи сторін процесу, з другого ж боку, не слід давати можливість надмінно розтягувати в часі процедуру, тим більше, що розгляд висновків і пропозицій СТСК повинен відбутися упродовж одного пленарного засідання (принаймні воно названо в однині у ст. 178 та в ст. 179 Регламенту).

3. У ч. 2 цієї статті докладно визначені промовці , а також послідовність їх виступів. Докладно коментувати їх немає потреби. Варто лише звернути увагу на те, що поряд з імперативними виступами є і виступи факультативні.

Зокрема до імперативних віднесені доповідь голови СТСК або іншого доповідача - члена комісії, визначеного її рішенням СТСК, про проведене розслідування та його результати; відповіді доповідача на запитання осіб, що внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; відповіді доповідача на запитання Президента України та захисника (захисників) його прав; відповіді доповідача на запитання народних депутатів (п. 1 ч. 2 цієї статті); пояснення народних депутатів, які внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, щодо заперечуваних ними (у разі наявності) положень висновків СТСК та проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, їх зауваження щодо законності, всебічності та об'єктивності дослідження зазначеною комісією тих чи інших обставин розслідування; їх клопотання про заслуховування Верховною Радою України свідків, експертів або про необхідність проведення додаткового розслідування тих чи інших обставин СТСК; їх відпові на запитання Президента України та захисника (захисників) його прав, доповідача СТСК, спеціального прокурора та спеціальних слідчих, народних депутатів (п. 2 ч. 2 цієї статті).

Водночас виступи сторони Президента України, перелічені в п. 3 ч. 2 цієї статті, є, по суті, факультативними. Це підтверджується тим, що ч. 8 ст. 178 Регламенту уможливлює відсутність Президента України на відповідному пленарному засіданні Верховної ради України.

Так само факультативними є і уточнення промовцями, зазначеними в пунктах 2, 3, 1 ч. 2 цієї статті, їх клопотань щодо надання народним депутатам тих чи інших матеріалів, проведення експертиз, заслуховування Верховною Радою свідків, експертів із вказівкою на те, що саме має бути досліджено і доведено на підставі їхніх свідчень, повідомлень, а також стосовно необхідності проведення додаткового розслідування СТСК та предмета такого розслідування.

Факультативними є і заслуховування спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також інших осіб, оголошення повідомлень та зачитування документів (ч. 4 цієї статті). Чіткого переліку „інших осіб" тут не надано, що вказує на можливість залучення дло обговорення невизначеного кола осіб, які володіють інфомацією, що стосується предмету обговорення і має допомогти встановленню істини в ході даної процедури. Для такого заслуховування парламент не менш як 150 голосами „за" має ухвалити відповідне процедурне рішення про їх заслуховування.

Таким чином, усім сторонам відповідної процедури в ході обговорення висновків і пропозицій СТСК надано досить широкі процесуальні права, які мають сприяти встановленню повної та об'єктивної істини у справі звинувачення Президента України у вчиненні злочину, запобігти прийняттю неправомірного та протизаконного рішення з цього приводу, запобігти як надуманому звинуваченню Глави держави у вчиненні злочину, так і ухилянню Президента України від відповідальності у разі скоєння ним злочинних діянь, що знайшло підтвердження у ході проведеного уповноваженим органом парламентського розслідування.

4. У ч. 3 цієї статті як народним депутатам, так і стороні Президента України надано права щодо оскарження неправомірних дій та рішень СТСК. Адресатом, якому направляються такі заяви і скарги, є Верховна Рада України.

При цьому Регламент не розкриває форм, способів та строків реагування парламенту на відповідні скарги. Очевидно, парламент може ухвалити постанову, в якій повинен зобов'язати СТСК взяти до уваги заявлені скарги, виправити факти, що оспорюються, взяти до відома надану інформацію або ж – передбачити в такій постанові персональну відповідальність конкретних членів СТСК аж до їх заміни на інших.

Як випливає зі змісту предмету регулювання даної статті, відповідні, зазначені у ч. 3 цієї статті, скарги виголошуються в ході пленарного засідання, оскільки неприпустимими є випадки порушень законності з боку самої СТСК, зайняття нею необ'єктивної, упередженої позиції у справі про імпічмент Президента України.

**Стаття 180. Рішення за результатами обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії**

**1. За результатами обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада може прийняти рішення про:**

**1) заслуховування свідків та експертів, щодо яких було заявлено клопотання промовців, та їх відповідей на запитання;**

**2) припинення обговорення висновків та перехід до обговорення проектів постанов Верховної Ради про звинувачення Президента України.**

**2. У разі прийняття Верховною Радою рішення, передбаченого пунктом 1 частини першої цієї статті, Верховна Рада переходить до заслуховування свідків та експертів, про яких було заявлено клопотання промовців, та відповідей на їх запитання.**

1. У цій статті продовжено логіку обговорення висновків і пропозицій СТСК, викладену в попередніх статтях Регламенту. Зокрема, тут вказано на юридичні наслідки завершення обговорення згаданих висновків і пропозицій: 1) перехід до заслуховування свідків та експертів, щодо яких було заявлено клопотання промовців, та їх відповідей на запитання; 2) припинення обговорення висновків та перехід до обговорення проектів постанов Верховної Ради про звинувачення Президента України.

У разі прийняття першого варіанту рішення, другий варіант на голосування вже не ставиться. Відповідне рішення не є процедурним. Тому для його ухвалення потрібно не менше 226 голосів народних депутатів України.

2.Якщо Верховна Рада України приймає перший з означених варіантів рішення, то тоді парламент переходить до заслуховування свідків та експертів, про яких було заявлено в клопотаннях промовців, та відповідей на їх запитання у порядку, встановленому ст. 181 Регламенту.

Якщо ж парламентом приймається другий варіант рішення, то тоді Верховна Рада України переходить до заслуховування заключного слова (ст. 182 Регламенту) та обговорення проектів постанов про звинувачення Президента України (ст. 183 Регламенту).

У будь-якому варіанті слід мати на увазі, що вказане рішення є „проміжним”, воно не буде вирішальним для подальшої процедури імпічменту. Щоправда, у разі прийняття другого варіанту сама процедура буде дещо скорочена і спрощена.

**Стаття 181. Порядок заслуховування свідків та експертів**

**1. Свідків та експертів, про запрошення яких заявляли клопотання промовці, зазначені в пунктах 2, 3, 1 частини другої статті 179 цього Регламенту, Верховна Рада заслуховує у відповідній послідовності, якщо їх свідчень немає в матеріалах розслідування та висновках спеціальної тимчасової слідчої комісії або якщо ці свідчення є недостатніми чи суперечливими. Час, який відводиться на заслуховування свідків та експертів, має бути однаковим і становити не менш як 30 хвилин.**

**2. Свідки та експерти відповідно до послідовності їх заслуховування відповідають на запитання:**

**1) осіб, які заявляли клопотання про їх запрошення; Президента України та захисника (захисників) його прав; доповідача від спеціальної тимчасової слідчої комісії; спеціального прокурора, спеціальних слідчих; народних депутатів - до свідків, експертів, яких запрошено на клопотання промовців, зазначених у пункті 2 частини другої статті 179 цього Регламенту;**

**2) Президента України та захисника (захисників) його прав; промовців, зазначених у пунктах 2, 1 частини другої статті 179 цього Регламенту; спеціального прокурора та спеціальних слідчих - до свідків, експертів, яких запрошено за клопотанням Президента України та захисника (захисників) його прав;**

**3) доповідача від спеціальної тимчасової слідчої комісії; промовців, зазначених у пунктах 2, 3 частини другої статті 179 цього Регламенту; спеціального прокурора та спеціальних слідчих - до свідків, експертів, яких запрошено за клопотанням доповідача від тимчасової слідчої комісії.**

**3. Запитання і відповіді мають бути стислими і точними. Головуючий на пленарному засіданні має право зняти запитання, які явно не стосуються обставин справи або поставлені в образливій формі. У разі виникнення заперечень щодо запитання Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про заслуховування відповіді і на таке запитання. Для уточнення відповіді особа, яка поставила запитання, має право поставити ще одне уточнююче запитання.**

**4. Свідки заслуховуються окремо і за відсутності ще не опитаних свідків. Вживаються заходи, щоб під час пленарного засідання Верховної Ради ще не опитані свідки не чули того, що відбувається на засіданні, і не спілкувалися між собою.**

**5. Перед заслуховуванням свідка, експерта головуючий на пленарному засіданні попереджає кожного з них про адміністративну, кримінальну відповідальність згідно із законом за відмову від давання свідчень чи пояснень, а також за надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо неправдивого висновку експерта.**

**6. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про заслуховування й інших осіб, оголошення документів.**

1. Ця стаття застосовується лише у разі прийняття Верховною Радою України рішення про заслуховування свідків та експертів, щодо яких було заявлено клопотання промовців (п. 1 ч. 1 ст. 180 Регламенту). Якщо ж ухвалюється рішення про припинення обговорення та перехід до обговорення проектів постанов про звинувачення Президента України (п. 2 ч. 1 ст. 180 Регламенту), то коментована стаття не застосовується.

2. У ч. 1 цієї статті вказано на певне обмеження у разі прийняття рішення про заслуховування вказаних осіб: 1) має бути дотримана певна послідовність заслуховування, визначена у ч. цієї статті Регламенту (спочатку заслуховуються свідки та експерти від суб'єктів, встановлених у п. 2 ч. 2 ст. 179 Регламенту; потім – від суб'єктів, встановлених у п. 3 ч. 2 ст. 179 Регламенту; потім – від доповідача від СТСК); 2) заслуховування відбувається лише у разі якщо їх свідчень немає в матеріалах розслідування та висновках СТСК; 3) заслуховування відбувається і в разі наявності таких свідчень у матеріалах розслідування і висновках СТСК, проте ці свідчення є недостатніми чи суперечливими; 4) час, який відводиться на заслуховування свідків та експертів, має бути однаковим і становити не менш як 30 хвилин.

3. Недостатність або суперечливість свідчень свідків та експертів має оціночний характер; вона встановлюється СТСК на підставі вивчення матеріалів експертизи та заслуховування пояснень від осіб, запрошених на засідання СТСК. Час виступів свідків та експертів також визначається рішенням Верховної Ради України, але з урахуванням гранично встановленого Регламентом мінімуму.

4. З огляду на важливість предмету обговорення, Регламент мінімізує випадки умисного затягування процесу обговорення, усуває випадки запитань і відповідей „не по темі". При цьому він формулює вимогу точності та лаконічності запитань і відповідей. Вони мають точно і ясно відображати позиції промовців, давати можливість однозначного розуміння їх позиції для всіх присутніх на засіданні з метою встановлення істини в справі.

Неприпустимою є образлива форма постановки запитань. Якщо ж особа, яка відповідає на питання, вважатиме, що поставлене запитання не стосується предмету обговорення або ж було поставлене в образливій формі, вона може відмовитися від відповіді на нього. Щоправда, у таких випадках, за наполяганням особи, яка ставила запитання, парламент може ухвалити процедурне рішення щодо заслуховування відповіді і на таке питання. Тобто потрібно рішення не менш як 150 народних депутатів.

Щоправда, не можна виключати випадків відмови свідків чи експертів давати відповіді на питання і в цьому разі.

Допускається також постановка уточнюючих запитань, з метою чіткішого з'ясування суті і змісту поставленого експерту чи свідку питання.

5. З метою унеможливлення тиску на свідків, викладення ними своєї позиції безсторонньо та об'єктивно Регламент у ч. 4 цієї статті передбачає заслуховування свідків окремо і за відсутності ще не опитаних свідків. При цьому передбачається вжиття заходів, щоб під час пленарного засідання Верховної Ради ще не опитані свідки не чули того, що відбувається на засіданні, і не спілкувалися між собою. Задля цього можливе розміщення свідків у різних приміщеннях Верховної Ради України, запрошення їх у різний час тощо. Водночас із буквального змісту відповідної норми випливає, що вона не поширюється на експертів, що, на наш погляд, ставить свідків та експертів у нерівне процесуальне становище в ході процедури імпічменту Президента України.

6. У ч. 5 цієї статті встановлений обов'язок головуючого на пленарному засіданні попередити перед заслуховуванням кожного зі свідків, експертів про адміністративну, кримінальну відповідальність згідно із законом за відмову від давання свідчень чи пояснень, а також за надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо неправдивого висновку експерта. Таке попередження має запобігти вказаним протиправним

діям з боку експертів, свідків, зорієнтувати їх на надання максимально повної, об'єктивної інформації щодо суті порушених під час обговорення питань.

Водночас вкажемо, що за зазначені дії передбачається відповідальність, установлена ст.ст. 384-385 КК України (див. коментар до ст. 174 Регламенту), натомість чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення нині адміністративної відповідальності за вказані дії не передбачає.

7. Відповідно до ч. 6 цієї статті передбачається можливість прийняття парламентом України процедурного рішення про заслуховування й інших осіб, оголошення документів, окрім перелічених у цій статті. При цьому не розкривається суті підстав прийняття рішення про таке заслуховування, а коло осіб, щодо яких може прийматися таке рішення, як випливає з цієї норми, є невизначеним.

Очевидно, що мотивація відповідного заслуховування може викладатися будь-якою із сторін процесу, якщо вони наполягатимуть на цьому і наведуть переконливі аргументи, що заслуховування такої особи може істотно вплинути на встановлення істини в справі. Це ж стосується й оголошення документів. Вочевидь також запрошення таких осіб може мати місце вже після заслуховування всіх перелічених у ч. 2 цієї статті свідків і експертів. У відповідному рішенні має бути вказаний час, відведений для заслуховування таких осіб, оголошення відповідних документів.

**Стаття 182. Заслуховування заключного слова**

**1. Після завершення обговорення висновків спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада заслуховує заключне слово:**

**1) представника від народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;**

**2) доповідача від спеціальної тимчасової слідчої комісії;**

**3) Президента України та захисника (захисників) його прав.**

**2. Час, який відводиться для заслуховування заключного слова кожного промовця, не може бути меншим 10 хвилин.**

1. Заключне слово, зазвичай, підсумовує процедуру обговорення того чи іншого питання. Воно застосовується у парламентській практиці досить часто. У процедурі імпічменту Президента України в ході обговорення висновків і пропозицій СТСК щодо звинувачення Президента України заключне слово має певну специфіку з огляду на суб'єктний склад, коло суб'єктів, які його виголошують, та часові параметри, відведені для такого виголошення.

2. Якщо порівняти послідовність виголошення заключного слова, встановлену у коментованій статті, з послідовністю виступів промовців у ч. 2 ст. 179 Регламенту, то тут помітна відмінність: спершу слово надається ініціаторам імпічменту, а не представникам СТСК, який виступає другим, а ось останнім слово надається Главі держави та захиснику (захисникам) його прав. Останнє означає, що допускаються послідовні виступи спершу Президента України, а потім також ще й захисника (захисників) його прав.

3. Заслуховування заключного слова є імперативним, обов'язковим етапом даної процедури і не залежить від волевиявлення Верховної Ради України. У такий спосіб забезпечується формально-юридична можливість кожної із сторін процесу висловити своє ставлення до наданої в ході обговорення інформації, наведених аргументів і контраргументів у справі, спробувати переконати депутатський корпус у справедливості, обґрунтованості і законності власної позиції. Це може певним чином вплинути на формування колективної точки

зору депутатського корпусу під час обговорення проектів постанов про звинувачення Президента України (див. ст. 183 Регламенту).

**Стаття 183. Обговорення проектів постанов Верховної Ради про звинувачення Президента України**

**1. Після закінчення обговорення висновку спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада переходить до розгляду внесеного народними депутатами - членами спеціальної тимчасової слідчої комісії проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України чи проекту постанови Верховної Ради про припинення розгляду питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.**

**2. На закритому пленарному засіданні Верховної Ради мають право бути присутніми Президент України та захисник (захисники) його прав, спеціальний прокурор та спеціальні слідчі, включені до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії. Запрошуються особи, зазначені у частині третій статті 178 цього Регламенту.**

**3. Обговорення проектів постанов Верховної Ради здійснюється за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту). Доповідачем і співдоповідачами виступають відповідно представник від спеціальної тимчасової слідчої комісії та ініціатори внесення пропозицій (у разі їх внесення) про внесення змін до проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України. В обговоренні беруть участь лише народні депутати. Іншим особам, зазначеним у частині другій цієї статті, слово надається головуючим на пленарному засіданні за їх зверненням для повідомлення фактичних довідок, зауважень тощо з питань їх компетенції. Слово надається також Президенту України та захиснику (захисникам) його прав для повідомлення фактичних довідок.**

**4. У разі виявлення фактів перешкоджання Президентом України роботі спеціальної тимчасової слідчої комісії під час розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину чи невжиття ним заходів до відповідальних перед ним державних органів, їх посадових осіб, які чинили подібне перешкоджання, після звернення до нього з повідомленням про такі факти у будь-який час обговорення Верховною Радою проекту постанови про звинувачення Президента України може бути внесена народними депутатами, які ініціювали питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, вмотивована пропозиція про проведення додаткового розслідування та включення до проекту постанови Верховної Ради відповідного пункту звинувачення.**

**5. Після закінчення обговорення головуючий на пленарному засіданні оголошує про перехід до голосування щодо тексту проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України у вчиненні ним державної зради або іншого злочину, який буде включатися до бюлетеня для таємного голосування.**

1. Обговорення будь-яких питань у Верховній Раді України має правовий сенс лише у разі коли за таким обговоренням парламент ухвалює з обговореного питання певне рішення, надаючи такому обговоренню формалізованого характеру та втілюючи волю депутатського корпусу у відповідне правове рішення. Не є винятком у цьому аспекті і висновок СТСК у справі про імпічмент Президента України. Специфіка процесу обговорення у цій сфері полягає у її двоетапному характері: спершу протягом пленарного засідання парламент обговорює висновки комісії, а затим переходить до обговорення проектів постанов.

2. У назві цієї статті слово «проект» вжито у множині, що створює враження можливої множинності проектів постанов з одного і того ж питання. Принаймні жодна стаття Регламенту

не заперечує проти можливості внесення альтернативних проектів постанов. Водночас у ч. 1 цієї статті як альтернатива названо проект постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України чи проект постанови Верховної Ради про припинення розгляду питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, тобто СТСК готується один з цих двох проектів. Внесення альтернативних проектів постанов з даного питання не допускається.

З огляду на це, назва даної статті сформульована не зовсім коректно: обговоренню підлягають не лише проект постанови про звинувачення Президента України, а в разі внесення – проект постанови про припинення розгляду питання про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту, тобто один з двох проектів, залежно від того, який з них прийнятий рішенням СТСК.

3. У ч. 1 цієї статті сформульовано припис, за яким вже після закінчення обговорення висновку СТСК Верховна Рада України переходить до розгляду внесеного проекту постанови у справі про імпічмент Президента України. Це означає, що часового розриву між обговоренням висновків і обговоренням відповідних проектів постанов немає, тобто процедура, попри розтягнутість у часі, охоплює одне пленарне засідання. Якщо ж її тривалість перевищує час, відведений для такого засідання, то, очевидно, що таке обговорення продовжується на наступному пленарному засіданні парламенту.

4. Вимоги до проекту постанови про звинувачення Президента України викладені у ст. 184 Регламенту. Водночас текстуальних вимог до проекту постанови про припинення розгляду питання про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту ані в цій, ані в жодній іншій статті Регламенту не наведено.

5. Як зазначається у ч. 3 цієї статті, обговорення проекту постанови має характер повного, що відповідно до ст. 30 та ст. 32-33 Регламенту та з урахуванням приписів цієї статті включає:

1) доповідь народного депутата – члена СТСК – не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь народного депутата – ініціатора внесення змін до проекту постанови Верховної Ради України – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступи представників депутатських фракцій, народних депутатів, які записалися на виступ, – 1 хвилина;

4) виступи, з дозволу головуючого, інших осіб, зазначених у ч. 2 цієї статті, для повідомлення фактичних довідок, зауважень тощо з питань їх компетенції, - 1 хвилина;

5) виступи Президента України та захисника (захисників) його прав з повідомленням фактичних довідок;

6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

7) заключне слово доповідача і співдоповідача – 3 хвилини;

8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

6. Законодавство України в цілому виходить з презумпції правомірності всіх діянь, вчинюваних посадовими особами органів публічної влади, що, втім, не виключає ймовірних порушень ними законності. Такі порушення можуть мати місце і в ході проведення розслідування обставин, що стали предметом розгляду СТСК. Вони, зокрема, можуть виявитися в перешкоджанні з боку Глави держави роботі СТСК з метою унеможливлення встановлення нею невигідних чи небажаних для Президента України фактів, обставин тощо, що

потенційно можуть бути використані, як такі, що підтверджують його вину у вчиненні відповідних злочинних діянь.

Регламент, зокрема у ч. 4 цієї статті, передбачає юридичні наслідки виявлення фактів перешкоджання Президентом України роботі СТСК під час розслідування обставин щодо вчинення Президентом України злочину, а також наслідки невжиття ним заходів до відповідальних перед ним державних органів, їх посадових осіб, які чинили подібне перешкоджання. При цьому Регламент не деталізує способу та суб'єктів виявлення подібних фактів; важливо інше – Глава держави чи підпорядковані йому органи і посадові особи перешкоджали реалізації завдань СТСК щодо встановлення істини в справі про імпічмент. У таких випадках у ході обговорення проектів постанов про звинувачення Президента України народним депутатам – ініціаторам порушення питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту надано можливість внести вмотивовану пропозицію про проведення додаткового розслідування та включення до проекту постанови Верховної Ради відповідного пункту звинувачення.

Таким чином, у даному випадку названий спеціальний суб'єкт відповідної пропозиції – лише ті депутати, які підписали подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Очевидно, що така пропозиція має бути поставлена на голосування Верховної Ради України; мають бути чітко визначені часові параметри додаткового розслідування та його предмет.

7. Обговорення питання щодо проекту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України слід вважати завершеним у разі, якщо не було прийнято рішення про проведення СТСК додаткового розслідування тих чи інших фактів, що стали відомі в ході обговорення питання про імпічмент (ч. 4 цієї статті).

Вказівка у ч. 5 цієї статті про перехід до голосування зовсім не означає голосування за один проект постанови: до бюлетеня для таємного голосування можуть включатися тексти різних проектів з цього питання, зокрема як проект постанови про звинувачення Президента України, так і проект постанови про припинення розгляду питання про його усунення з поста в порядку імпічменту, залежно від того, який з них обговорювався (ч. 1 цієї статті).

**Стаття 184. Вимоги до проекту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України**

**1. Проект постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, внесений народними депутатами - членами спеціальної тимчасової слідчої комісії, має ґрунтуватися лише на відомостях, які містяться у висновках і пропозиціях спеціальної тимчасової слідчої комісії. Звинувачення Президента України викладається у проекті постанови Верховної Ради по пунктах, окремо щодо кожного діяння, що містить ознаки злочину, з дотриманням вимог частини першої статті 62 Конституції України.**

**2. За результатами обговорення Верховною Радою висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, пропозицій народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, народні депутати - члени спеціальної тимчасової слідчої комісії мають право внести свій уточнений проект постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України з урахуванням таких пропозицій.**

**3. У разі якщо до внесеного народними депутатами - членами спеціальної тимчасової слідчої комісії проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України включено пропозиції народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, Верховна Рада проводить голосування стосовно кожної пропозиції, додатково включеної до проекту**

**постанови Верховної Ради. Пропозиція вважається включеною до уточненого проекту постанови про звинувачення Президента України, якщо вона отримає на підтримку більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**4. У разі якщо пропозиція, яка включена до проекту постанови Верховної Ради, не отримає необхідної для її прийняття кількості голосів народних депутатів, текст проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України залишається без змін і включається до бюлетеня для таємного голосування.**

1. Винятково важливе значення, що надається додержанню законності процедури імпічменту Президента України, виявляється, зокрема, і в тому, що Регламент надає значної уваги конкретизації формально-юридичних вимог щодо форми та змісту відповідного проекту постанови парламенту. Такий проект має певні особливості оформлення порівняно з проектами інших актів парламенту, які оформлюються згідно вимог ст.ст. 95-96 Регламенту. Водночас цей проект так само проходить процедуру реєстрації та повинен містити супровідні документи до нього.

Характерно також, що при викладенні пунктів звинувачення у такому проекті постанови Регламент вказує на необхідність дотримання конституційного правила про те, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню (ч. 1 ст. 62 Конституції України), доки її вину не буде доведено в законному порядку. Це означає, що у проекті постанови не може вестися мова про вину Глави держави у вчиненні злочину як про встановлений, доведений і неспростовний юридичний факт.

2. Відповідний проект постанови, як уже зазначалося, вноситься спеціальним суб'єктом права законодавчої ініціативи – народними депутатами – членами СТСК. Втім, це не виключає можливості внесення до тексту проекту постанови пропозицій депутатами, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України в порядку імпічменту (ч. 2 цієї статті).

3. Проект постанови про звинувачення глави держави у вчиненні злочину (злочинів) повинен обов'язково структурно складатися з пунктів, в яких мають визначатися діяння, що містять ознаки злочину, з відповідними посиланнями на статті КК України, якими передбачаються відповідні склади злочинів.

Змістовно ж проект постанови повинен ґрунтуватися виключно на висновках і пропозиціях, сформульованих за результатами проведеного парламентського розслідування СТСК.

Очевидно також, що в якості супровідних матеріалів до проекту постанови мають додаватися висновки і пропозиції СТСК, що підтверджують наявність обставин і фактів, що наведені у проекті постанови і в яких містяться ознаки злочину (злочинів).

4. У ч. 2 цієї статті передбачається можливість внесення народними депутатами – членами СТСК уточненого проекту постанови про звинувачення Президента України. зміст таких уточнень повинне ґрунтуватися виключно на результатах обговорення висновків і пропозицій СТСК та на пропозиціях народних депутатів – суб'єктів ініціювання питання про усунення президента України з поста в порядку імпічменту. Таким чином, і в плані внесення пропозицій до проекту зазначеної постанови присутні спеціальні суб'єкти, що дещо звужує право законодавчої ініціативи інших народних депутатів України. Водночас Регламент не обмежує строків внесення уточненого проекту постанови.

5. Частина 3 цієї статті передбачає що обов'язковою формою включення пропозицій до проекту постанови є голосування за кожну пропозицію. Кожна з таких пропозицій ставиться на голосування головуючим у порядку, передбаченому ст. 45 Регламенту, і в разі підтримання її

більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту включається до уточненого проекту постанови. Якщо ж така пропозиція не набирає необхідної кількості голосів на свою підтримку, вона відхиляється і відповідний текст проекту постанови залишається у цій частині незміненим (ч. 4 цієї статті).

Остаточне рішення щодо прийняття чи відхилення проекту даної постанови приймається парламентом за процедурою таємного голосування шляхом подачі бюлетенів у порядку, встановленому ст. 185 Регламенту.

**Стаття 185. Порядок прийняття рішення про звинувачення Президента України**

**1. Рішення Верховної Ради про звинувачення Президента України приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів (статті 37, 38, 39 цього Регламенту) з урахуванням особливостей, визначених у цій статті. До бюлетеня для таємного голосування щодо проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України включається один із проектів відповідної постанови, передбачений частинами третьою, четвертою статті 184 цього Регламенту.**

**2. Таємне голосування щодо проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, включеного до бюлетеня для таємного голосування, проводиться окремо щодо кожного пункту звинувачення. Постанова Верховної Ради про звинувачення Президента України вважається прийнятою в цілому з тими пунктами звинувачення, за які відповідно до частини п'ятої статті 111 Конституції України проголосувало не менш як дві третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**3. У разі прийняття постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину Верховна Рада приймає постанову більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу про звернення до:**

**1) Конституційного Суду України для перевірки справи та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;**

**2) Верховного Суду України для одержання його висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.**

**4. У разі неприйняття рішення Верховної Ради про звинувачення Президента України головуючий на пленарному засіданні оголошує про припинення процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту і вчиняє інші дії, передбачені статтею 188 цього Регламенту.**

1.Відповідно до цієї статті голосування щодо ухвалення Верховною Радою України рішення про звинувачення Президента України приймається шляхом проведення таємного голосування. У такий спосіб створюються умови для вільного, неупередженого волевиявлення народних депутатів, унеможливлення вчинення на них тиску з політичних причин, прийняття максимально зваженого та обґрунтованого рішення по справі. Організація таємного голосування повністю відповідає алгоритму організації даної процедури, визначеному ст.ст. 38-39 Регламенту.

Бюлетень для голосування виготовляється Лічильною комісією. Форму такого бюлетеня затверджує Верховна Рада України, час і місце проведення голосування визначається Лічильною комісією, про що вона повідомляє народних депутатів перед початком голосування. Комісія також відповідальна за виготовлення належної кількості бюлетенів.

Водночас слід мати на увазі, що до бюлетеня для голосування включається не особа, оскільки таємне голосування зазвичай організовується з приводу обрання та звільнення відповідних посадових осіб, а проект постанови. При цьому такий проект оформлюється з урахуванням внесення до нього пропозицій народних депутатів – суб'єктів ініціювання питання про усунення Глави держави з поста в порядку імпічменту, а також того, чи проголосовані ці пропозиції чи відхилені парламентом (частини 3-4 ст. 184 Регламенту).

2.Як випливає зі змісту ч. 2 цієї статті, волевиявлення кожного народного депутата стосуватиметься не проекту постанови як цілісного документу, а кожного пункту звинувачення, включеного до проекту. Таким чином, результат голосування встановлюватиметься на підставі отримання конкретизованих даних по кожному пункту звинувачення. Лише ті пункти звинувачення, за які проголосує не менш як 300 народних депутатів України будуть такими, що прийняті парламентом. Відтак і постанова оформлюватиметься з урахуванням саме таких пунктів звинувачення.

Інші пункти, які не отримали на свою підтримку належної кількості голосів, з тексту постанови вилучаються. Голосування відбувається в таємному режимі один раз: додаткового затвердження постанови в цілому не вимагається.

Також у даному випадку не діють положення Регламенту щодо етапів законодавчого процесу щодо постанов, що мають нормативний характер.

Так само не допускається проведення потворного голосування щодо проекту постанови чи його окремих пунктів.

Таким чином, передбачається разове волевиявлення народних депутатів України по відповідним пунктам звинувачення Президента України у вчиненні злочину. Тому вони мають якнайретельніше підійти до формування та виявлення своєї волі у даному питанні, оскільки від цього залежить подальша доля процедури імпічменту глави держави.

Наявність волі парламенту щодо продовження процедури імпічменту Президента України, підтверджене волевиявленням конституційної більшості народних депутатів від складу Верховної Ради України, має знайти продовження у тому, що надалі до участі в цій процедурі залучаються вищі судові інстанції України – КСУ та ВСУ. Кожна з них має здійснити перевірку відповідного юридичного факту (фактів). Зокрема, КСУ - здійснити перевірку даної справи та надати висновки щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Відповідно до ст. 90 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для відкриття конституційного провадження у справі є конституційне подання Верховної Ради України з питання дачі висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. До зазначеного конституційного подання Верховної Ради України додаються такі документи та матеріали: 1) щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; 2) про створення та роботу СТСК для проведення розслідування, висновки і пропозиції цієї комісії; 3) про розгляд Верховною Радою України висновків і пропозицій СТСК; 4) рішення Верховної Ради України про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину; 5) рішення Верховної Ради України про звернення до КСУ.

А ось ВСУ має надати висновок про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Ці завдання закріплюються за згаданими судовими органами і конституційно (ч. 6 ст. 111 та ч. 2 ст. 151 Конституції України).

Водночас ці органи позбавлені можливості здійснювати відповідні повноваження самостійно. Для їх реалізації необхідне відповідне звернення Верховної Ради України. Саме

тому в ч. 3 цієї статті вміщено приписи, що наступним кроком у процедурі імпічменту Президента України після прийняття парламентом рішення про звинувачення Президента України є звернення парламенту України до згаданих судових органів щодо перевірки відповідних юридичних фактів.

Характерно також, що, по-перше, відповідне звернення одночасно адресується обом судовим органом, тобто оформлюється як один акт парламенту.

По-друге, важливо, що для його направлення адресатам достатньо волевиявлення простої більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту.

По-третє, на відміну від ухвалення рішення парламенту про звинувачення Президента України, у даному разі не вимагається організації таємного голосування, тобто голосування за звернення до ВСУ та КСУ відбувається у відкритому поіменному режимі.

3.Якщо достатньої кількості голосів на підтримку рішення про звинувачення Президента України не набирається, що цілком можливо (на практиці досить важко набрати 300 і більше голосів), тоді процедура імпічменту Президента України припиняється. Це означає, що всі попередні голосування за це скасовуються, діяльність СТСК припиняється, ст.ст. 186-187 Регламенту не застосовуються. Водночас головуючий на пленарному засіданні виконує такі дії: 1) оголошує про припинення процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; 2) дає доручення щодо публікації про це в газеті "Голос України"; 3) оголошує про припинення повноважень СТСК; 4) від імені Верховної Ради вибачається перед Президентом України. Таким чином, додаткового рішення парламенту щодо припинення процедури імпічменту не приймається. Припинення діяльності СТСК відбувається також не за рішенням Верховної Ради України, а оголошується про це після оголошення про припинення процедури імпічменту Президента України. Це певним чином суперечить логіці ч. 1 ст. 183 Регламенту, за якою вимагається окремий розгляд проекту постанови про припинення розгляду питання про усунення Президента України в порядку імпічменту.

Припинення процедури імпічменту глави держави на даному етапі не означає неможливості порушення її знову, як за “старими” звинуваченнями, так і за новими фактами та обставинами. Проте для цього ініціаторам такої процедури доведеться пройти всі її етапи, описані в ст.ст. 172-185 Регламенту.

**Стаття 186. Розгляд Верховною Радою висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України**

**1. Після отримання відповідних висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України ці висновки невідкладно оголошуються головуючим на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради і надаються народним депутатам.**

**2. Якщо висновок Верховного Суду України свідчить про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, а висновок Конституційного Суду України свідчить про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, народні депутати - члени спеціальної тимчасової слідчої комісії невідкладно готують і вносять на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.**

**3. Проект постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту має містити посилання на пункти звинувачення прийнятої Верховною Радою постанови про звинувачення Президента України.**

**4. Проект постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту надається народним депутатам, вручається Президенту України або захиснику**

**(захисникам) його прав і розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніш як через два дні після оголошення головуючим на пленарному засіданні висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України.**

**5. Якщо висновок Верховного Суду України свідчить про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, не містять ознак державної зради або іншого злочину, Верховна Рада приймає постанову про припинення процедури імпічменту.**

**6. Якщо у висновку Конституційного Суду України містяться положення про ті чи інші порушення конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, Верховна Рада приймає відповідні рішення, спрямовані на усунення виявлених порушень про:**

**1) невключення до проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту тих положень чи посилань на пункти звинувачення, яких стосуються виявлені порушення конституційної процедури;**

**2) виконання тих чи інших слідчих дій чи процедур розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією з можливим переглядом прийнятих раніше рішень;**

**3) повторне, додаткове розслідування фактів чи обставин, з яких почалися порушення, зазначені у висновку Конституційного Суду України.**

**7. Для проведення повторного, додаткового розслідування фактів чи обставин, викладених у висновку Конституційного Суду України, Верховна Рада може змінити персональний склад спеціальної тимчасової слідчої комісії.**

**8. Після проведення дій, спрямованих на усунення порушень конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, Верховна Рада приймає постанову про звернення до Конституційного Суду України для одержання нового висновку.**

**9. За наслідками проведення повторного, додаткового розслідування Верховна Рада може внести зміни до постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України.**

**10. Постанова про внесення змін до постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України приймається двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів.**

**11. У разі внесення змін до постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, якими змінено пункти звинувачення Президента України, Верховна Рада приймає постанову про звернення до Верховного Суду України для одержання нового висновку.**

1. Нині питання підготовки висновків КСУ та ВСУ у справі про імпічмент Президента України не мають належного правового врегулювання. Водночас треба мати на увазі, що Верховна Рада України 19.03.2009 р. прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання”, яким частково врегулювала це питання в аспекті підготовки відповідного висновку КСУ.

Відповідно до вищезгаданого Закону встановлено, що КСУ не пізніше 5 робочих днів з дня надходження конституційного подання Верховної Ради України та документів і матеріалів, що мають додаватися до нього, відкриває у позачерговому порядку провадження у справі про надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Строк відповідного конституційного провадження не регламентується. Водночас установлюється, що копія

відповідного висновку КСУ разом з копією матеріалів справи не пізніше наступного робочого дня після його ухвалення направляються Верховній Раді України та Президенту України. Очевидно, вартувало б врегулювати і питання щодо процедури та строків підготовки висновку ВСУ у Законі України "Про судоустрій і статус суддів".

2. З огляду на суспільну і державну вагу питання імпічменту Президента України, Регламент у ч. 1 коментованої статті вимагає негайного оголошення головуючим на пленарному засіданні відповідних висновків на найближчому пленарному засіданні парламенту. Водночас копії цих висновків надаються кожному народному депутату України. У такий спосіб депутатський корпус поінформовується про правові позиції вищих судових інстанцій у частині, що стосується відповідно додержання конституційної процедури розслідування справи про імпічмент та про наявність у діяннях Президента України ознак державної зради чи іншого злочину.

3. У ч. 2 цієї статті встановлюються правові наслідки прийняття ВСУ висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, та висновку КСУ про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент Президента України.

Якщо висновки цих двох вищих судових інстанцій позитивні, то на народних депутатів – членів СТСК покладається обовязок невідкладно підготувати і внести на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

При цьому невідкладність у цій нормі Регламенту не розкривається, а вміщується в ч. 4 цієї статті: такий проект розглядається в пленарному режимі не пізніш як у дводенний строк від дня оголошення головуючим на пленарному засіданні висновків КСУ та ВСУ. .

4. У ч. 3 цієї статті вказується на необхідність формалізації системного зв'язку між постановою про звинувачення Президента України та проектом постанови про усунення його з поста в порядку імпічменту. Проект має обов'язково посилатися на пункти звинувачення, вміщені в постанові про таке звинувачення.

Таким чином, отримання позитивних висновків ВСУ та КСУ відкриває шлях до розробки проекту, на підставі якого парламент України зможе усунути Главу держави з поста в порядку імпічменту, себто – фінальній стадії цього довготривалого процесу.

5. Певні складнощі можуть виникати у зв'язку з тлумаченням та застосуванням норми, вміщеної у ч. 5 коментованої сттаті. Відповідно до неї якщо висновок ВСУ свідчить про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, не містять ознак державної зради або іншого злочину, Верховна Рада приймає постанову про припинення процедури імпічменту. Тут не вказано: 1) суб'єкта внесення такої постанови (очевидно, що її мають вносити члени СТСК); 2) строків її внесення (очевидно, що не пізніш як у дводенний строк від дня оголошення висновків ВСУ та КСУ); 3) юридичних наслідків неприйняття парламентом постанови про припинення процедури імпічменту. Очевидно, що якщо сприймати висновок ВСУ як факультативний, то тоді справді потрібне голосування, яке або підтвердить такий висновок, або ні. Проте у разі розходження позицій ВСУ та парламенту України виникає запитання: як бути, якщо парламент не погодиться з висновком ВСУ і не прийме відповідну постанову, внесену на його виконання.

На наш погляд, безвідносно, до результатів голосування щодо такого проекту постанови процедуру імпічменту Президента України у таких випадках слід вважати припиненою, а висновок ВСУ слід розглядати як остаточний і такий, що не потребує підтвердження з боку Верховної Ради України. Проте задля цього потрібно внести відповідні зміни до цієї частини коментованої статті Регламенту.

6. Наслідки отримання висновку КСУ про наявність порушень конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент Президента України докладно визначені у частинах 6-9 цієї статті і додаткових коментарів не потребує.

**Стаття 187. Прийняття рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту**

**1. У разі одержання висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України відповідно про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент і про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, Верховна Рада таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів приймає постанову про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.**

**2. Обговорення проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту).**

**3. Текст проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту включається до бюлетеня для таємного голосування.**

**4. Таємне голосування в цілому щодо проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту проводиться в порядку, передбаченому статтями 37, 38, 41 цього Регламенту.**

**5. Постанова Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як три чверті народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**6. Доповідь Лічильної комісії про результати таємного голосування заслуховується на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради з прямою трансляцією по радіо і телебаченню.**

**7. Постанова Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту набирає чинності з моменту оголошення головуючим на пленарному засіданні про її прийняття.**

**8. З моменту оголошення головуючим на пленарному засіданні про дострокове припинення повноважень Президента України у зв'язку з усуненням його з поста в порядку імпічменту на період до обрання і вступу на пост нового Президента України обов'язки Президента України виконує Прем'єр-міністр України відповідно до положень статті 112 Конституції України.**

**{Частина восьма статті 187 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**9. Про усунення Президента України Верховною Радою з поста в порядку імпічменту Голова Верховної Ради України офіційно повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через засоби масової інформації.**

1.У ст. 186 Регламенту вміщено припис про те, що в разі, якщо висновок ВСУ свідчить про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, а висновок КСУ свідчить про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, народні депутати - члени СТСК невідкладно готують і вносять на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради

про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Регламент вказуючи на невідкладність наголошує, що розгляд цього проекту має відбутися не пізніш ніж через 2 дні після оголошення головуючим відповідних висновків КСУ та ВСУ. У цьому разі парламент через Лічильну комісію має провести таємне голосування щодо проекту постанови. У даному випадку проект голосується не по пунктам, а в цілому.

2.Відповідно до ч. 2 цієї статті проводиться повне обговорення проект постанови, що означає додержання такого алгоритму дій:

1) доповідь народного депутата – члена СТСК – не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь визначеного СТСК співдоповідача – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступи народних депутатів – членів СТСК з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком СТСК, - 1 хвилина;

4) виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких проект було надіслано постанови Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи тимчасових спеціальних комісій не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

5) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини;

8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

З урахуванням ст. 34 Регламенту, Президент України, Голова КСУ, Голова ВСУ або уповноважені ними особи мають гарантоване право на виступ з обговорюваного питання.

3.Організація таємного голосування щодо проекту постанови покладається на лічильну комісію, яка має виготовити бюлетень для таємного голосування за формою, визначеною Верховною Радою України, визначити час і місце проведення голосування тощо. Докладно відповідна процедура виписана в ст.ст. 37-38 і 41 Регламенту і специфічні особливості стосуються тут лише чисельності голосів, які необхідно набрати на підтримку проекту постанови – не менше трьох четвертих депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, що відповідає припис, вміщеному в ч. 6 ст. 111 Конституції України.

4.Суспільна важливість питання прийняття постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту підкреслюється тим, що, по-перше, доповідь Лічильної комісії про результати таємного голосування заслуховується на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради з прямою трансляцією по радіо і телебаченню (ч. 6 цієї статті); по-друге, про усунення Президента України Верховною Радою з поста в порядку імпічменту Голова Верховної Ради України офіційно повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, голів КСУ і ВСУ та негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через ЗМІ.

5.Частиною 7 цієї статті встановлено відмінний від інших постанов порядок набуття чинності постановою про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Вона вступає в силу з моменту оголошення головуючим про її прийняття, тобто до її підписання та опублікування.

6.Водночас з цього моменту Глава держави втрачає свої повноваження, і вони переходять до особи, яка згідно з Конституцією України уповноважена виконувати обов’язки Президента України в такому випадку – відповідно до чинної редакції ст. 112 Конституції України це

Голова парламенту (а не Прем'єр-міністр України, як зазначено у цій статті Регламенту*)*. Він виконує ці обов'язки до моменту вступу на пост новообраного Глави держави. З цього приводу слід зауважити, що редакційно неточним є вміщений у цій частині коментованої статті вислів «на період до обрання і вступу на пост нового Президента України», оскільки обрання і вступ на пост – два різних юридичних факти, які не збігаються в часі; виконання обов'язків глави держави триває саме до **вступу** на пост новообраного Президента України. Водночас.

На наш погляд, вміщення ч. 8 у статті, присвяченій прийняттю рішення про усунення Президента України з поста є неправильним: набуття і здійснення Головою парламенту повноважень глави держави перебуває поза межами процедури імпічменту; перехід обов'язків Президента України до нього є юридичним наслідком завершення процедури імпічменту, а не її елементом. Тому її варто було б розмістити в статтях Регламенту, присвячених особливостям повноважень Голови Верховної Ради України.

**Стаття 188. Наслідки неприйняття Верховною Радою рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту**

**1. У разі неприйняття Верховною Радою постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту головуючий на пленарному засіданні:**

**1) оголошує про припинення процедури імпічменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті "Голос України";**

**2) оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії;**

**3) від імені Верховної Ради вибачається перед Президентом України.**

У цій статті описується послідовність дій головуючого у разі неприйняття парламентом рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Головний наслідок полягає у припиненні самої процедури – це не означає неможливості порушити питання про імпічмент знову, але тоді його ініціаторам доведеться проходити всі попередні етапи цієї процедури. Повноваження СТСК так само припиняються, оскільки відсутній предмет її діяльності.

Окремого рішення про це парламент не ухвалює. Форма вибачення Голови парламенту перед Президентом України є довільною: вона може мати місце як у письмовій, так і в усній формі; з огляду на важливий суспільний резонанс, вона повинна мати публічний характер.

## Глава 31.

## РОЗГЛЯД ПИТАНЬ ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ УКАЗІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ПРО ВВЕДЕННЯ ВОЄННОГО ЧИ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ АБО В ОКРЕМИХ ЇЇ МІСЦЕВОСТЯХ, ПРО ЗАГАЛЬНУ АБО ЧАСТКОВУ МОБІЛІЗАЦІЮ, ПРО ОГОЛОШЕННЯ ОКРЕМИХ МІСЦЕВОСТЕЙ ЗОНАМИ НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ ТА ОГОЛОШЕННЯ ЗА ПОДАННЯМ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ СТАНУ ВІЙНИ ЧИ УКЛАДЕННЯ МИРУ, СХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ПРО ВИКОРИСТАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ У РАЗІ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

### Стаття 189. Порядок розгляду питань про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану

**1. Відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України його укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.**

**2. Після підписання відповідного указу про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації Президент України негайно звертається до Верховної Ради щодо його затвердження і подає відповідний проект закону.**

**3. Верховна Рада розглядає питання про затвердження указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації протягом двох днів з моменту надходження звернення та відповідного указу Президента України до Верховної Ради і надання їх народним депутатам разом з проектом відповідного закону.**

**4. Питання про затвердження відповідного указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації розглядаються Верховною Радою без голосування щодо включення їх до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради. Таке питання може вноситися на розгляд Верховної Ради без попередньої підготовки в комітетах.**

**5. Проект закону щодо затвердження відповідного указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про**

**загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації розглядається за процедурою першого читання та прийняття закону в цілому.**

1. У цій главі та відповідно – в цій статті визначаються загальні засади розгляду питань парламентом України щодо затвердження указів Глави держави про запровадежєння спеціальних правових режимів. До них, зокрема, віднесені: 1) правовий режим воєнного стиану; 2) правовий режим надзвичайного стану; 3) правовий режим мобілізації; 4) правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації. Формулювання в одній статті ідентичних правил розгляду парламентом відповідних питань зумовлено єдністю конституційного підходу до врегулювання спільної участі Президента України і Верховної Ради України у вирішенні питань запровадження відповідних особливих правових режимів. Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень парламенту України віднесено затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Саме ця конституційна формула відтворена в ч. 1 цієї статті.

2. Важливо, що, з огляду на суспільну і державну важливість введення в Україні чи в окремих її місцевостях спеціального правового режиму, законодавчо передбачається спільна, сумісна участь парламенту та Глави держави у введенні такого режиму. Це має запобігти прийняттю однобоких, непродуманих чи невиважених рішень у даному питанні. Запобігти цьому тим більше важливо, оскільки йдеться про обов’язкове запровадження в умовах таких правових режимів спеціальних обмежень прав і свобод людини і громадянина.

Водночас відповідно до п.п. 20-21 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України: 1) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; 2) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Вкажемо, що, з огляду на врегулювання в даній статті питань щодо участі парламенту у процесі запровадження цих видів правових режимів, 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.

На сьогодні питання запровадження згаданих правових режимів регулюються законами України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16.03.2000 р., “Про правовий режим воєнного стану” від 6.04.2000 р., “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13.07.2000 р. та “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” від 21.10.1993 р.

3. Відповідно до ст.ст. 1-2 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” **надзвичайний стан - це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної**

**економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень**. Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Згідно зі ст. 4 цього ж Закону надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Надзвичайний стан може бути введений в разі:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Відповідно до ст.ст. 1-2 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” **воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень**. Метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” **зона надзвичайної екологічної ситуації – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація**. Надзвичайна екологічна ситуація - надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному

середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі - це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

Згідно зі ст. 5 цього ж Закону підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є: значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

**Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації**. Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію державних цільових програм громадських робіт.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” **мобілізація – це комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту - на організацію і штати воєнного часу**. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано.

Згідно зі ст. 4 цього ж Закону загальна мобілізація проводиться одночасно на всій території України і стосується національної економіки, органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій. Часткова мобілізація може проводитися в окремих місцевостях держави, а також стосуватися певної частини національної економіки, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій. З метою ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій та катастроф у мирний час може проводитися цільова мобілізація.

4. Суб’єктом підписання указу про запровадження кожного з наведених видів правових режимів є Президент України. Регламент не врегульовує питання про підстави та порядок видання главою держави відповідних указів, вказуючи лише в ч. 2 цієї статті на його обов’язок негайно після видання відповідного указу звернутися до парламенту зі зверненням щодо затвердження відповідного указу, до якого додається проект закону про затвердження указу Президента України з даного питання.

Відповідно до ст.ст. 5-6 Закону “Про правовий режим надзвичайного стану” до введення надзвичайного стану Президент України звертається через ЗМІ або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом встановленого у зверненні строку і попередженням про можливість введення надзвичайного стану. За умов, що вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, надзвичайний стан може бути введено без попередження. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. В разі необхідності введення надзвичайного стану з підстав, передбачених пунктом 1 частини другої статті 4 Закону, пропозиції щодо його введення подає Кабінет Міністрів України. Введення надзвичайного стану на території АРК або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до статті 4 цього Закону; 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; 4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що випливають із цього Закону.

Відповідно до ст.ст. 5-6 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану; 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться; 3) завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) інші питання, що випливають із цього Закону.

Згідно зі ст. 5 Закону України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України. Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою. Оголошення окремої місцевості АРК зоною надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема: обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації; заходи щодо організаційного,

фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації; основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації; обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації; час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через ЗМІ та систему оповіщення цивільної оборони.

5. Регламент визначає такі особливості розгляду парламентом відповідного кола питань:

1) суб'єктом ініціювання їх розгляду є лише Президент України;

2) він має негайно після прийняття відповідного указу звернутися з поданням до парламенту і надати відповідний проект закону;

3) надається не більше двох днів з моменту надходження цих документів для їх розгляду парламентом;

4) для їх розгляду окремого рішення про включення їх до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради не вимагається;

5) таке питання може вноситися на розгляд Верховної Ради без попередньої підготовки в комітетах.

З огляду на такий 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 випливає з ч. 1 ст. 190 Регламенту. Між тим, відмінність рекомендацій та застережень від пропозицій і поправок Регламентом не визначена. Очевидно, що суб'єктами внесення таких рекомендацій та застережень є народні депутати України.

**Стаття 190. Порядок затвердження, відхилення указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану**

**1. Верховна Рада може прийняти повністю, частково з рекомендаціями та/або застереженнями або відхилити проект закону про затвердження відповідного указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.**

**2. Якщо Верховна Рада затвердила законом відповідний указ Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації частково з рекомендаціями та/або застереженнями, чинними є положення відповідного указу Президента України, затвердженого Верховною Радою. Відповідний указ Президента України набирає чинності після його затвердження Верховною Радою і негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб.**

**3. У разі відхилення Верховною Радою законопроекту про затвердження відповідного указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих**

**місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації такий указ Президента України не набирає чинності.**

**4. Про прийняте Верховною Радою рішення щодо відповідного указу Президента України Голова Верховної Ради України негайно повідомляє Президента України і робить повідомлення через засоби масової інформації.**

1.Так само, як і попередня стаття, назва цієї статті не охоплює повністю предмет регулювання – коло тих суспільних відносин, які регламентуються в ній. Зокрема, поряд з питаннями порядку затвердження, відхилення указів Президента України про введення надзвичайного, воєнного стану, у цій статті врегульовані суспільні відносини, пов'язані з вирішенням парламентом України аналогічних питань щодо введення мобілізації та оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

2.Ця стаття визначає можливі варіанти ухвалення рішень Верховною Радою України з цього кола питань. Такими варіантами є: 1) затвердження указу Президента України про запровадження відповідного правового режиму; 2) відхилення указу глави держави; 3) затвердження указу частково з рекомендаціями та/ або застереженнями. Відповідне затвердження чи відхилення відбувається шляхом прийняття чи відхилення відповідного законопроекту про затвердження указу Президента України. Ця стаття не вказує на коло осіб, уповноважених висувати застереження та рекомендації до тексту відповідного законопроекту.

Однак, з огляду на коло суб'єктів законодавчої ініціативи, вважаємо, що такими суб'єктами можуть бути саме суб'єкти права законодавчої ініціативи. Порядок реалізації права на внесення застережень та рекомендацій не виписаний докладно. Тому, в цьому випадку , з урахуванням необхідності якнайшвидшого вирішення долі відповідного законопроекту, такі застереження та рекомендації можуть надаватися відразу після надання відповідного комплексу документів народним депутатам України. Тобто вони можуть зробити це у дводенний строк.

Відкритим лишається питання про можливість внесення застережень і рекомендацій «з голосу»: на наш погляд, повністю відкидати таку можливість не слід. Хоча, з нашого погляду, порядок внесення відповідних застережень і рекомендацій, варто було б все ж принаймні у загальних рисах прописати в Регламенті.

3.Надання суб'єктами права законодавчої ініціативи застережень і рекомендацій до проекту закону зумовлює необхідність розгляду таких застережень та рекомендацій: вони можуть розглядатися або в ході процедури прийняття проекту закону, або після того, коли законопроект для прийняття його в цілому не набрав необхідної кількості голосів. Очевидно, рішення про такий порядок має ухвалити сама Верховна Рада України, оскільки Регламент і дане питання оминув своєю увагою.

Очевидно, що розгляд і прийняття рекомендацій та застережень можливий лише за процедурою розгляду пропозицій і поправок до законопроектів, внесених на друге читання. Тобто для прийняття застереження чи рекомендації необхідно не менш як 226 голосів народних депутатів України.

4.Наявність чи відсутність рекомендацій та застережень до тексту законопроекту зумовлює важливі правові наслідки для чинності указу Президента України про введення відповідного правового режиму. Справа в тому, що, попри видання відповідного Указу, чинності він набуває лише після затвердження його парламентом України, і до того ж лише в тій частині, що затверджена парламентом. Це вказує на можливість часткового схвалення депутатським корпусом правових норм, викладених в Указі Глави держави. Таке затвердження і відбувається через механізм внесення відповідних застережень та рекомендацій.

Очевидно, що застереження мають охоплювати можливість вилучення чи змістовного коригування норм, викладених в указі, тоді як рекомендації не охоплюють змісту самих

правових норм безпосередньо, а лише вказують на необхідність їх виправлення, коригування з боку самого Глави держави.

5.Відхилення парламентом України президентського Указу унеможливлює введення його дію: такий указ де-факто скасовується, чинності він не набуває і юридичних наслідків за собою не тягне. Законодавство України не формулює підстав відхилення таких указів: такими підставами можуть бути будь-які, які парламент вважатиме за достатні для того, щоб не погодитися з рішенням Президента України в даному питанні. Це ж стосується і висловлення застережень та рекомендацій до поданого ним законопроекту про затвердження указу.

6.Реґламент не формулює вимог щодо оформлення тексту відповідного законопроекту. Оскільки йдеться про затвердження ним президентського указу, то спершу йдуть положення законопроекту, а потім – в якості додатку до нього може додаватися текст Указу Президента України, або просто робиться посилання на відповідний Указ із зазначенням його назви, порядкового номеру та дати прийняття.

7.Регламент вказує на обов'язковість негайного повідомлення Головою парламенту Главі держави про зміст рішення щодо затвердження його відповідного Указу. Водночас з огляду на важливість такого рішення, воно оприлюднюється через ЗМІ. Це надає можливості для широкого ознайомлення громадськості з його змістом.

**Стаття 191. Порядок оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України**

**1. Відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада оголошує за поданням Президента України стан війни чи укладення миру, схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.**

**2. Верховна Рада розглядає подання Президента України про оголошення стану війни і укладення миру та питання про схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, приймає рішення з цих питань у порядку, передбаченому статтями 189, 190 цього Регламенту.**

1. Запровадження стану війни чи укладення миру, а також використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України є вкрай важливими питаннями, які регулюються і конституційно і законодавчо. Зокрема, на конституційному рівні визначаються суб'єкти, відповідальні за прийняття відповідних рішень, - це Президент України як Верховний головнокомандуючий Збройними Силами України, а також парламент України як представник інтересів всього Українського народу. Тобто і в цьому питанні оголошення війни та миру, використання ЗС України відбувається відповідно до узгодження позицій цих вищих органів державної влади України.

2. **Стан війни – це виключний стан, що характеризується розривом дипломатичних зносин між державами, наступним припиненням застосування загальних норм міжнародного права мирного часу та загальною рішучістю вдатися до насильства, навіть коли такі дії насправді не мають місця**. Стан війни оголошується: 1) у разі воєнного нападу (агресії) на Україну; 2) за необхідності виконання міжнародних договорів щодо спільної оборони від агресії і скасовується після укладення мирної угоди з протилежною воюючою стороною.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про оборону України» органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, вживають заходів для відсічі агресії. На підставі відповідного рішення Президента України Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії. З моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій настає воєнний час, який закінчується у день і час припинення стану війни.

Як видно, правові режими воєнного стану та стану війни тісно пов'язані між собою. Відмінність їх у тому, що воєнний стан – це особливий режим функціонування країни, тоді як стан війни – це правовий режим, що характеризує діяльність органів публічної влади і в першу чергу військових формувань щодо участі в бойових діях, організації оборони держави.

**Укладення миру – це завершальна стадія воєнного конфлікту, що оформлюється через підписання мирного договору між воюючими сторонами і характеризується припиненням бойових дій**.

Відповідно до Закону України „Про Збройні Сили України" **Збройні Сили України - це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.**

**Іншими військовими формуваннями слід вважати військові формування, створені на території України відповідно до чинного законодавства і такі, що разом із Збройними Силами України виконують функції з організації оборони та відсічі збройної агресії у разі її вчинення.**

3. Відповідно до ч. 2 цієї статті передбачається застосування для оголошення стану війни чи миру та для використання ЗСУ процедур, передбачених для затвердження, відхилення Указів Президента України про введення воєнного, надзвичайного стану. Це означає, що відповідний законопроект про оголошення стану війни чи укладення миру, а також про використання ЗСУ подає Глава держави на розгляд парламенту, який не пізніш як у дводенний строк з дня його надходження має його розглянути і прийняти рішення щодо схвалення чи несхвалення рішення Глави держави. Чинність рішення останнього залежить від змісту рішення парламенту, який може погодитися з позицією Глави держави повністю, погодитися частково із застереженнями та /чи рекомендаціями, може відхилити відповідний указ Президента України.

## Глава 32.

## НАДАННЯ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ ЗАКОНОМ ЗГОДИ НА ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ УКРАЇНИ ТА ДЕНОНСАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ УКРАЇНИ. ОФІЦІЙНІ ДЕЛЕГАЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Стаття 192. Правові засади надання Верховною Радою згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України**

**1. Верховна Рада надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів України (ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання) та здійснює денонсацію міжнародних договорів України відповідно до Конституції України, Закону України "Про міжнародні договори України", Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року та цього Регламенту.**

Пунктом 32 частини першої статті 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради України віднесено «надання законом згоди на обов’язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України». У Законі України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. (далі – Закон), дається таке визначення терміну «міжнародний договір України»: «міжнародний договір України – укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб’єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов’язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)».

Крім цього, викладемо зміст ще декількох визначень важливих для розуміння проблеми понять, які даються у Законі. Від імені України міжнародні договори укладаються виключно Президентом України або іншими особами за його дорученням. Ця його функція визначається пунктом третім частини першої статті 106 Основного Закону, де йде мова про повноваження Президента представляти державу в міжнародних відносинах, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, вести переговори та укладати міжнародні договори України.

Законом дається класифікація міжнародних договорів за об’єктом їх регулювання, які укладаються від імені України:

а) політичні, мирні, територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України;

б) що стосуються прав, свобод та обов’язків людини і громадянина;

в) про участь України в міждержавних союзах та інших міждержавних об’єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

г) про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови їх тимчасового перебування, включаючи терміни виведення, фінансово-економічні, екологічні та інші наслідки і компенсації;

ґ) про використання території та природних ресурсів України;

д) яким за згодою сторін надається міждержавний характер.

Від імені Уряду України укладаються міжнародні договори України з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України.

За характером регулювання міжнародні договори можуть бути універсальними, загальними та регіональними.

За способом приєднання:

а) відкриті — до міжнародного договору мають можливість приєднатися всі заінтересовані держави;

б) напіввідкриті – до договору можна приєднатися тільки за згодою його учасників;

в) закриті – у договорі беруть участь тільки держави, що його уклали.

Договори класифікуються за рівнем, на якому вони укладаються на:

а) міждержавні;

б) міжурядові;

в) відомчі.

За кількістю сторін, які беруть участь у договорі, договори можуть бути:

а) двосторонні;

б) багатосторонні.

Взагалі процес укладення договору і його затвердження складається з декількох стадій (тут термін – затвердження – має більш широкий зміст ніж власне затвердження, яке є одним із видів надання згоди на обов’язковість міжнародного договору, про що буде йти мова пізніше). Умовно можемо розбити цю процедуру на такі стадії:

а) розробка і подання пропозицій щодо укладення договору;

б) прийняття рішення про проведення переговорів і про підписання договору, надання повноважень на укладення договору;

в) ведення переговорного процесу і підписання договору;

г) надання згоди України на обов’язковість для неї міжнародного договору.

Міжнародний договір — це родове поняття, що об’єднує всі міжнародні угоди, які можуть мати різні найменування та форми: договір, угода, пакт, статут, конвенція, декларація, комюніке, протокол та ін. Чіткого визначення тих або інших найменувань не існує.

Незалежно від найменування всі договори мають однакову юридичну силу. У той же час існує певна міжнародна практика вибору найменування міжнародного договору.

**Договорами** називають основоположні акти, що регулюють найбільш важливі сфери міжнародних відносин (політичні, економічні договори).

**Угоди** зазвичай укладають стосовно менш важливих питань, ніж договори.

Назвою «**Пакт»** — сторони договору намагаються підкреслити його особливе морально-політичне значення.

**Конвенції** укладаються для врегулювання певних міжнародних проблем економічного, технічного, юридичного або гуманітарного характеру.

**Статутами** називають договори, що засновують і регулюють діяльність міжнародних міжурядових організацій (Статут Ради Європи, Статут СНД тощо).

**Протоколами** часто називають додаткові міжнародні угоди, що змінюють або доповнюють основний міжнародний договір (протоколи до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р.).

Цілком логічним є те, що парламенту відводиться, на перший погляд, не так вже багато повноважень в сфері укладення міжнародних договорів, а саме, лише тільки функція надання згоди на обов'язковість міжнародного договору для нашої держави. Перша і найбільш витратна з точки зору часу і праці виконавців стадія, яка полягає в підготовці і підписанні договорів, припадає на Президента України, Кабінет Міністрів України і відомства. Дійсно, визначення засад зовнішньої політики, яке за чинною Конституцією України покладається на Верховну Раду України, дає програму дій влади у відносинах нашої держави з іншими країнами. Конкретне ж наповнення її реальними заходами є конституційним обов'язком Глави держави і виконавчої влади.

Проте, час від часу на порядок денний виноситься питання про можливість участі законодавчого корпусу на більш ранній стадії опрацювання зовнішніх ініціатив владних органів. Адже, підключення парламенту до цього процесу на завершальній стадії і яке може до того ж завершитися негативно – ненаданням згоди на обов'язковість договору, - призведе в деяких випадках до блокування процесу розвитку наших стосунків з окремими країнами і погіршенню міжнародного іміджу України.

Таким чином, нині діюча законодавча база передбачає приєднання парламенту до процесу лише на стадії надання згоди на обов'язковість для України певного міжнародного договору. Така процедура може відбуватися у різний спосіб. По-перше, в окремих випадках, саме підписання договору може бути формою надання такої згоди. Це може бути передбачено власне договором або іншою домовленістю сторін (попереднім протоколом тощо).

Крім цього, базовими формами надання згоди вважаються **ратифікація, затвердження, прийняття** і **приєднання.**

Найбільш складним є процес ратифікації. Ратифікація походить від пізньолатинського – ratifi catio, що, в свою чергу, походить від латинсько- го ratus – затверджений і facere – робити, англійське – ratifi cation. Власне **ратифікація** є актом затвердження (в широкому розумінні) договорів вищими органами держави, що висловлюють їх згоду на обов'язковість договорів для країни. Законом визначається, які саме міжнародні договори підлягають ратифікації:

а) політичні (про дружбу, взаємну допомогу і співробітництво, нейтралітет), територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, мирні;

б) що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

в) загальноекономічні (про економічне та науково-технічне співробітництво), із загальних фінансових питань, з питань надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України;

г) про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

ґ) про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань;

д) що стосуються питань передачі історичних та культурних цінностей Українського народу, а також об'єктів права державної власності України;

е) виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України;

є) інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України (частина друга статті 9 Закону).

**Затвердженню** підлягають ті з міжнародних договорів України, які не потребують ратифікації, але передбачають затвердження після їх підписання. Крім цього, це можуть бути такі договори, що встановлюють інші правила в порівнянні з тими, які містяться в актах Президента України або Кабінету Міністрів України, що діяли на час підписання цих договорів. Треба зазначити, що статтею 192 помилково віднесено функцію затвердження таких договорів до повноважень Верховної Ради України. По-перше, вони стосуються виключно актів Глави держави або Уряду України. По-друге, Законом передбачено, що такі договори затверджуються указами Президента або постановами Кабінету Міністрів України. У цих обставинах повністю виключається необхідність участі у таких процедурах парламенту.

**Приєднання** – акт згоди на обов'язковість договору, укладеного іншими державами. Можливість приєднання передбачається в самому договорі або узгоджується з його учасниками. Більшою частиною процедура приєднання здійснюється тими ж органами, що й ратифікація або затвердження.

**Прийняття** – процедура висловлення згоди на обов'язковість договору, який не підлягає ратифікації, але передбачає схвалення після підписання. Вона застосовується у відносинах України з міжнародними організаціями. В разі прийняття такою організацією в її поточній роботі певного документа, щодо якого ми хочемо висловити згоду на його обов'язковість для України, це виконується з допомогою вищезазначеної процедури прийняття.

**Стаття 193. Прийняття Верховною Радою рішень про міжнародні договори України**

**1. Законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносять на розгляд Верховної Ради Президент України, Кабінет Міністрів України.**

**2. На виконання повноважень, встановлених пунктами 5, 32 частини першої статті 85 та частиною першою статті 9 Конституції України, Верховна Рада може прийняти рішення про:**

**1) необхідність ініціювання укладення або укладення міжнародного договору на тих чи інших засадах і внесення відповідних документів на її розгляд;**

**2) надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України;**

**3) денонсацію міжнародних договорів України.**

1. Розгляду в парламенті законопроекту про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України (далі – надання згоди) передує велика за обсягом підготовча робота. З попередніх пояснень випливає, що мова може йти про опрацювання Верховною Радою України різних за характером укладення міжнародних договорів.

По-перше, це можуть бути договори як двосторонні, так і багатосторонні, які було підписано за безпосередньої участі України і які повинні бути ратифіковані Україною за вимогою самого договору або на розсуд відповідних українських владних структур.

По-друге, може бути запропоновано приєднатись до міжнародного договору, який було укладено без участі України, але який з точки зору Президента України або Кабінету Міністрів України заслуговує на залучення його до законодавчої бази нашої держави, для чого потребується надання згоди парламентом України. Така форма імплементації міжнародних договорів базується на положенні статті 34 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, яка засвідчує норму про те, що договори не створюють зобов'язань або прав для третьої держави без її на те згоди. Можуть передбачатися також інші способи надання згоди, зокрема, через затвердження або прийняття на умовах, подібних до тих, які застосовуються до ратифікації.

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 переліковi суб'єктів права законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України), тобто включає і народних депутатів України.

2. В разі надання згоди шляхом ратифікації міжнародного договору Міністерство закордонних справ України протягом шести місяців з дня його підписання подає свої пропозиції щодо ратифікації (частина третя статті 9 Закону «Про міжнародні договори України», далі – Закон):

а) стосовно міжнародних договорів, що укладаються від імені України, – Президентові України;

б) стосовно міжнародних договорів, що укладаються від імені Уряду України, – Кабінету Міністрів України.

Нагадуємо, що пунктом третім частини першої статті 106 Основного Закону України до повноважень Президента України віднесено ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України. Перелік тематики договорів, які можуть укладатися від імені України наводився у коментарі до статті 192 цього Регламенту.

3. Конституцією України безпосередньо серед повноважень Уряду України не значиться укладення міжнародних договорів, проте у відповідності до пункту десятого статті 116 Конституції України таку функцію встановлено статтею 3 Закону. Там же вказується область, на яку розповсюджується юрисдикція Уряду щодо укладання міжнародних договорів.

4. Міністерство або інший центральний орган виконавчої влади, який ініціював процес укладення відповідного міжнародного договору України, або якого Глава держави чи Кабінет Міністрів України призначив відповідальним за укладення такого договору, зобов'язується Законом протягом двох місяців з дня підписання договору напрацювати і подати до Міністерства закордонних справ пропозиції щодо ратифікації договору.

Міністерство закордонних справ, у свою чергу, подає ці пропозиції Президентові України або Уряду України.

Глава держави або Уряд України після докладного і всебічного розгляду пропозицій приймають рішення про внесення до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію представленого договору.

5. Статтею 4 Закону встановлюється порядок, за яким інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, а також Верховний Суд України, Національний банк України, Генеральна прокуратура України подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України разом з Міністерством закордонних справ України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України через Міністерство закордонних справ України, інший центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належать питання, що пропонуються врегулювати міжнародним договором.

6. Після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції України та законам України пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються Главі держави або до Уряду України.

У разі внесення пропозицій щодо укладення міжнародного договору України, який встановлює інші правила, ніж ті, що містяться в актах законодавства України, до них додаються у формі порівняльних таблиць пропозиції щодо внесення змін до відповідних актів законодавства України або пропозиції щодо прийняття нових актів законодавства України. При цьому обов'язково додаються електронні версії всіх необхідних документів.

Підготовка пропозицій відповідно до цієї статті здійснюється міністерством або іншим центральним органом виконавчої влади, який ініціював процес укладення відповідного міжнародного договору України, або визначеним відповідальним за його укладення Президентом України чи Кабінетом Міністрів України.

7. Якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

8. Президент України чи Кабінет Міністрів на вимогу Верховної Ради України або її комітетів та у строки, визначені ними, надають додаткову інформацію, що стосується проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України.

9. Частиною другою статті 193 цього 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.

**Стаття 194. Перелік супровідних документів до законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України**

**1. До законопроекту, що вноситься на розгляд Верховної Ради для надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, додаються:**

**1) посвідчена копія міжнародного договору;**

**2) пояснювальна записка;**

**3) формулювання застережень України щодо міжнародного договору, якщо такі є;**

**4) застереження інших договірних сторін щодо міжнародного договору, формулювання заперечень щодо цих застережень або згоди з ними за наявності таких застережень або заперечень;**

**5) проекти законів про внесення змін до законів, необхідність прийняття яких випливає з міжнародного договору;**

**6) висновки Конституційного Суду України щодо відповідності міжнародних договорів Конституції України, якщо такі висновки є.**

**2. До законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України мають додаватися також фінансово-економічні розрахунки і прогнози можливих наслідків надання згоди на обов'язковість відповідних міжнародних договорів.**

1. Нагадуємо, що разом із законопроектом, який вноситься до парламенту для подальшого розгляду Верховною Радою України питання про надання згоди на обов’язковість міжнародного договору України, подається певна кількість документів, перелік яких наведено вище. Подання робиться Президентом України чи Кабінетом Міністрів України. Дамо деякі пояснення щодо змісту цих документів:

1) Копія міжнародного договору посвідчується договірно-правовим управлінням Міністерства закордонних справ України;

2) У пояснювальній записці, в якій обґрунтовується доцільність укладення міжнародного договору України, визначаються його вірогідні політичні, правові, соціально-економічні, гуманітарні та інші наслідки, а також суб'єкти виконання міжнародного договору України;

3,4) Наводяться застереження України та інших сторін, які є учасниками договору.

До застережень інших договірних сторін можуть надаватися формулювання заперечень щодо цих застережень або згоди з ними за наявності таких застережень або заперечень.

Застереження є вживаним у договірній практиці засобом, коли одна із сторін робить заяву у процесі укладення договору, яке має на меті змінити або навіть виключити дію окремих положень у відношенні до країни (в нашому випадку) або відомства чи особи. За великим рахунком застереження не повинно суперечити меті і принципам договору, змінювати його головний зміст. Застереження можуть робитися при наданні згоди шляхом підписання, ратифікації, затвердження чи підписання. Є чимало договорів, які забороняють внесення застережень, зокрема Договір про створення Економічного союзу країн СНД. Застереження може бути знято у будь-який момент часу дії договору тією країною, яка оголосила таке застереження.

Взагалі, загальновизнаною є практика застосування застережень до багатосторонніх договорів. Це викликано тим, що при участі великої кількості учасників їх інтереси можуть бути достатньо різними. Саме тому, щоб досягти певного компромісу при укладенні договору сторонам надається можливість робити застереження до норм, які не мають визначального характеру.

2. Віденська конвенція про право міжнародних договорів у статтях 19-23 досить детально унормовує практику застосування застережень, яка може використовуватися і в нашому законодавстві. Україна після проголошення своєї незалежності не робила жодних дій щодо Віденської конвенції і таким чином погодилася з її ратифікацією у 1986 р. УРСР, яка була здійснена з декількома незначними застереженнями, що стосувалися передачі спорів між договірними сторонами на вирішення інших інстанцій.

Конвенцією, зокрема, встановлено правило, що в разі обмеженого числа учасників, а також, виходячи із цілей і принципів договору, випливає, що він може застосовуватися між всіма без виключення учасниками, то застереження до нього повинно прийматися всіма учасниками. У всіх інших випадках заперечення проти застереження частини учасників не перешкоджає участі в договорі держави, що зробила таке застереження.

Застереження вважається прийнятим певним учасником, якщо протягом року ця держава не висловила свого заперечення стосовно цього застереження.

Юридичні наслідки застереження полягають в тому, що воно вносить відповідні зміни у договір у взаємовідносинах сторони, яка його зробила, і сторін, що його прийняли. В разі заперечень застереження з боку окремих учасників, у їх взаємовідносинах з державою, що зробила застереження, відповідне застереження не застосовується. Логічно, що застереження не міняє становища у взаємовідносинах інших учасників.

3. Окрім застережень до міжнародних договорів можуть також робитися заяви, котрі є одностороннім актом, і яким сторони міжнародного договору висловлюють своє тлумачення або розуміння його положень, з якого для них не випливають міжнародноправові наслідки. Застереження, на відміну від цього – одностороння письмова заява, - зроблена при підписанні, ратифікації, затвердженні, прийнятті міжнародного договору або приєднанні до нього, якою висловлюється бажання виключити або змінити юридичну дію певних положень договору щодо їхнього застосування до України. Часто багатосторонніми міжнародними договорами прямо дозволяється або забороняється робити заяви та застереження до них під час надання

згоди на обов'язковість. У цьому зв'язку такі заяви та застереження включаються безпосередньо до тексту законопроекту, що подається на розгляд Верховної Ради України, а не подаються окремо в пакеті необхідних для ратифікації документів.

5) не потребує додаткових пояснень;

6) поява такого пункту викликана нормою частини другої статті 9 Основного Закону України, де встановлено, що укладення міжнародних договорів, які певним чином суперечать Конституції України, може відбуватися лише в разі внесення перед цим відповідних змін до Основного Закону України. Виходячи з такого принципу, частиною першою статті 151 Конституції України передбачено, що Президент України або Уряд можуть звернутися до Конституційного Суду України з метою отримання висновку про відповідність Основному Закону України, зокрема, тих міжнародних договорів України, що вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість.

Отже, в таких випадках постає питання про те, чи буде внесено до Верховної Ради України відповідний договір з метою надання згоди на його обов'язковість і стосовно якого отримано висновок про його невідповідність Конституції України. Вочевидь, такий договір можна вносити. По-перше, парламент може тим не менше дати згоду на обов'язковість такого договору, внісши одночасно застереження, які б виключили або зробили недійсними для нашої сторони певні положення, що суперечать вимогам нашої Конституції. Зрозуміло, якщо це не спричинить обструктивного ставлення з боку сторін, які підписали договір. По-друге, Верховна Рада України в разі надзвичайної важливості такого договору може навіть вдатися до спроби внесення змін до Конституції України. Звісно, обидва ці варіанти є дуже проблематичними і тому вихід з цього положення краще шукати в продовженні переговорного процесу з іншими сторонами договору.

4. Варто зауважити, що матеріали, зазначені у пунктах 4, 6 цієї статті, не вказані у Законі України «Про міжнародні договори України» (далі – Закон) серед документів, які включаються до пропозицій щодо ратифікації міжнародних договорів. Хоча перелік матеріалів у Законі дається на стадії внесення пропозицій щодо ратифікації міжнародного договору України від МЗС України відповідно до Глави держави або до Уряду, а вже від цих владних структур вони можуть направлятися до парламенту у дещо іншому наборі. Тому, вочевидь, мають бути внесені певні корективи у обидва ці нормативні документи – Закон і Регламент – з метою усунення вказаних розбіжностей.

У Законі в явній формі не простежується думка, що застереження та заяви до договору можуть напрацьовуватися іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, а саме Президентом України і Кабінетом Міністрів України ще на стадії підготовки матеріалів, які мають супроводжувати подання кимось з них закону про ратифікацію до Верховної Ради України.

Вочевидь, автори Закону вважають, що такі застереження української сторони, заперечення України до застережень інших учасників договору або заяви нашої держави, запропоновані Главою держави або Урядом України на вказаній стадії, будуть складовою частиною поданого до парламенту проекту закону про ратифікацію чи іншого відповідного закону в разі надання згоди через процедуру приєднання України до певного міжнародного договору чи процедуру прийняття. Певна логіка в цьому є, проте було б варто вказати на таке безпосередньо в Законі.

Варто було б додати до переліку матеріалів, котрий наведений у Регламенті, ще ряд необхідних документів, про які йде мова у Законі. До них слід віднести:

1) проект закону про ратифікацію міжнародного договору;

2) текст міжнародного договору українською мовою або текст міжнародного договору українською мовою в офіційному перекладі та мовою оригіналу. Необхідність подання офіційного перекладу багатостороннього міжнародного договору України стосується лише

випадку, коли такий договір підписаний будь-якою іншою мовою, окрім української. Зважаючи на те, що часто багатосторонні міжнародні договори укладаються великою кількістю іноземних мов (наприклад, Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11 грудня 1997 р., який укладено усіма офіційними мовами ООН), слід вважати подачу текстів міжнародних договорів усіма мовами недоцільною;

3) подання Президента України або Уряду України Верховній Раді України, в якому визначається кандидатура доповідача законопроекту на пленарному засіданні парламенту;

4) довідка про погодження проекту закону зацікавленими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;

5) фінансово-економічне обґрунтування та, у разі подання пропозицій щодо ратифікації міжнародного договору України, реалізація якого потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим чи місцевих бюджетів, пропозиції щодо покриття витрат відповідних бюджетів;

6) порівняльну таблицю – в разі подання пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України або яким вносяться зміни до іншого міжнародного договору України;

7) електронні версії текстів документів, зазначених у пунктах 1, 2, 3, 6.

5. Відповідно до положень частини першої статті 13 Закону рішення про приєднання України до міжнародних договорів або про їх прийняття щодо договорів, які потребують ратифікації, приймається Верховною Радою України у формі закону України про приєднання до міжнародного договору або закону України про прийняття міжнародного договору.

Наведена інформація безумовно свідчить, що ця стаття Регламенту незаперечно потребує корегування для приведення її у відповідність зі спеціальним законом, яким у нашому випадку є Закон України «Про міжнародні договори України». Водночас, певні зміни мають внесені і до самого Закону, про які йшла мова в коментарі до цієї та попередніх статей Регламенту.

**Стаття 195. Порядок внесення пропозицій щодо виконання міжнародних договорів України**

**1. Суб'єкти права законодавчої ініціативи вносять пропозиції про застереження до міжнародного договору України, заперечення до застережень, законопроекти або пропозиції про прийняття законів або внесення змін до закону, спрямовані на виконання міжнародного договору України, за загальним порядком законодавчої процедури, встановленим цим Регламентом. У такому ж порядку здійснюються їх обговорення, прийняття та оприлюднення.**

1. При розгляді цієї статті Регламенту треба виходити з норми статті 19 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 1969 р., яка встановлює таке: «Держава може при підписанні, ратифікації, прийнятті або затвердженні договору, або приєднанні до нього формулювати застереження, за винятком тих випадків, коли: а) це застереження забороняється договором; б) договір передбачає, що можна робити тільки певні застереження, до числа яких це застереження не належить; або в) у випадках, які не підпадають під дію пунктів "а" і "б", – застереження є несумісним з об'єктом і цілями договору».

У розвиток цих положень Закон України «Про міжнародні договори України» визначив норму, яка полягає в тому, що заяви і застереження до положень міжнародного договору робляться при його підписанні, затвердженні, прийнятті чи ратифікації або при приєднанні до нього (частина перша статті 10).

2. Крім того, при обговоренні порядку внесення пропозицій щодо виконання міжнародних договорів доречно керуватися положеннями частини сьомої статті 9 вищезазначеного Закону. Там встановлено порядок, за яким при поданні на ратифікацію міжнародного договору, виконання якого вимагає прийняття нових або внесенні змін до вже існуючих законів України, проекти таких законів мають бути внесені до парламенту на розгляд разом з проектом закону на ратифікацію і прийматися одночасно. Тобто тут запропонована схема, яка нагадує процедуру прийняття пов'язаних законопроектів під час внесення змін до Конституції України.

3. В той же час парламентський Регламент 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.

4. Відповідно до раніше розглянутих 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.

**Стаття 196. Висновки щодо внесення змін до законів на виконання міжнародних договорів України**

**1. Проекти законів про внесення змін до законів, пропозиції про прийняття нових законів, проекти інших актів Верховної Ради, спрямовані на виконання міжнародних договорів України, подаються до Верховної Ради з висновками Міністерства юстиції України та Міністерства закордонних справ України.**

1. Як уже зазначалось в коментарі до статті 195, в Регламенті Верховної Ради України простежується певна відокремленість регламентування опрацювання власне законопроекту про ратифікацію міжнародного договору, яким засвідчується надання згоди на обов'язковість цього договору для України, і інших нормативно-правових документів, які доповнюють вищезгаданий проект закону. Зокрема, це стосується проектів тих актів Верховної Ради України, про які йде мова у статті 196.

Нагадаємо. що відповідно до частини 7 статті 9 Закону України «Про міжнародні договори України», якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів

подаються на розгляд Верховної Ради України **разом** з проектом закону про ратифікацію і приймаються **одночасно.** Тому винесення вимог до проектів додаткових актів, що подаються разом з договором про ратифікацію, в окрему статтю Регламенту слід вважати недоцільним.

2. Треба повідомити, що Кабінетом Міністрів України визначено порядок, за яким надання висновків за результатами правової експертизи проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд парламенту, належить до компетенції Міністерства юстиції України (підпункт 4 пункту 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №1577 від 14 листопада 2006 р.). Звісно, Міністерство закордонних справ залучається до опрацювання відповідних проектів законів на тих же засадах, що й інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади, але не є головною структурою в експертизі матеріалів проектів нормативно-правових актів і висловлює більшою частиною вузько відомчу точку зору. В той же час Міністерство юстиції України в силу своєї специфіки здатне давати узагальнююче бачення питання.

Тому цілком слушно було б привести в цьому випадку у відповідність Регламент і підходи Кабінету Міністрів України до цього питання.

**Стаття 197. Попередній розгляд законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України**

**1. Внесений на розгляд Верховної Ради законопроект про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України попередньо розглядається комітетом, до предмета відання якого належать питання засад зовнішньої політики, відповідним комітетом (комітетами), до предмета (предметів) відання якого (яких) належать питання, які містить законопроект.**

**2. Зазначені у частині першій цієї статті комітети можуть одержувати додаткову інформацію щодо законопроекту про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України, внесеного на розгляд Верховної Ради, у відповідних органах державної влади.**

**3. Головний комітет, що подає законопроект про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України на розгляд Верховної Ради, може заслухати на своєму засіданні уповноваженого представника відповідно Президента України чи Кабінету Міністрів України, а також представників Міністерства закордонних справ України та інших органів державної влади.**

1. Порядок, запропонований у частині першій статті, дещо відрізняється від звичайного порядку попереднього розгляду законопроектів у 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.

2. В частині другій статті на комітети Верховної Ради України опосередковано покладено обов’язок встановлювати, які саме відповідні органи державної влади можуть надати їм додаткову інформацію про законопроект про надання згоди (ми тут знову наштовхуємося на невідповідну назву закону замість вірної назви – «проект закону про ратифікацію»). Якщо скористатися частиною восьмою статті 9 Закону «Про міжнародні договори України» і правилами службової субординації, то комітети повинні звертатися щодо надання інформації до державних інституцій, які внесли до парламенту проект закону про ратифікацію. А такими відповідно до цієї статті є Президент України або Кабінет Міністрів України. І саме хтось із

них, в залежності від того, хто був у цьому випадку суб'єктом законодавчої ініціативи, повинен надати у визначений комітетом Верховної Ради України строк (саме так встановлено у зазначеній частині восьмій статті 9 Закону) необхідну додаткову інформацію.

3. У разі потреби головний комітет, який, виходячи з положення частини третьої статті 197 Регламенту, подає законопроект на розгляд Верховної Ради України, може заслухати уповноваженого представника суб'єкта законодавчої ініціативи, а також представників МЗС України та інших органів державної влади. Не заперечуючи право парламентського комітету заслуховувати при необхідності будь-кого з державних чиновників, тим не менше вважаємо можливим зупинитись на заслуховуванні лише уповноваженого представника суб'єкта законодавчої ініціативи хоча б тому, що саме він буде відповідати на питання народних депутатів під час розгляду питання у сесійній залі Верховної Ради України.

**Стаття 198. Вимоги до текстів міжнародних договорів України, які подаються на розгляд Верховної Ради**

**1. Посвідчені копії офіційних текстів двосторонніх міжнародних договорів України подаються для надання згоди на їх обов'язковість Верховній Раді державною мовою і мовою іншої договірної сторони. Ці тексти повинні бути автентичними. За наявності тексту третьою мовою, який згідно з міжнародним договором України повинен мати перевагу в разі розбіжностей у тлумаченні сторонами його положень, додається посвідчена офіційна копія тексту третьою мовою.**

**2. Посвідчені копії офіційних текстів багатосторонніх міжнародних договорів України подаються для надання згоди на обов'язковість Верховній Раді мовою оригіналу разом з їх офіційним перекладом державною мовою. Водночас подаються застереження, заперечення щодо застережень інших договірних сторін у разі наявності таких застережень і заперечень.**

**3. Автентичні тексти міжнародних договорів України, застереження, заперечення щодо застережень інших договірних сторін передаються комітету, до предмета відання якого належать питання засад зовнішньої політики, відповідному комітету (комітетам), до предмета відання якого (яких) належать питання, які містять міжнародні договори.**

**4. Законопроект щодо надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України включається до порядку денного сесії Верховної Ради позачергово без голосування.**

**{Частина четверта статті 198 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Треба відзначити суттєві розбіжності у положеннях про вимоги до текстів міжнародних договорів України, що подаються на розгляд Верховної Ради України, які викладаються у частині першій статті 198 парламентського Регламенту і у Законі України «Про міжнародні договори України». Частина перша статті написана так, ніби то мова йде про процес підписання договору, а не про стадію ратифікації. Адже на цей час, якщо мова йде про двосторонні договори, є чітко визначений текст договору українською мовою.

Тому беззаперечно треба спиратися в цьому питанні на норми Закону України «Про міжнародні договори України» (далі – Закон), а саме частини четвертої статті 9 Закону, де встановлюється перелік документів з пропозиціями щодо ратифікації міжнародного договору України. Нас у цьому випадку цікавить пункт «г» цього переліку. В ньому зазначається, що серед цих документів має бути текст міжнародного договору українською мовою. Це стосується випадку ратифікації двостороннього договору між Україною і якоюсь іншою

державою. Договір на час ратифікації уже підписаний і тому якихось претензій до тексту щодо його автентичності не може бути.

2. Там же є відсилання до пункту «г» частини другої статті 4 цього Закону, де обумовлюються вимоги до текстів в разі подання пропозиції щодо ратифікації, приєднання або прийняття багатостороннього міжнародного договору. Отут уже вимагається подавати текст договору українською мовою в офіційному перекладі та мовою оригіналу.

Офіційним вважається переклад, виконаний Міністерством закордонних справ України, що належним чином засвідчується самим Міністерством.

Згадана у першому реченні цієї частини необхідність подання офіційного перекладу багатостороннього міжнародного договору України стосується лише випадку, коли такий договір підписаний будь-якою іншою мовою, окрім української. Також, зважаючи на те, що часто багатосторонні міжнародні договори укладаються великою кількістю іноземних мов (наприклад, Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11 грудня 1997 р., який укладено усіма офіційними мовами ООН), вважаємо подачу текстів міжнародних договорів усіма мовами недоцільною.

3. Внесені до цієї статті зміни, зокрема нова частина четверта цієї статті, певною мірою корелюються з нормою пункту сьомого частини четвертої статті 20 Регламенту. Там зазначено таке: «4. До порядку денного сесії Верховної Ради включаються позачергово без голосування: […] 7) проекти законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України […]». Як бачимо, у частині четвертій статті 198 Регламенту йдеться лише про законопроекти на надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, тоді як у статті 20 згадуються також проекти законів стосовно денонсації міжнародних договорів. Звісно, такі суперечності мають бути виправлені в процесі внесення подальших змін до Регламенту (зокрема, до статті 202).

**Стаття 199. Розгляд Верховною Радою законопроектів щодо міжнародних договорів**

**1. Верховна Рада з урахуванням висновків відповідних комітетів (якщо такі є) одночасно розглядає внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України законопроект про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України, а також формулювання застережень України щодо нього, застереження інших договірних сторін, формулювання заперечень України щодо застережень або згоди з ними, проекти законів або проекти законів про внесення змін до законів, що випливають з цих міжнародних договорів, а також проекти актів Верховної Ради з цих питань і приймає відповідні рішення щодо кожного з них.**

**2. Верховна Рада може прийняти рішення про перенесення розгляду законопроекту про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України до одержання Верховною Радою висновків Конституційного Суду України щодо відповідності міжнародного договору Конституції України.**

1. Процедура розгляду питання про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору, яка викладається у статті 199 Регламенту Верховної Ради України, збігається за змістом з процедурою, встановленою для такого процесу у Законі України «Про міжнародні договори України» (далі – Закон). Як ми вже зазначали раніше,під час обговорення у парламенті пакету документів, який подається до Верховної Ради України при розгляді питання про надання згоди, треба притримуватися таких двох основних правил:

по-перше, прийняття застережень щодо певних положень договору і заперечень застережень інших договірних сторін, які формулюються Україною, здійснюється Верховною

Радою України при ратифікації, прийнятті договору або при приєднанні до нього (частина перша статті 19 Віденської конвенції про право міжнародних договорів);

по-друге, якщо на ратифікацію вноситься договір, для виконання якого необхідне прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд парламенту разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно (частина восьма статті 9 Закону).

Неприйняття запропонованих застережень і заперечень до застережень не повинно означати, що Україна відмовляється від ратифікації договору.

По-перше, може бути прийняте рішення про виконання процедури повторного другого читання, під час якого може бути запропонована інша редакція застережень та/або заперечень до застережень.

По-друге, парламент може прийняти закон про ратифікацію договору, відкинувши всі або деякі застереження та/або заперечення до застережень. Адже, врешті решт конституційне повноваження надавати згоду на обов’язковість міжнародного договору України належить саме парламенту і це його справа прийняти щодо цього позитивне рішення чи, навпаки, відхилити закон. І, якщо все ж таки прийняти, то з яким обсягом застережень та заперечень до застережень.

По-третє, Президент України може застосувати своє право вето щодо прийнятого закону, повернувши його до Верховної Ради України зі своїми пропозиціями. Він, зокрема, може у своїх пропозиціях запропонувати парламенту вилучити якісь прийняті Верховною Радою України застереження та/або заперечення до застережень, чи, навпаки, запропонувати до розгляду свої застереження та/або заперечення до застережень.

Те ж саме стосується прийняття Верховною Радою України нових законів чи законів про внесення змін до нині діючих законів, які б забезпечували виконання міжнародного договору, що приймається одночасно з цими законами.

2. Якщо на стадії підготовки до подання пакету документів, необхідних для виконання процедури надання згоди на обов’язковість міжнародного договору України, Президент України або Кабінет Міністрів України направлять відповідний міжнародний договір до Конституційного Суду України з метою отримання висновку про його конституційність, то цілком очевидно, що до отримання цього висновку, недоцільно передавати матеріали для розгляду у парламент у зв’язку з їх неповнотою.

Може статися, що питання про необхідність звернення до Конституційного Суду України виникне значно пізніше, вже під час розгляду питання в парламенті. В такому випадку Верховна Рада України може зупинити цей процес і запропонувати Президенту України чи Кабінету Міністрів України звернутися до Конституційного Суду України. Адже відповідно до статті 151 суб’єктом подання до Конституційного Суду України з метою отримання висновку про відповідність Конституції України тих міжнародних договорів України, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов’язковість, можуть бути лише Глава держави або Уряд. Звісно, такий варіант виглядає дещо гіпотетично, тим не менше його варто передбачити.

**Стаття 200. Надання Верховною Радою згоди на обов'язковість міжнародних договорів України**

**1. Законопроект про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України розглядається за процедурою розгляду законопроектів, передбаченою цим Регламентом, з урахуванням особливостей, визначених у цій главі.**

**2. При наданні згоди на обов'язковість міжнародного договору України Верховна Рада одночасно має офіційно підтвердити застереження, зроблені Україною під час підписання міжнародного договору, зняти їх чи висловити згоду із застереженнями інших держав - учасниць договору або заперечення проти них, а також може самостійно формулювати і висловлювати застереження відповідно до положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року.**

**3. У законопроекті про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України зазначаються порядок та умови набрання чинності міжнародним договором на території України відповідно до положень цього міжнародного договору та Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року.**

**4. На підставі закону про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачений обмін такими грамотами.**

1,2. Зміст цих частин був достатньо повно прокоментований при розгляді попередніх статей цієї глави Регламенту.

Нагадаємо лише, що за частиною першою статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. У Висновку від 11 липня 2001 року № 3-в/2001 у справі про Римський Статут Конституційний Суд України вказав, що згода на обов'язковість міжнародного договору (його ратифікація) здійснюється Верховною Радою України у формі закону, який за своєю правовою природою не відрізняється від інших законів України (абзац третій підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини).

Треба принагідно зазначити у частині другій цієї статті Регламенту, що мова йде відповідно про законопроекти про ратифікацію чи прийняття міжнародного договору або про проект закону щодо приєднання до міжнародного договору.

3. Більш доречним було б посилання на Закон України «Про міжнародні договори України», який при певній змістовній тотожності з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів все ж таки має свою перевагу адаптованістю до українських умов. Це стосується також і регулювання набрання чинності міжнародних договорів України.

*У* Законі, про який йшла мова, задекларовано, що договір набирає чинності для України після надання нею згоди на обов’язковість цього міжнародного договору по завершенні відповідної процедури ратифікації, прийняття, затвердження або приєднання, виходячи з норм цього Закону, «в порядку та строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб».

4. Ця частина не потребує якихось коментарів. Треба лише зазначити, що ратифікаційні грамоти не використовуються при наданні згоди на обов’язковість міжнародних договорів, коли така процедура здійснюється шляхом прийняття договору або приєднання до договору. В таких випадках опрацювання таких документів обмежується рівнем Міністерства закордонних справ України.

**Стаття 201. Внесення пропозицій щодо застережень до міжнародних договорів України**

**1. Пропозиції щодо застережень до міжнародних договорів України (крім двосторонніх договорів) вносяться народними депутатами у порядку, передбаченому цим Регламентом для внесення пропозицій до законопроектів.**

1. Зі змісту статті можна зробити висновок, що народні депутати не можуть вносити застереження до двосторонніх договорів. Взагалі, ні Віденська конвенція про право міжнародних договорів, ні Закон України «Про міжнародні договори України» в явній формі не забороняють вносити застереження до двосторонніх договорів.

Хоча, дійсно, загальновизнаним вважається право робити застереження до багатосторонніх договорів. Адже в них часто-густо бере участь досить велика кількість держав, кожна з яких має свою специфіку. Тому застосування застережень дозволяє досягти певного компромісу при підписанні договорів і при наступному процесі приєднання інших держав до вже діючих договорів. Доктринально, а більшою частиною і на практиці, виходять з принципу, що застереження до двостороннього договору означає пропозицію про його перегляд (Лукашук И.И., Международное право. Особенная часть, стр. 69, Издательство БЕК, Москва, 1977). Отже, варто було б внести певні уточнення у Регламент і згаданий Закон щодо можливості подання застережень до односторонніх договорів.

2. Сама норма цієї статті Регламенту звужує коло тих, хто може вносити застереження на стадії другого читання при прийнятті законопроектів про ратифікацію чи прийняття міжнародних договорів або проектів законів про приєднання до міжнародних договорів. Очевидно, що запропонованим у цій статті положенням виключається можливість внесення застережень на цій стадії Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Ще більш дивно це виглядає в разі, коли ініціатива про надання згоди йде, наприклад, від Президента України, а забороняється робити застереження в процесі другого читання Кабінету Міністрів України, і навпаки. Тому слід внести ясність у цю, хоча й не занадто суттєву, але все ж таки правову колізію.

**Стаття 202. Денонсація міжнародних договорів України**

**{Частина перша статті 202 втратила чинність, як така, що є неконституційною, на підставі Рішення Конституційного Суду № 12-рп/2012 від 30.05.2012}**

**1. Законопроекти про денонсацію міжнародного договору України вносять на розгляд Верховної Ради Президент України та Кабінет Міністрів України.**

**{Частина перша статті 202 в редакції Закону № 4308-VI від 11.01.2012}**

**2. Верховна Рада приймає рішення про денонсацію міжнародного договору України, згода на обов'язковість якого була надана Верховною Радою на виконання її повноважень, встановлених частиною першою статті 9, пунктами 5 і 32 частини першої статті 85 Конституції України.**

**3. Законопроект про денонсацію міжнародного договору України вноситься на розгляд Верховної Ради разом з документами, передбаченими Законом України "Про міжнародні договори України" та цим Регламентом, і проектами актів, прийняття яких зумовлюється денонсацією відповідних міжнародних договорів України, і розглядається за процедурою, передбаченою цим Регламентом, з урахуванням особливостей, визначених у цій главі.**

1. Засадничий принцип права договорів, зокрема, і права міжнародних договорів було сформульовано ще у древньому Римі: «договори мають виконуватися» – pacta sunt servanda. До

речі, це правило проголошено в дещо іншій формі також і Віденською конвенцією про право міжнародних договорів – стаття 26 конвенції: «кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись».

Добросовісність виконання договору полягає у неухильному виконанні всіх його норм. А також у тому, що держава повинна зробити все від неї залежне для реалізації договору у всій його повноті.

2. Припинення дії договору може мати місце виключно у відповідності з нормами міжнародного права. Одним з найбільш вживаних методів припинення міжнародного договору є акт денонсації, під яким розуміють одностороннє його припинення на умовах, які закладені у самому договорі. І зворотне правило: договір, який не містить положень про його припинення не може бути денонсований. Виключення з цього правила складають наступні випадки:

а) встановлено, що учасники договору мали на меті допустити можливість його денонсації;

б) договір має на увазі право його денонсувати.

повідомлення про намір денонсувати договір не менш як за дванадцять місяців до свого наміру його денонсувати.

Не слід плутати денонсацію договору з актом анулювання договору, яке є одностороннім, але правомірним припиненням дії договору на засадах, які в ньому не передбачені. Міжнародним правом не заперечується можливість такої дії, якщо її обумовлюють такі причини:

а) порушення норм договору іншими його учасниками. Основою для припинення договору може бути лише суттєве порушення його положень;

б) неможливість виконання договору. Основи для цього в міжнародному праві дуже обмежені і тому такі випадки зустрічаються вкрай рідко, наприклад, у разі безповоротного щезнення об'єкту, необхідного для виконання договору;

в) докорінна зміна обставин. Виходячи із світової практики, договори укладались за мовчазного визнання застереження про незмінність обставин (clausula rebus sic stantibus), що передбачало припинення при докорінній зміні обставин. Проте, зловживання цим застереженням призвели до відмови Віденськими конвенціями від його визнання за винятком двох випадків: 1) наявність таких обставин складала суттєву основу для згоди учасників на обов'язковість для них договору; 2) наслідки зміни обставин докорінно змінюють сферу дії договорів. Такою причиною серед інших для припинення договору 1922 р. про створення СРСР було проголошення 24 серпня 1991 р. Україною державної незалежності з наступним затвердженням такого рішення на всеукраїнському референдумі 1 грудня того ж року;

г) виникнення нової імперативної норми загального міжнародного права – jus cogens.

3. Денонсація міжнародного договору віднесена до повноважень парламенту пунктом тридцять другим частини першої статті 85 Основного Закону України. Треба зупинитись на певній розбіжності термінів, що застосовуються щодо цього аспекту права у Конституції України та у Законі України «Про міжнародні договори України».

У Конституції України йде мова про повноваження Верховної Ради України припиняти дію міжнародних договорів лише при денонсації договорів. Хоча більш логічним було б надати парламенту повноваження приймати рішення щодо анулювання договорів. Адже на відміну від денонсації договору, яка відбувається практично автоматично, анулювання договору часто – густо пов'язане з наявністю багатьох спірних моментів і парламент міг би виконувати роль вищої інстанції під час прийняття такого відповідального рішення.

*У* Законі взагалі не згадується про такий різновид припинення дії міжнародного договору як денонсація. Хоча у неявній формі вона присутня у пункті «а» частини другої статті 24 Закону, де йде мова про те, що припинення і зупинення дії міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких була надана Верховною Радою України, здійснюється у формі закону. А прерогатива прийняття законів належить виключно парламентові.

3. Із змісту цієї статті Регламенту вилучена частина перша, яка передбачала, зокрема, встановлення спеціальних суб'єктів внесення законопроектів про денонсацію міжнародних договорів України. Ними, відповідно, визначалися Президент України та Кабінет Міністрів України. Відтак, народні депутати України позбавлялися 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 та денонсацію 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 денонсацію міжнародних договорів України відповідає конституційно визначеному перелікові суб'єктів права законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України), тобто включає і народних депутатів України.

5. 2,3. Ці частини не потребують додаткових коментарів через подібність дій щодо здійснення денонсації з тими, які були раніше роз'яснені в коментарях до статей щодо порядку ратифікації міжнародних договорів.

Треба лише мати на увазі, що Основним Законом України не передбачається конкретна правова норма про звернення відповідних структур до Конституційного Суду України на предмет надання висновку про конституційність закону про денонсацію, як це визначено нормою статті 151 Конституції України щодо тих міжнародних договорів України, що вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість.

Адже саме тому, що такий договір тільки має розглядатися Верховною Радою України і не є на той час чинним, і була прийняте це положення частини першої статті 151, щоб дати можливість здійснити перевірку договору ще на стадії внесення до парламенту питання про його обов'язковість. Що ж до денонсації договору, то про таке в статті 151 не йдеться.

Виходячи з цих міркувань, при нинішньому стані законодавства можна звертатися до Конституційного Суду України про конституційність закону про денонсацію міжнародного договору після його прийняття і набрання ним чинності. Таке вказує на логічність відсутності спеціалізованої норми про денонсацію, бо вона підпадає під дію загальної норми частини першої статті 150 Основного Закону України.

**Стаття 203. Оприлюднення міжнародних договорів України**

**1. Міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких законом надана Верховною Радою, публікуються українською мовою в офіційних друкованих виданнях України.**

Однією з головних засад демократії в правовій сфері державного устрою є правило: закон не зобов'язує, якщо він не опублікований (non obligat lex nisi promulgata). Саме тому українське законодавство передбачає опублікування всіх чинних договорів України.

Офіційна публікація договорів має дуже істотне значення в державній практиці. Адже з цього моменту договір стає частиною правової системи країни і підлягає застосуванню всіма органами держави.

Разом з тим не можливо уникнути повної відміни таємних угод і втаємничення окремих статей договорів. Зокрема, це стосується угод про військове співробітництво, про поставки деяких товарів, про деякі деталі співробітництва силових відомств тощо. Варто було б передбачити таке опосередковано і в «Законі про міжнародні договори України», встановивши, що публікація договорів вчиняється за представленням Міністерства закордонних справ України, як це зроблено, наприклад, у законодавстві Російської Федерації.

Виходом могло б бути введення норми, відповідно до якої не належать до застосування договори, що зачіпають права людини, якщо вони офіційно не опубліковані для загального відому. Окрім того, секретні договори не повинні суперечити своїми положеннями договорам, що опубліковані, а секретні додатки і статті – опублікованим статтям.

Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» усі чинні міжнародні договори України публікуються українською мовою в «Зібранні діючих міжнародних договорів України», а також в офіційних друкованих виданнях України. Зокрема, вищезазначений Закон був опублікований в усіх таких виданнях:

– газеті «Голос України»;

– газеті «Урядовий кур'єр»;

– виданні «Президентський вісник»;

– виданні «Офіційний вісник України»;

– виданні «Відомості Верховної Ради України».

Отже, і будь-який міжнародний договір України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, також повинен бути опублікованим у всіх цих виданнях.

Разом з текстом договору наводяться ті заяви, застереження і заперечення щодо застережень інших договірних сторін, зроблені українською стороною під час підписання договору, які були підтверджені парламентом, а також ті, які були запропоновані і прийняті Верховною Радою України вже під час розгляду питання про надання згоди.

Міжнародні договори України після набрання ними чинності надсилаються з поданням Міністерства закордонних справ України до Секретаріату Організації Об'єднаних Націй для їх реєстрації відповідно до Статуту цієї організації. Крім того, вони реєструються у самому Міністерстві закордонних справ України і включаються у встановленому порядку до Єдиного державного реєстру нормативних актів.

**Стаття 204. Офіційні делегації Верховної Ради**

**1. Верховна Рада щорічно ухвалює план співробітництва з парламентами іноземних держав. Проект плану готує комітет, до предмета відання якого належать питання засад зовнішньої політики, з урахуванням пропозицій Голови Верховної Ради України, комітетів та депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина перша статті 204 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. Офіційні парламентські делегації України в строк до 15 днів після закінчення візиту до іноземної держави подають Верховній Раді звіт про його підсумки, що надається народним депутатам.**

1. Достатньо повне уявлення про основні форми участі українського парламенту у відносинах із зовнішнім світом можна отримати з роботи Ю.М. Щербака та З.Р. Міщук «Міжнародна діяльність Верховної Ради України і парламентів світу» (Київ, 2008 р.). Видання було здійснено за підтримки і активної участі Програми сприяння парламенту України.

Одним з найбільш дієвих спрямувань роботи парламенту у цій сфері його діяльності є парламентська дипломатія. Це і візити парламентських делегацій України, і прийняття закордонних парламентських делегацій, обмін візитами керівників законодавчих органів. В першу чергу це стосується галузі співпраці в рамках інституціоналізованих форм парламентського співробітництва, насамперед з європейськими регіональними структурами: Європейським Парламентом, Парламентською асамблеєю Чорноморського економічного співробітництва, Міжпарламентською асамблеєю СНД та ін.

Дуже важливою є участь нашої держави в роботі Міжпарламентського Союзу, а також з його регіональними союзами.

Щорічно відбуваються також десятки візитів парламентаріїв України до закордонних держав. Їхня інтенсивність у парламенті України зростає від скликання до скликання.

Останнім часом особливо увиразнилася тенденція посилення міжпарламентських зв’язків із країнами Європи, зокрема у зв’язку із офіційно проголошеним курсом нашої держави на євроінтеграцію України.

2. Після внесення відповідних змін у 2012 р. ця стаття Регламенту у частині першій безпосередньо вимагає від парламенту ухвалення щорічного плану співробітництва з парламентами іноземних держав, проект якого готує комітет, до предмета відання якого належать питання засад зовнішньої політики. При цьому комітет повинен врахувати відповідні пропозиції Голови Верховної Ради України, комітетів та депутатських фракцій (депутатських груп). На сьогодні таким комітетом є Комітет Верховної Ради України у закордонних справах.

Спосіб та строки врахування цих пропозицій Регламент не обумовлює, відаючи це на розсуд відповідного Комітету. Проте, при підготовці такого плану, цілком очевидно, Комітет повинен враховувати основні засади зовнішньої політики держави, які затверджені законодавчо (див. Закон України «Про основні засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.), та пріоритети цієї політики, щодо яких визначена офіційна позиція Президента України (зокрема, на рівні його щорічного послання Верховній Раді України про внутрішнє та зовнішнє становище України) та Верховної Ради України.

3. Офіційний характер діяльності парламентських делегацій України підтверджується встановленим у частині другій цієї статті Регламенту звітуванням відповідних делегацій перед депутатським корпусом. Такий звіт обов’язково має бути поданий парламентською делегацією у строк не пізніше 15 днів після завершення відповідного візиту. Водночас жодних інших вимог щодо форми та змісту такого звіту Регламент не висуває.

## Глава 33.

## ПРИЗНАЧЕННЯ ЧИ ОБРАННЯ НА ПОСАДИ, ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАД, ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ, НАДАННЯ ЗГОДИ НА ПРИЗНАЧЕННЯ ЧИ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАД ПОСАДОВИХ ОСІБ, ВИСЛОВЛЕННЯ НЕДОВІРИ ГЕНЕРАЛЬНОМУ ПРОКУРОРОВІ УКРАЇНИ У ВИПАДКАХ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ

**{Назва глави 33 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

### Стаття 205. Надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України

**1. Подання Президента України про надання Верховною Радою згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України подається до Верховної Ради письмово і розглядається у Верховній Раді відповідно до Конституції України, Закону України "Про Кабінет Міністрів України" та цього Регламенту.**

**2. З письмовим поданням про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України до Верховної Ради одночасно подаються такі відомості: про громадянство; про освіту; про трудову діяльність; автобіографія; декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції"; відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а також відомості про судимість кандидата. Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України. На вимогу Верховної Ради надаються також інші документи.**

**{Частина друга статті 205 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4711-VI від 17.05.2012}**

**3. Верховна Рада розглядає подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення такого подання до Верховної Ради. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (депутатських груп) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради зустрічається з депутатськими фракціями (депутатськими групами) та відповідає на їхні запитання. Кандидатура Прем'єр-міністра України попередньо розглядається на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді своє рішення не пізніше ніж у чотириденний строк з дня внесення відповідного подання Президентом України.**

**4. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України у пленарному засіданні Верховної Ради бере участь Президент України.**

**5. На обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Верховною Радою відводиться до однієї години часу, в тому числі для доповіді кандидата на цю посаду - до 20 хвилин.**

**6. За процедурним рішенням Верховної Ради час для обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України може бути збільшений.**

**7. Після представлення кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає з доповіддю про основні напрями майбутньої діяльності Кабінету Міністрів України, відповідає на запитання народних депутатів.**

**8. В обговоренні кандидатур на посаду Прем'єр-міністра України беруть участь представники депутатських фракцій (депутатських груп), представники комітетів (у разі їх створення), народні депутати.**

**9. Надання згоди на призначення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України здійснюється Верховною Радою відкритим поіменним голосуванням.**

**10. Рішення про надання згоди на призначення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**11. Рішення про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України оформляється постановою Верховної Ради.**

**{Стаття 205 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. 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.

В чинній редакції Конституції України, зокрема, передбачається, що функція номінації (представлення кандидатури) на посаду Прем’єр-міністра України покладається на коаліцію депутатських фракцій. Така коаліція формується протягом місяця з дня відкриття першого засідання новообраного парламенту чи протягом місяця після припинення діяльності попередньої коаліції депутатських фракцій цього ж таки скликання.

Відповідно до частини другої статті 8 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем’єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

Якщо ж у вказаний термін такого не відбудеться, то країна залишається без легітимного Уряду України і потрапляє у певний правовий вакуум. Треба мати на увазі, що формування складу Уряду України не може бути перманентним і повинно вкладатися в чіткі конституційні строки.

Щоб цього не трапилося, Президент і Верховна Рада України повинні вкластися з формуванням нового складу Уряду у відведений термін. За цей час має відбутися подання Главою держави кандидатури на посаду керівника Уряду, обговорення її в парламенті з подальшим голосуванням, формування персонального складу Уряду України, якщо парламент підтримає запропоновану кандидатуру тощо. Якщо ж Верховна Рада України не проголосує потрібною кількістю голосів за кандидата, процедура повторюється стільки разів, доки не відбудеться позитивне голосування за представлену Президентом України кандидатуру на посаду глави Уряду України.

В Конституції України пунктом другим частини другої статті 90 встановлена така норма: «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: […] 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; […]». Загроза розпуску парламенту була вагомим фактором в процесі створення Уряду і примушувала парламентарів іти в такій ситуації на досить суттєві компроміси.

Тепер, як ми бачимо, залишилася вимога утворення Уряду України протягом шістдесяти днів з дня виходу у відставку попереднього складу Уряду. Проте в разі невиконння цієї норми ніяких правових наслідків не передбачено. Поки редакція чинного Основного Закону України і Регламент не дають жодної рекомендації, що має бути далі. Ймовірно, відставлений Уряд України повинен продовжувати виконання своїх повноважень? Але таке було б порушенням норми вищезгаданої статті 115.

Можливо, Президент України у такій ситуації створить на певний подальший термін «робочий» Уряд чи перебере на себе безпосередню функцію глави Уряду? Але всі ці пропозиції лежать поза межами чинного правового поля. Саме тому слід внести відповідні зміни в нормативні акти, які регулюють зазначену сферу державного устрою.

Насамперед це стосується Конституції України, бо тільки вона може унормувати вихід з такого становища. Жоден спеціальний закон – чи то парламентський Регламент, чи то Закон України «Про Кабінет Міністрів України» – не зможе врегулювати цю колізію, бо кожен з них дає приписи лише відповідній інституції, а не всім сукупно.

1. Другий пункт статті 205 містить перелік відомостей про кандидатів на посади глави Уряду України, які мають додаватися до відповідного подання. Треба зазначити, що перелік не є вичерпним, адже в цьому ж пункті зазначено норму про надання також інших документів на вимогу Верховної Ради України. Треба відзначити, що таке правило не кореспондується з положеннями трудового законодавства, але в цьому випадку на це можна не звертати уваги, спираючись на норму Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: «Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу» (частина третя статті 6 Закону).

Управління кадрів Апарату Верховної Ради України надає народним депутатам разом з копіями документів, які представляють кандидати, також підготовлену управлінням

біографічну довідку про кожного кандидата. Довідка у стислому вигляді містить основні відомості про особу, номіновану на відповідну посаду в Уряді. Крім того, вона засвідчує, що надані копії документів відповідають їх оригіналам. Копії документів про освіту засвідчують відомості про освіту, зокрема про повну вищу освіту, науковий ступінь, вчене звання, підвищення кваліфікації. Громадянство підтверджує копія паспорта.

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.

Законодавством України встановлено, що подання неповних або неправдивих відомостей про доходи, а також зобов'язання фінансового характеру особами, уповноваженими на виконання функцій держави, є підставою для відмови у призначенні їх на посаду. Таке положення поширюється на кандидатів на посаду члена Уряду.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» вносить деякі уточнення стосовно вимог до кандидата на посаду Прем'єр-міністра України: «Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення» (частина перша статті 7 Закону). Це стосується і кандидата на посаду керівника Уряду, адже відповідно до норми частини першої статті 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» Прем'єр-міністр України входить до складу Уряду.

За статтею 70 Конституції України, право голосу, тобто право обирати на виборах та референдумах мають громадяни України, які досягли на день проведення виборів 18 років. Громадяни, які судом визнані недієздатними, такого права не мають.

У Регламенті нема вимог стосовно того, чи повинен кандидат на посаду керівника Уряду мати вищу освіту і володіти державною мовою. Але зрозуміло, що Регламент і названий Закон перебувають у системному зв'язку, що зобов'язує парламентарів враховувати це під час процедури призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

Членом Уряду може бути тільки громадянин України, але жодного часового обмеження на те, коли претендент на посаду в Уряді набув право українського громадянства, немає. Така практика поширена в країнах Балтії, де вже неодноразово не тільки міністрами уряду, а й президентами і прем'єрами були люди, які щойно стали їхніми громадянами, хоча практично всі вони за своїм етнічним походженням належали до титульних націй цих країн.

Обов'язковим для члена Уряду є також наявність у нього вищої освіти, вочевидь, здобутої до того моменту, коли він погодився стати претендентом на цю посаду.

До обов'язкових вимог віднесено також володіння кандидатом державною мовою. Хоча, звісно, достеменних критеріїв виявлення факту, що претенденти на посади членів Уряду достатньо володіють державною мовою в жодному з означених вище нормативно-правових документів ми не маємо. Тому можна вважати, що така вимога має переважно декларативний характер і, за великим рахунком, не може стати на заваді обійманню посади.

Проте ніколи не слід забувати, що врешті-решт доля кандидата на посаду керівника Уряду України вирішується голосуванням. А ось що зіграє найвагомішу роль під час прийняття

рішення стосовно кандидатури кожним окремим депутатом ми не можемо визначити. Так і в цьому «мовному» випадку кожен депутат визначає, якою мірою, на його або її погляд, володіє державною мовою кандидат і чи цей обсяг знань дозволить претендентові успішно виконувати свою роботу на такій важливій посаді.

Важливе значення для номінування очільника Уряду має надання відомостей про судимість. Тут більшою мірою йдеться про Закон, що стосується Уряду. Дійсно, Законом передбачено, що на посаду члена Кабінету Міністрів України не можуть бути призначені особи, які мають судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку (друге речення частини першої статті 7).

За нормою статті 88 Кримінального кодексу України, особа вважається такою, що має судимість, поки ця судимість не буде погашена або знята. Чому так важливо знати про наявність у людини судимості? У тій же статті КК України зазначено, що вона «має правове значення у разі вчинення нового злочину, а також в інших випадках, передбачених законами України». Як ми бачимо, Законом «Про Кабінет Міністрів України» судимості надано вагомого правового значення.

За означенням КК України, погашення судимості – це автоматичне її припинення, яке може відбутися за низки обставин. Такими обставинами вважають звільнення від покарання, закінчення певних строків після відбуття покарання. Зняття ж судимості – це припинення судимості за рішенням суду, яке можливе лише до закінчення строків погашення судимості. Для прийняття судом такого рішення необхідне виконання низки умов. З погашеною або знятою судимістю особу вважають такою, що не має судимості.

Наведені норми кримінального законодавства засвідчують, що у формулюванні переліку відомостей про кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» правильно вжито термін «не погашена **або** не знята судимість».

2. П'ятиденний термін, який є максимальним від дня подання Главою держави пропозицій про призначення Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України до дня розгляду питання, можна вважати достатнім. За цей час питання повинно бути обговорене у відповідному головному комітеті парламенту. До розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України за побажанням депутатських фракцій (депутатських груп) або окремої фракції (групи) кандидат на посаду глави Уряду зустрічається з цими фракціями (групами) та відповідає на їхні запитання.

Звісно, кандидат може відмовитися від запропонованої фракцією або групою зустрічі, але така відмова має чисто гіпотетичний характер у зв'язку з ймовірним негативним результатом голосування за кандидата після такого відвертого демаршу.

3. Велике значення, яке надається парламентській процедурі розгляду питання про призначення керівника Уряду України, підкреслюється вимогою про присутність Президента України на пленарному засіданні парламенту під час обговорення цього питання. Разом з тим слід зазначити, що від Президента України не вимагається особисто проголошувати своє подання. Можна вважати, що присутність Глави держави на відповідному пленарному засіданні є складовою частиною його конституційного повноваження вносити до парламенту подання про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України.

5, 6. Регламентація часу обговорення не потребує особливих коментарів. Варто лише зауважити, що рішення про збільшення часу на обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України може бути прийняте як процедурне, тобто однією третиною голосів народних депутатів, оскільки змінами до Регламенту 2011 р. його було внесено до переліку процедурних рішень, наведеному в частині першій статті 49 Регламенту. Відповідне рішення приймається відразу після скороченого обговорення однією третиною голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України шляхом відкритого поіменного голосування (частини перша і друга статті 49 Регламенту).

7. Після представлення кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає на пленарному засіданні парламенту з доповіддю, де він викладає своє бачення основних напрямів діяльності майбутнього Уряду України.

Тривалий час досить жваво обговорювалися пропозиції про необхідність мало не одночасно із голосуванням кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України затверджувати і Програму діяльності Уряду. Звісно, ці дві події мають бути все ж таки розведені в часі, але було б слушно встановити якийсь визначений термін, протягом якого має бути розроблена і затверджена така Програма. Хоча голосування з цього питання не повинно ставати своєрідним голосуванням за вотум довіри Урядові. Проте Уряд України має керуватись у своїй діяльності вимогою частини п'ятої статті 114 Конституції України про спрямованість роботи Кабінету Міністрів «на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України».

8, 9, 10, 11. Регламентом і Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що голосування стосовно надання згоди на призначення Прем'єр-міністра проводиться у поіменному режимі, що є одним із різновидів відкритого голосування. Це означає, що воно здійснюється за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування. Може бути застосовано режим одноразового відхилення від вищезазначеної регламентної процедури поіменного голосування (**ad hoc**). Верховна Рада України вже неодноразово вдавалася до подібної практики, зокрема до проведення відкритого голосування за кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України. При цьому парламент йшов на певне порушення норми пункту другого частини другої статті 37 Регламенту, де така форма голосування дозволена у разі технічної неможливості голосування за допомогою електронної системи. Тоді ж йшлося лише про деякі претензії до роботи системи «Рада», а не про неможливість її використання. Взагалі, у цьому положенні Регламенту доцільніше було б визначити режим прийняття рішення про призначення на зазначену посаду, як відкрите поіменне голосування відповідно до частини четвертої статті 47 цього документа. Так встановлюються правові норми, за якими парламент приймає свої рішення, зокрема стосовно призначень.

Регламентом визначено, що рішення про надання згоди на призначення (у сенсі Конституції України – рішення про призначення) Прем'єр-міністра України оформляється відповідною постановою Верховної Ради України. Як випливає із статті 46 Регламенту, постанова, що є одним із різновидів актів парламенту, належить до категорії рішень Верховної Ради України. Тому вищенаведене формулювання про оформлення такого рішення парламенту постановою видається певною тавтологією.

Природа такої ситуації породжена тим, що за Регламентом Верховної Ради України Президент України і Кабінет Міністрів України можуть скористатися своїм правом законодавчої ініціативи лише при внесенні до Верховної Ради України проектів законів. Проекти ж інших актів парламенту (постанов, резолюцій, декларацій тощо) можуть подавати лише народні депутати.

Тому було б логічно розширити сферу застосування Президентом України, а також Кабінетом Міністрів України їхнього права законодавчої ініціативи щонайменше на внесення ними проектів постанов про призначення певних посадових осіб, якщо за Конституцією України відповідні подання на них вносять до парламенту саме Президент або Кабінет Міністрів України.

**{Статтю 206 виключено на підставі Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**Стаття 207. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Національного банку України**

**1. Питання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України розглядається Верховною Радою згідно з пунктом 18 частини першої статті 85 Конституції України за поданням Президента України, яке оголошує уповноважена ним особа. Стосовно кандидата на посаду Голови Національного банку України подаються відомості, зазначені в частині другій статті 205 цього Регламенту.**

**2. Комітет, до предмета відання якого належить таке питання, готує відповідне рішення та має право на виступ свого представника за результатами розгляду в комітеті питання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України.**

**3. Про призначення на посаду чи звільнення з посади Голови Національного банку України після обговорення кандидатури (або результатів діяльності) Верховна Рада відкритим голосуванням приймає рішення, яке оформляється відповідною постановою Верховної Ради.**

**{Стаття 207 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. На додаток до положення, викладеного в частині першій статті 207, треба зазначити що питання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України розглядає парламент також відповідно до статті 18 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р.

У цій статті Регламенту встановлено, що подання Президента до Верховної Ради України про призначення на посаду Голови Національного банку України оголошує уповноважена Президентом особа під час відповідного засідання парламенту, на якому обговорюється питання про призначення на цю посаду. Мабуть, логічніше було б доручити таку функцію Представникові Президента України у Верховній Раді України. З іншого боку, можливо треба залишити це рішення в кожному конкретному випадку на розсуд Президента: буде це згаданий представник Президента України чи інша особа, уповноважена ним для виконання цієї процедури.

У поданні Президента України, якого стосується ця стаття Регламенту, мають бути надані всі необхідні відомості стосовно запропонованого кандидата на вказану посаду.

Перелік таких відомостей, зазначений в частині другій статті 205, досить детально прокоментовано вище, коли йшлося про статтю 205 Регламенту.

Потрібно зауважити, що в статті 18 Закону України «Про Національний банк України» теж визначено певну кількість вимог до претендента на посаду керівника Нацбанку України. Тому ми розповімо про них, щоб це полегшувало розуміння великої важливості прискіпливого підходу при розгляді кандидатури на цю посаду.

По-перше, про деякі строки: час перебування Голови Національного банку України на посаді обмежується сімома роками, підряд він може обіймати зазначену посаду не більше ніж два строки.

Здобувач повинен постійно проживати в Україні, хоча, що це конкретно означає, сказати важко: чи він має бути просто зареєстрований в Україні, чи проживати тут якийсь певний останній проміжок часу?

Статтею 18 Закону також визначено, що кандидатом може бути лише та особа, що має повну вищу освіту в економічній чи фінансовій галузі. Не зрозуміло, що означає термін «повна»? Вочевидь, автори Закону мали на увазі неможливість призначення особи, яка отримала лише диплом бакалавра, але не має ступеня магістра чи спеціаліста. А як бути з фахівцями, що здобули вищу освіту до введення у нас цих ступенів? Альтернативою такої вимоги може бути наявність у здобувача наукового ступеня в одній з цих галузей. При цьому

встановлені дуже чіткі обмеження на професійний досвід кандидата: він повинен мати щонайменше десятирічний досвід роботи в законодавчих органах або «на керівних посадах в інших органах державної влади та державних органах, які забезпечують проведення та реалізацію державної фінансової, економічної чи правової політики, або на керівних посадах у міжнародних фінансових організаціях, або на керівних посадах у банку, або наукової роботи за фінансовою, економічною чи правовою тематикою». Звертаємо увагу на деяку відмінність в останньому переліку: в законодавчих органах чи в разі наукової діяльності – це просто 10 років роботи, без пов'язування з посадою, в інших випадках – це 10 років перебування на керівних посадах.

Здобувач повинен мати бездоганну ділову репутацію, але достеменних критеріїв такого поняття не наведено, окрім вимоги про несудимість. Але знову йдеться про судимість не погашену і не зняту замість того, щоб ставити вимогу про те, що кандидат не повинен мати судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку. До неможливості для особи бути Головою Нацбанку України, якщо вона має представницький мандат, додається також обмеження, що здобувач в разі його перебування протягом останнього року на посаді керівника будь-якого державного органа не може претендувати на посаду голови Нацбанку України. Кандидат не може бути членом керівного органа політичної партії, а на час перебування на посаді Голови Національного банку України повинен взагалі призупинити своє членство в будь-якій партії.

Висуваються також певні обмеження на можливість бути Головою Нацбанку України для особи, яка є керівником чи входить до складу керівного органа юридичної особи (за винятком Національного банку України), або є прямим чи опосередкованим власником будь-якої кількості акцій (часток, паїв) юридичної особи.

Закон України «Про Національний банк України» дає вичерпний перелік випадків, які можуть бути підставою для звільнення Голови цієї установи з посади. Відбутися таке може лише за рішенням Верховної Ради України і наявності подання Президента України.

Нижче подано такий перелік причин звільнення Голови Національного банку України:

1) закінчення строку повноважень;

2) у зв'язку із заявою про відставку, поданою у письмовому вигляді та прийнятою Президентом України;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;

4) на підставі рішення суду про визнання особи недієздатною;

5) припинення громадянства або виїзду за межі України на постійне місце проживання;

6) втрата бездоганної ділової репутації;

7) встановлення факту надання недостовірної інформації при призначенні на посаду Голови Національного банку України;

8) смерть або рішення суду про оголошення особи померлою;

9) невиконання посадових обов'язків, у тому числі за станом здоров'я, протягом більш ніж чотири місяці підряд;

10) виникнення обставин, що не допускають можливість особі бути Головою Національного банку України (відповідно до частин третьої і четвертої цієї статті Закону).

Голова Національного банку України перебуває на посаді до вступу на посаду новопризначеного Голови, крім випадків, передбачених пунктами 2–10 частини восьмої цієї статті.

Викликає здивування наявність пункту десятого, адже пунктами третім і четвертим питання про перебування особи на посаді Голови, вочевидь, вичерпується. Пункт про втрату бездоганної ділової репутації видається спірним, адже критерії визначення такої ситуації важко встановити, що може призвести до суб'єктивного аналізу обставин.

2. Комітет, до предмета відання якого належить питання фінансів та банківської діяльності, проводить попередній розгляд питань про призначення на вказану у статті посаду. Комітет парламенту може запросити на своє засідання кандидата з огляду на специфіку посади, на яку того пропонують, для можливості ознайомлення з його баченням стану і завдань діяльності відповідної галузі. Результатом такого обговорення має стати висновок комітету стосовно підтримки чи відхилення запропонованої кандидатури.

Розгляд питання про призначення на відповідні посади може проводитися за процедурою повного або скороченого обговорень залежно від рішення, прийнятого парламентом. Цілком очевидно, що бажано проводити такий розгляд за процедурою повного обговорення.

3. Верховна Рада України приймає рішення про призначення або звільнення з посади Голови Національного банку України після обговорення кандидатури в режимі пленарного засідання. Під час такого обговорення має право на виступ представник відповідного комітету парламенту, до предмета відання якого належать питання діяльності Національного банку України. Проте такий виступ не обов'язковий і може відбутися, якщо про це є рішення комітету на уповноваження свого представника виступити в обговоренні запропонованої кандидатури з викладенням вмотивованого погляду комітету щодо особи, пропонованої на зазначену посаду.

Рішення про звільнення з посади Голови Національного банку України приймає парламент після обговорення діяльності такого високопосадовця. Як і у випадку призначення на посаду процедуру обговорення визначає Верховна Рада України. Представникові відповідного комітету надають можливість виступити з повідомленням про результати розгляду питання в комітеті.

Голосування із зазначених питань відбувається в режимі відкритого голосування.

Форму голосування обирає Верховна Рада України, проте практично завжди застосовується форма відкритого поіменного голосування за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування. Передбачається оформлення рішення з обговорюваного питання відповідною постановою парламенту.

Законом України «Про Національний банк України» визначено, що питання керівництва Національним банком та порядок внесення нової кандидатури на вказану посаду регулюється, зокрема, Законом України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає Президент України за згодою Верховної Ради України або Верховна Рада України за згодою Президента України» від 10 грудня 1997 р. Там, наприклад, встановлено, що у разі звільнення Верховною Радою України посадової особи, яку парламент перед цим у минулому призначив за поданням Глави держави, її обов'язки тимчасово, але не більше одного місяця виконує її перший заступник.

Якщо такого на той час немає, то ці обов'язки повинен виконувати просто заступник звільненої посадової особи. На вимогу цього Закону таким першим заступником або заступником може бути лише той посадовець, якого на цю посаду призначила «конституційно легітимна» особа. Такою легітимною особою Законом, в свою чергу, визначено посадовця, якого відповідно до Конституції України призначила Верховна Рада України за поданням Президента України.

З огляду на ці положення, постає декілька питань. Зокрема, хто є тією легітимною особою: останній керівник відомства чи будь-який його попередник на чолі структури, якщо він був призначений легітимно за Законом? По-друге, хто саме приймає рішення про призначення виконувача обов'язків? Мабуть, все-таки таке рішення має приймати Верховна Рада України,

але чи теж за поданням Президента України? Бо в нас поширена практика, коли керівник відомства має декількох перших заступників. Тоді хто з них є тим найпершим: за абеткою, чи за часом призначення на посаду, чи за іншими критеріями?

Законом визначено, що не пізніш як у двотижневий строк після звільнення Верховною Радою України такого посадовця Президент України повинен внести до Верховної Ради України пропозицію щодо кандидатури на це місце. Вочевидь, що парламент має в термін не пізніш як через місяць після відповідного звільнення розглянути питання стосовно призначення запропонованого кандидата.

Втім, якщо Верховна Рада України не погодиться на призначення запропонованої главою держави особи на вакантну посаду або відхилить кандидатуру, подану Президентом України для призначення на посаду, він повинен внести на розгляд до Верховної Ради України в новий двотижневий термін після того, як парламент прийняв відповідне рішення, нову кандидатуру. Після цього особа, що на цей час вже виконує тимчасово обов'язки, покладені на неї раніше, продовжує їх виконувати строком не більше ще одного місяця.

Законом України «Про Національний банк України» (частина друга статті 18) визначено, що одну й ту ж кандидатуру можна вносити на розгляд до парламенту не більше двох разів.

**Стаття 208. Порядок призначення на посади та звільнення з посад Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів Конституційного Суду України та призначення членів Вищої ради юстиції**

**1. Відповідно до пунктів 16, 17, 26 частини першої статті 85 та частини другої статті 131 Конституції України Верховна Рада призначає на посади і звільняє з посад Голову Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів Конституційного Суду України, призначає членів Вищої ради юстиції.**

**2. Кандидатури на посади, зазначені у частині першій цієї статті, пропонує Верховній Раді Голова Верховної Ради України з дотриманням вимог законів України "Про Рахункову палату", "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", "Про Конституційний Суд України", "Про Вищу раду юстиції".**

**3. Комітети, до предмета відання яких належать відповідні питання, подають свої рішення щодо кандидатів на посади Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої ради юстиції. Рішення комітетів та відомості про кандидата на посаду Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суддів Конституційного Суду України та членів Вищої ради юстиції, підготовлені з дотриманням вимог щодо відомостей про кандидата на відповідну посаду (частина друга статті 205 цього Регламенту), надаються народним депутатам не пізніш як за три дні до розгляду Верховною Радою відповідного питання.**

**4. Відомості про запропоновані кандидатури на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина друга статті 205 цього Регламенту) публікуються в газеті "Голос України" не пізніш як за 10 днів до розгляду питання про призначення.**

**5. Обговорення кандидатур на посади, зазначені у частині першій цієї статті, проводиться в порядку, передбаченому частиною восьмою статті 205 цього Регламенту.**

**6. Звільнення з посад зазначених у частині першій цієї статті осіб (крім суддів Конституційного Суду України та членів Вищої ради юстиції) здійснюється за письмовим поданням Голови Верховної Ради України за наявності рішень відповідних комітетів.**

**{Частина шоста статті 208 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**7. Голосування щодо призначення на посади осіб, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється Верховною Радою таємно шляхом подачі бюлетенів, а звільнення з посад таких осіб здійснюється відкритим голосуванням, крім Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, щодо якого проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів відповідно до Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". За результатами голосування оформляється відповідна постанова Верховної Ради.**

**{Стаття 208 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Пунктом 16 частини першої статті 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради віднесено призначення на посади як Голови Рахункової палати, так і інших її членів. Деякі відмінності у процедурі призначення Голови та інших членів Рахункової палати змусили розмістити опис процедур їх призначення в різних статтях Регламенту: Голови – у статті 208, а всіх інших членів – у статті 210.

Частина 26 частини першої статті 85 Конституції України встановлює серед повноважень парламенту призначення та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України. Законом «Про Конституційний Суд України» визначено, що повний склад Суду становить вісімнадцять суддів (частина перша статті 5 Закону). Отже, Верховній Раді України відведено призначення шести суддів Конституційного Суду України. Звісно, і звільняти парламент може саме цих суддів, а не когось із квоти Президента України або з'їзду суддів.

Те ж стосується і призначення Верховною Радою членів Вищої ради юстиції. Парламент призначає трьох із двадцяти членів цього органа, який відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу, а також приймає рішення стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність (статті 1 та 6 Закону України «Про Вищу раду юстиції»).

Викликає певне здивування те, що у статті 208 не вказана конкретна кількість членів Конституційного Суду, 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.

Стаття 101 Конституції України наділяє Верховну Раду обов'язком призначати і, відповідно, звільняти Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини.

2. Є певні розбіжності у визначенні процедури номінації кандидатів на перелічені 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.

Розглянемо, як це визначено у спеціальних законах. Номінація Голови Рахункової палати у Законі України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р.) стовідсотково збігається з тією схемою, яку застосовано у Регламенті Верховної Ради. Відповідно до цього Закону, його призначає парламент за поданням Голови Верховної Ради строком на сім років з правом призначення на другий термін.

Головою Рахункової палати може бути громадянин України, який має вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права, а також підтвердив свої професійні знання під час обговорення його кандидатури за спеціальною процедурою, встановленою відповідним комітетом Верховної Ради України згідно з чинним законодавством України (частина друга статті 10 Закону).

Голова Рахункової палати не може бути народним депутатом України, членом Уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом, крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності, здійснюваної у позаробочий час (частина п'ята статті 10 Закону).

Пропозиції щодо кандидатур(и) (Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше ніж одна четверта частина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Відповідний комітет Верховної Ради України (визначений головним) подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про брак причин, які б перешкоджали обійманню нею цієї посади. Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

1) закінчення строку, на який призначено Уповноваженого, або припинення його повноважень чи звільнення;

2) оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не призначено (частини перша і друга статті 6 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку (вірним буде таке формулювання: не погашена або не знята). Уповноваженого призначають строком на п'ять років, який починається з дня складення ним присяги на сесії Верховної Ради України (частини друга – четверта статті 5 Закону).

Дивує новела про високі моральні якості претендента, що має чисто риторичний характер. Знов-таки, дивує наявність нечіткої редакції вимоги відомостей про судимість, не погашену і не зняту.

Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого з прав людини здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після:

1) набрання чинності цим Законом;

2) закінчення строку, на який призначено Уповноваженого, або припинення його повноважень чи звільнення;

3) оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не призначено.

Дещо відрізняється процедура номінації суддів Конституційного Суду, котрих висуває Верховна Рада України. Вона викладена у статті 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. Пропозиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду України вносить Голова Верховної Ради України, а також може вносити не менш як 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; при цьому депутат має право поставити підпис під пропозицією про висунення лише однієї кандидатури і ці підписи депутатів не відкликаються.

Така вимога запобігає можливості певних маніпуляцій під час номінації кандидатів і примушує депутатів виважено ставитися до своїх рішень. Відповідний комітет Верховної Ради України, визначений головним, подає Верховній Раді свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду судді Конституційного Суду України, внесеної у встановленому порядку.

В зв'язку з високим рівнем відповідальності рішень, які приймають судді Конституційного Суду, рівень професійних та інших вимог до кандидатів на ці посади до певної міри вищий, ніж до інших високопосадовців. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної роботи за фахом не менше десяти років, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом останніх двадцяти років.

Судді Конституційного Суду України не можуть належати до політичних партій та профспілок, мати представницький мандат, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (стаття 16 Закону).

Два з трьох членів Вищої ради юстиції, призначуваних Верховною Радою України, повинні бути суддями. У разі, якщо відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» на посаду члена Вищої ради юстиції має бути призначений суддя, його призначають з числа суддів, обраних на посаду судді безстроково.

Відмінності номінації і призначення членів Вищої ради юстиції полягають у значно більшій кількості інституцій, які призначають членів цієї ради (Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р.). Кандидатури на посади членів визначає Верховна Рада, Президент, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – по три кандидати, а від всеукраїнської конференції працівників прокуратури – два кандидати.

Пропозиції щодо кандидатур на посади членів Вищої ради юстиції за квотою парламенту вносять депутатські фракції (депутатські групи). На посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років і не старший шістдесяти п'яти років, який проживає в Україні не менш як десять останніх років, володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років (частина перша статті 6 Закону).

Наведені розбіжності у різних законах не мають дуже принципового характеру, проте вони засвідчують необхідність їх певної уніфікації, а передусім приведення до спільного прочитання процедур номінації на перелічені посади у Регламенті Верховної Ради та спеціальних законах. На наш погляд, в Регламенті має бути врахована специфіка тих законів, яка більшою частиною краще відбиває стан речей у відповідній сфері нашого правового господарства.

3 – 5. Наведена вимога про обов'язкову публікацію відомостей про запропоновані кандидатури на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у газеті «Голос України», що має суттєвий наклад, цілком відповідає великому суспільному значенню інституції Уповноваженого. Адже за своєю суттю ця інституція є головним носієм функції парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожної особи на території України. Саме тому широке обговорення громадськістю цих претендентів на таку значущу посаду, що має передувати розглядові цих кандидатур безпосередньо законодавцями у сесійному залі, дасть можливість членам парламенту виваженіше підійти до розв'язання цього питання.

Варто було б додати в означеній публікації також ті відомості про висунуті кандидатури, які вимагає спеціальний Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

Поряд із наявністю різних підходів у процедурі номінації кандидатів на перелічені посади, деякі розбіжності є також і в закладених спеціальними законами підходах до процедури визначення народними депутатами своєї волі під час голосування.

Так, Голову Рахункової палати призначають на посаду у результаті проведеного таємного голосування народних депутатів шляхом подання бюлетенів. Того з кандидатів на таку посаду, який за результатами таємного голосування (статті 38 і 39 Регламенту) здобуде більшість голосів від конституційного складу парламенту, вважають призначеним на посаду Голови Рахункової палати (частина перша статті 10 Закону «Про Рахункову палату України»).

Призначення суддів Конституційного Суду України теж відбувається за результатами таємного голосування шляхом подання бюлетенів. Призначеними на посади суддів Конституційного Суду України вважають кандидатів, які набрали найбільшу кількість голосів депутатів, але більше половини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Якщо кілька кандидатів набрали однакову кількість голосів і після їхнього призначення було б перевищено необхідне для призначення число суддів, щодо цих кандидатів проводять повторне голосування (частина третя статті 7 Закону «Про Конституційний Суд України»).

Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» визначено дещо іншу процедуру призначення на посаду. Голосування проводиться під час пленарних засідань Верховної Ради України бюлетенями для таємного голосування, але не раніш як через десять днів і не пізніше ніж через двадцять днів після закінчення строку для висування кандидатів для участі у виборах.

Призначеним вважається  той кандидат, за якого проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, про що приймають постанову.

Якщо на посаду Уповноваженого висунуто більше ніж два кандидати і жодного з них не призначено, Верховна Рада України проводить повторне голосування щодо двох кандидатів, які здобули найбільшу кількість голосів. Повторне голосування з призначення Уповноваженого проводиться в порядку, описаному в попередньому абзаці. У разі, якщо жоден із кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висування кандидатур для призначення на посаду Уповноваженого.

Порядок призначення членів Вищої ради юстиції, закладений у Законі «Про Вищу раду юстиції» повністю збігається з тим, який запропоновано у Регламенті Верховної Ради.

Не можна не зупинитися на колізії, яка свого часу виникла навколо  завершальної стадії процедури призначення суддів Конституційного Суду України, а саме приведення їх до присяги. Статтею 17 Закону «Про Конституційний Суд України» встановлено норму про те, що суддя Конституційного Суду України вступає на посаду з дня складення ним присяги судді. Частина третя цієї статті унормовувала положення про складання присяги на засіданні парламенту за участі Президента України, Прем’єр-міністра, Голови Верховного Суду або осіб, які виконують їхні повноваження. Так ось, у зв’язку з погрозою певної частини народних депутатів влаштувати блокування залу при спробі участі Президента в такому засіданні протягом досить довгого проміжку часу робота Конституційного Суду України була паралізована через брак повноважності цього органа. Вона, у свою чергу, унеможливлювалася затримкою з прийняттям присяги цілою групою призначених на посаду суддів Конституційного Суду України.

Не зупиняючись на прецеденті кричущого порушення норм депутатської етики, відзначимо певні недоречності цієї правової ситуації. По-перше, чому присягу приймають у залі однієї з інституцій, яка призначає суддів, нехай це навіть буде сесійна зала Верховної Ради, єдиного законодавчого органа держави? По-друге, логічно було б проводити таку церемонію у залі пленарних засідань самого Конституційного Суду України. По-третє, до присяги суддів по черзі мали б приводити представники тих інституцій, які їх призначали: Президент України, Голова Верховної Ради та особа, яку уповноважить на таке з’їзд суддів України. Отже, вочевидь, парламент має провести деяку зміну в регламентації процесу приведення до присяги

членів Конституційного Суду України для того, щоб запобігти в майбутньому повторенню подібних ситуацій.

6, 7. Додамо до положень, наведених у цих пунктах статті 208 Регламенту Верховної Ради, деякі норми спеціальних законів, які регулюють правові засади діяльності посадовців, про призначення яких ідеться у цій статті.

По-перше, зупинимося на тому, що статтею 208 Регламенту не передбачено розгляду порядку звільнення членів Вищої ради юстиції. Хоча, якщо звернутися до Закону України «Про Вищу раду юстиції», то його статтею 18 передбачено, що приймає рішення про припинення повноважень члена Ради у деяких випадках той орган, який призначив цього члена Вищої ради юстиції. Таке передбачено у разі порушення ним присяги або скоєння аморального вчинку.

Крім цього, орган, який призначив члена ради, а ним, зокрема, може бути і Верховна Рада України, що, як уже зазначалося, призначає трьох членів Вищої ради юстиції, може припинити повноваження одного з цих членів у випадку наявності підстав, визначених статтею 7 цього Закону. Такими підставами є визнання судом такої особи недієздатною або обмежено дієздатною або наявність у неї непогашеної або незнятої судимості.

Наведені міркування мали б спонукати Верховну Раду внести зміни до Регламенту, щоб заповнити цю прогалину в положеннях статті 208 стосовно припинення повноважень членів Вищої ради юстиції.

По-друге, у частині 6 коментованої статті Регламенту, не визначено процедури припинення повноважень членів Конституційного Суду України у випадках, коли таке рішення відповідно до пунктів 4 і 5 частини другої статті 23 Закону «Про Конституційний Суд України» приймає парламент. До таких ситуацій віднесено порушення суддею присяги, а також порушення ним вимог, передбачених частиною другою статті 16 цього Закону. Вони стосуються належності судді до партій або профспілок та інших причин, які були перелічені раніше в цій статті.

З частини 7 цієї статті складається враження, що голосування щодо звільнення Уповноваженого з прав людини має бути таємним шляхом подачі іменних бюлетенів. В Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» такий погляд не підтверджується, бо там нема вказівки, як саме має відбуватися таке голосування. Безумовно, повинна бути внесена відповідна редакційна правка, щоб усунути вказану недоречність.

**Стаття 209. Порядок призначення на посади та припинення повноважень за поданням Президента України членів Центральної виборчої комісії**

**1. Відповідно до пункту 21 частини першої статті 85 Конституції України питання про призначення на посади та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії розглядається за поданням Президента України з дотриманням вимог щодо відомостей про кандидатів на посади (частина друга статті 205 цього Регламенту), яке представляє на пленарному засіданні Верховної Ради уповноважений Президентом України представник.**

**2. Кандидати на посади членів Центральної виборчої комісії відповідають на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів.**

**{Частина друга статті 209 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Призначення на посади членів Центральної виборчої комісії здійснюється відкритим голосуванням по кожній кандидатурі окремо. Призначеним на посаду члена Центральної виборчої комісії вважається той кандидат на посаду, який підтриманий більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**4. У разі якщо кандидати на посади членів Центральної виборчої комісії не отримали необхідної для призначення кількості голосів народних депутатів, Верховна Рада пропонує Президенту України внести подання стосовно нових кандидатів на такі посади.**

**5. Питання про припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії розглядається Верховною Радою за письмовим поданням Президента України, яке представляє на пленарному засіданні Верховної Ради уповноважений ним представник. Відповідним кандидатам на посаду члена Центральної виборчої комісії надається слово для виступу і відповідей на запитання від депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів.**

**{Частина п'ята статті 209 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**6. Комітет, до предмета відання якого належить це питання і який підготував рішення щодо запропонованих Президентом України кандидатур на посаду члена Центральної виборчої комісії, має право на виступ свого представника під час розгляду Верховною Радою питання про призначення на посади чи припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії.**

**7. Повноваження члена Центральної виборчої комісії вважаються припиненими, якщо відкритим поіменним голосуванням за таке рішення проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**8. Рішення щодо призначення на посаду чи припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії оформляються відповідною постановою Верховної Ради.**

**{Стаття 209 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Пунктом двадцять першим частини першої статті 85 Основного закону України встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить обов’язок призначати членів Центральної виборчої Комісії за поданням Президента України. Відповідно до Конституції України діяльність цього постійного колегіального органа держави регулює Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. (далі – Закон).

Законом, зокрема, визначено порядок утворення Центральної виборчої комісії (ЦВК). До функцій ЦВК Законом віднесено забезпечення організації підготовки і проведення виборів, а також референдумів, як всеукраїнських так і місцевих. Крім цього, до компетенції ЦВК зараховано забезпечення реалізації та захисту виборчих прав українських громадян та їхніх прав на участь у референдумах, суверенного права Українського народу на виявлення своєї волі.

Законом у чинній сьогодні редакції визначено, що Центральна виборча комісія повинна складатися з 15 осіб, які працюють на постійній основі і є державними службовцями. Законом визначено цілу низку вимог до членів ЦВК (стаття 7 Закону).

Членом Комісії може бути лише громадянин України, який на день призначення досяг 25 років, має право голосу і проживає в Україні не менше п’яти останніх років. Він повинен володіти державною мовою.

Поставлена у цьому Законі вимога, щоб у кандидата не було судимості, сформульована по-іншому, ніж в інших законах, але вона повністю повторює зміст такої ж вимоги до кандидатів у народні депутати України (частина третя статті 76 Конституції України). Там йдеться про те, що народним депутатом не може бути обраний громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку.

Таке формулювання розширює коло осіб, які можуть претендувати на обрання їх Верховною Радою членами ЦВК, порівняно з претендентами на посаду члена Уряду, де обмеження стосується осіб, які мають будь-яку судимість, а не тільки судимість за умисний злочин.

Ще раз засвідчуємо, що вимоги щодо наявності судимості сформульовано в Законі неправильно. Частина перша статті 88 Кримінального кодексу вказує, що **особа** визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і **до погашення або зняття судимості.** Отже, по-перше, **особа, з якої знято судимість або судимість погашено, є такою, що не має судимості.** По-друге, звертаємо увагу, що у Кримінальному кодексі застосовано сполучник **«або»,** тоді як у Законі, на наш погляд, хибно наведено сполучник **«і».** Адже якщо судимість погашено, то вона не потребує зняття, в свою чергу, знімається тільки непогашена судимість. Тому було б слушно цю вимогу викласти у Законі у такій редакції: «[…] Не може бути призначений до складу Комісії громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину».

Член Комісії не може мати жодного представницького мандата, входити до складу інших виборчих комісій, а також комісій з референдумів, бути членом ініціативної групи будь-якого референдуму, займатися підприємницькою діяльністю, бути повіреним третіх осіб у справах Комісії, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності), входити до складу правління або до інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку. Він не може входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Член Комісії після того, як його призначено на цю посаду, не може бути кандидатом на будь-яких виборах, довіреною особою кандидата на виборах, представником чи уповноваженою особою політичної партії (виборчого блоку партій), що беруть участь у виборах. У разі, коли член ЦВК набув зазначеного вище статусу, Комісія приймає рішення про призупинення його повноважень у Комісії на час перебування у відповідному статусі.

На час здійснення своїх повноважень член Комісії повинен призупинити членство у партії, в якій він до цього перебував, не брати участі в її діяльності та виконувати доручення партії, будь-якого її органа або посадової особи. В Законі нема прямого верхнього вікового обмеження для членів Комісії, але положення частини сьомої статті 6 Закону, яке позиціонує членів ЦВК як державних службовців, встановлює для них граничну вікову межу – 65 років.

Є також певний освітній ценз стосовно членів Комісії: не менше як дев’ять членів Комісії, а серед них Голова, два заступники Голови і секретар Комісії повинні мати вищу юридичну освіту.

Закон на час його набрання чинності у 2004 році не давав практично жодної настанови стосовно часових критеріїв подання Главою держави пропозицій щодо кандидатів на посади членів ЦВК. Така невизначеність могла призводити до суттєвих перебоїв у роботі Комісії, тому Верховна Рада внесла 2007 року зміни до Закону, які мали дещо обмежений характер, бо стосувалися лише випадку дострокового припинення повноважень **всього** складу ЦВК.

Звідси, керуючись уведеними 2007 року змінами, не пізніше наступного дня після дострокового припинення повноважень всього складу Комісії депутатські фракції (групи) подають Президентові України пропозиції стосовно її персонального складу. Керуючись поданими пропозиціями, Президент України не пізніш як за три дні вносить до парламенту подання щодо персонального складу ЦВК. Проте, на жаль, певних часових критеріїв щодо строку, який відведеного фракціям і Президентові на виконання процедури номінації у випадках заміщення окремих вакансій, немає, тому було б варто в подальшому внести зміни до Закону, які б заповнили цю прогалину.

При цьому треба керуватися нормою частини третьої статті 8 Закону, яка встановлює повноважність Комісії після призначення на посаду та складення присяги не менш як двома третинами її складу.

У загальному випадку призначення членів Комісії діє норма частини 2 статті 6 Закону. Вона встановлює порядок, за яким Президент України у своєму поданні про призначення на посади членів Комісії повинен враховувати пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у чинному скликанні парламенту. В подальшому треба також внести зміни до Закону, які б чіткіше враховували фракційно-групову структуру парламенту. Хоча є інший погляд на це питання, за яким треба створювати Комісію на чисто професійній основі без розбивки на квоти від фракцій і груп.

Подання Президента має супроводжуватися повним набором відомостей про кандидатів на посади членів ЦВК відповідно до вимог частини другої статті 205 Регламенту Верховної Ради. Президент визначає своїм рішенням, хто саме представлятиме номіновані ним кандидатури на пленарному засіданні парламенту.

2. До обговорення питання у сесійному залі кандидатури осіб на посади членів ЦВК обговорюються в депутатських фракціях (групах). Призначення членів комісії може виноситися до сесійної зали лише за наявності висновків відповідного комітету Верховної Ради, який відповідно до предметів відання комітетів визначено головним з підготовки і попереднього розгляду цього питання.

3, 4. Ці пункти не потребують додаткових роз’яснень.

5. У загальному випадку, повноваження члена Центральної виборчої комісії припиняються із закінченням строку, на який його призначено. Частина восьма статті 6 Закону визначає строк повноважень члена Комісії у 7 років. Встановлено порядок, за яким член ЦВК, строк повноважень якого закінчився, не бере участі в засіданнях Комісії до прийняття відповідного рішення Верховною Радою.

Закон України «Про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України», здавалось би, надає можливість призначати тимчасових виконувачів обов’язків членів ЦВК. Проте Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 7-рп/2000 від 27 квітня 2000 року (справа про тимчасове виконання обов’язків осіб) визнав неконституційним цей Закон у частині тимчасового виконання обов’язків та призначення на посади Прем’єр-міністра і членів Центральної виборчої комісії.

Питання про тимчасове виконання обов’язків Прем’єр-міністра пізніше врегульовано Законом України «Про Кабінет Міністрів України», який прийняв парламент у 2008 році. За нормою цього Закону, тимчасове виконання обов’язків покладалося на Першого віце-прем’єр-міністра України (тільки у випадку смерті Прем’єр-міністра). У всіх інших випадках Прем’єр-міністр продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Уряду.

У редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийнятому 7 жовтня 2010 р., у вищезазначеній ситуації тимчасове виконання обов’язків Прем’єр-міністра покладається на Першого віце-прем’єр-міністра України або віце-прем’єр-міністра України відповідно до визначеного Кабінетом Міністрів України розподілу повноважень. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. зазначено, що у разі смерті Прем’єр-міністра України повноваження Прем’єр-міністра України на період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України виконує Перший віце-прем’єр-міністр України або віце-прем’єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень (ч. 2 ст. 17 Закону).

У частині, що стосується тимчасового виконання обов’язків члена ЦВК, порядок, встановлений Законом України «Про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб, яких

призначає на посаду за згодою Верховної Ради Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України», не працює, як це випливає із вищезазначеного Рішення Конституційного Суду. Суд виходив при цьому з того, що всі члени Комісії виконують свої функції одноособово, їхні повноваження чітко персоніфіковані. Незалежна діяльність членів ЦВК, на думку Суду, забезпечується, зокрема, особливим порядком призначення та достроковим припиненням їхніх повноважень, а зміни у складі Комісії проводяться у такий же спосіб, як і призначення членів Комісії.

Тому в разі припинення повноважень члена Комісії у зв'язку із закінченням строку його повноважень не може бути й мови про тимчасове виконання його обов'язків ким-небудь. Отже, має бути виконана процедура призначення нового члена Комісії на вакантне місце і доки це не зроблено, Комісія працюватиме у кількості, меншій на одного члена.

Законом передбачено можливість дострокового припинення повноважень члена Комісії в порядку, встановленому цим Законом з таких підстав:

1) особиста заява про складення повноважень;

2) досягнення шістдесятип'ятирічного віку;

3) припинення громадянства України;

4) вибуття на постійне місце проживання за межі України;

5) недотримання вимог щодо несумісності з іншими видами діяльності, встановлених частинами третьою, п'ятою статті 7 цього Закону;

6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

7) визнання недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим;

8) порушення членом Комісії присяги;

9) неможливість виконання своїх повноважень за станом здоров'я.

Повноваження члена Комісії припиняються також у разі його смерті.

Подання про дострокове припинення повноважень члена Комісії з підстав, передбачених пунктами 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, та про припинення його повноважень у разі смерті вносить Голова Комісії Президентові України. Подання про дострокове припинення повноважень члена Комісії щодо Голови Комісії з підстав, передбачених пунктами 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, та в разі його смерті вносить заступник Голови Комісії Президентові України.

При виникненні підстав, зазначених у пунктах 1 – 9, Президент України у тридцятиденний термін вносить до Верховної Ради України подання про дострокове припинення повноважень члена Комісії. Верховна Рада України за результатами розгляду подання Президента України щодо дострокового припинення повноважень члена Комісії приймає відповідне рішення.

Президент України завчасно, але не пізніше як через 30 днів з дня припинення повноважень члена Комісії подає до Верховної Ради України кандидатуру особи, пропонованої на посаду члена Комісії замість вибулого. Президент України одночасно з внесенням подання щодо припинення повноважень члена Комісії вносить подання про призначення члена Комісії замість вибулого.

Повноваження всього складу Комісії можуть бути достроково припинені Верховною Радою України за вмотивованим поданням Президента України. Рішення про дострокове припинення повноважень всього складу Комісії приймає Верховна Рада України не менше як двома третинами від її конституційного складу.

6–8. Ці пункти не потребують додаткових роз'яснень.

**Стаття 210. Порядок призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати, членів Ради Національного банку України, членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення**

**1. Відповідно до пунктів 16, 19, 20 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада призначає на посади та звільняє з посад членів Рахункової палати, половину складу Ради Національного банку України, призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у порядку, передбаченому статтею 208 цього Регламенту, та з урахуванням особливостей, зазначених у законах України "Про Рахункову палату", "Про Національний банк України", "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" та у цій статті.**

**2. Верховна Рада приймає рішення про призначення на посади та звільнення з посад осіб, зазначених у частині першій цієї статті (крім членів Рахункової палати), відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, про що оформляється відповідна постанова Верховної Ради.**

**{Стаття 210 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

Положення цієї статті Регламенту ґрунтується на приписах Конституції України, зокрема пунктів 16, 19 і 20 частини першої статті 85 Конституції України, яка закріпила за Верховною Радою України повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, половини складу Ради Національного банку України, призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Знову зазначимо, що йдеться про порядок призначення та звільнення не всіх членів Ради Національного банку України та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, а лише про ту їхню частину, яку призначає і звільняє Верховна Рада України. По-перше, стає очевидним, що парламент опікується лише певною частиною членів Ради Нацбанку та Нацради з питань телебачення та радіомовлення. По-друге, звільняти Верховна Рада України може лише тих, кого вона призначала.

1. Розглянемо положення, які доповнюють норми Регламенту стосовно порядку призначення на посади і звільнення з посад вищезазначених посадових осіб і містяться у спеціальних законах, що регулюють сфери їхньої діяльності.

Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. до складу Рахункової палати, крім її Голови, входять такі особи: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати (частина друга статті 8 Закону). Членів Рахункової палати призначає на посаду парламент за поданням Голови палати. Термін перебування члена палати на посаді складає 7 років.

На зазначені посади призначають громадян України, які мають вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права. Перший заступник і заступник Голови Рахункової палати, головні контролери – керівники департаментів Рахункової палати і Секретар Рахункової палати не можуть бути народними депутатами України, членами Уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом (крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності, проваджуваної у позаробочий час).

Специфіку призначення членів Ради Національного банку України викладено у Законі України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. До складу Ради Національного банку входять члени Ради Національного банку, призначені Президентом України та Верховною Радою України, по сім членів від кожної сторони.

Членом Ради Національного банку може бути громадянин України, який має вищу економічну чи фінансову освіту або науковий ступінь у галузі економіки та фінансів і при цьому має досвід постійної роботи в органах законодавчої влади або на керівних посадах центральної виконавчої влади України або в банківській установі, чи наукової роботи за фінансовою чи економічною тематикою.

Верховна Рада України призначає сім членів Ради Національного банку шляхом прийняття відповідної Постанови. Кандидатури осіб для призначення Верховною Радою України членами Ради Національного банку проходять обговорення на спеціальному відкритому засіданні комітету Верховної Ради України, до предметів відання якого віднесено питання регулювання банківської і фінансової сфери. Комітет вносить свої рекомендації Верховній Раді України стосовно номінованих кандидатур.

Чергове призначення членів Ради Національного банку здійснюється не пізніше ніж за три місяці до закінчення строку повноважень попередньо призначених членів Ради Національного банку.

Строк повноважень членів Ради Національного банку, крім Голови Національного банку, який входить до неї за посадою, складає сім років.

Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23 вересня 1997 р. визначено, що рада складається з восьми осіб. Президент України і Верховна Рада України призначають до її складу по чотири члени. Національна рада вважається повноважною при призначенні не менше шести її членів. Повноваження члена ради тривають п’ять років, починаючи з дня його призначення. Одну й ту ж особу можна призначати не більше ніж на один строк.

Верховна Рада України призначає членів Національної ради на альтернативній основі протягом двох місяців з дня припинення повноважень члена Національної ради, який був призначений Верховною Радою України. Припинення повноважень члена Національної ради відбувається відповідно до Постанови Верховної Ради України.

Протягом трьох днів з дня припинення повноважень члена Національної ради, призначеного Верховною Радою України, комітет Верховної Ради України, до предметів відання якого належать питання телерадіомовлення, оприлюднює через засоби масової інформації та направляє парламентським фракціям оголошення про відбір кандидатур на посаду члена Національної ради. Пропозиції щодо кандидатур приймає зазначений комітет протягом 21 дня з дня оприлюднення оголошення.

Суб’єктами права подання кандидатур на посаду члена Національної ради є депутатські фракції (депутатські групи) у Верховній Раді України та/або всеукраїнські об’єднання громадян у галузі діяльності ЗМІ. Протягом 14 днів після закінчення терміну прийняття пропозицій щодо кандидатур на посаду члена (членів) Національної ради комітет Верховної Ради України, до компетенції якого віднесені питання телерадіомовлення, попередньо обговорює запропоновані кандидатури і вносить на розгляд Верховної Ради України відповідне подання з кожної кандидатурі з висновками і рекомендаціями (статті 4 і 5 Закону).

Членом Національної ради може бути призначений громадянин України з числа кваліфікованих фахівців у галузі журналістики, юриспруденції, телерадіомовлення, управління, представників науки, культури, мистецтва. Він повинен мати вищу освіту, стаж роботи у сфері телерадіомовлення, зокрема наукової або педагогічної, не менше п’яти років, володіти державною мовою, проживати в Україні протягом останніх десяти років та на момент призначення бути молодшим встановленого законом пенсійного віку.

Не може бути призначена на посаду члена Національної ради особа, яка має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. Члени Національної ради на час виконання своїх службових обов’язків не

можуть обіймати будь-які інші посади, у тому числі на громадських засадах, у державних та недержавних органах, організаціях, установах та на підприємствах, одержувати винагороди та разові гонорари за іншу роботу, крім наукової, викладацької та творчої (цей виняток не поширюється на наукову та творчу діяльність у телерадіоорганізаціях).

Член Національної ради зобов'язаний протягом місяця з дня призначення на посаду вийти зі складу засновників (співзасновників) телерадіоорганізації та позбутися частки у майні телерадіоорганізації. Член Національної ради повинен не пізніше десяти днів після призначення скласти представницький мандат (частини перша – четверта статті 7 Закону).

2. Додамо деякі положення Законів, згадуваних у коментарях до цієї статті Регламенту, що розкривають необхідні деталі призначення і звільнення осіб, про яких йдеться.

Так, у статті не розкрито, як приймається рішення про призначення на посади членів Рахункової палати. У частині шостій статті 10 Закону «Про Рахункову палату» визначено, що членів Рахункової палати призначає на посаду Верховна Рада України шляхом таємного голосування у порядку, встановленому для призначення Голови Рахункової палати відповідно до положень частини першої статті 10 цього Закону.

Відзначимо, що у Законі жодним чином не регламентовано процедури припинення повноважень і звільнення членів палати.

Припинення повноважень членів Ради Національного банку відбувається у зв'язку із закінченням строку їхніх повноважень або у разі:

а) власного бажання, за умови подання письмової заяви;

б) припинення їхнього громадянства або виїзду за межі України на постійне місце проживання;

в) набрання законної сили обвинувальним вироком суду у скоєнні кримінального злочину;

г) смерті або на підставі рішення суду про оголошення особи померлою або визнання безвісно відсутньою.

У цих випадках допускається призначення нового члена Ради Національного банку до закінчення одного року з дня призначення вибулого члена Ради Національного банку. Повноваження призначеного складу Ради Національного банку достроково припиняються у разі оголошення йому недовіри Президентом України або Верховною Радою України у зв'язку з тим, що виконання Основних засад грошово-кредитної політики за підсумками року не забезпечило стабільність грошової одиниці України.

Президент України та Верховна Рада України зобов'язані після оголошення недовіри Раді Національного банку України звільнити своїх представників та призначити новий її склад.

Верховна Рада України звільняє членів Ради Національного банку, яких вона призначала, шляхом прийняття постанови за поданням відповідного комітету Верховної Ради України, але не раніше ніж через один рік з дня призначення.

Члени Ради Національного банку здійснюють свої функції на громадських засадах (стаття 8-10, 12-14 Закону «Про Національний банк України»).

Голосування у Верховній Раді України щодо призначення членом Національної ради з питань телебачення і радіомовлення відбувається з кожної кандидатури в послідовності, визначеній попереднім рейтинговим голосуванням. Призначеною на посаду члена Національної ради можна вважати особу, за призначення якої проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі, якщо кілька кандидатур при попередньому рейтинговому голосуванні набрали однакову кількість голосів, то черговість голосування щодо призначення кожного з них на посаду члена Національної ради визначається додатковим рейтинговим голосуванням стосовно

цих кандидатур, яке проводиться безпосередньо перед голосуванням щодо призначення їх на посаду членів Національної ради. Якщо за результатами голосування не призначено необхідну кількість членів Національної ради, проводиться допризначення з повторенням усієї процедури призначення, починаючи з оголошення комітетом Верховної Ради України, до компетенції якого віднесені питання телерадіомовлення, про відбір кандидатур на посаду члена (членів) Національної ради (стаття 7 Закону «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення»).

Дострокове припинення повноважень члена Національної ради можуть відбутися у разі:

1) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням або прийняттям відставки відповідно до вимог Закону України «Про державну службу»;

2) припинення ним громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

3) порушення ним вимог, передбачених частиною третьою статті 7 Закону "Про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення»;

4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

5) неможливості виконувати свої обов’язки за станом здоров’я протягом шести і більше місяців за наявності медичного висновку, підтвердженого судом;

6) неучасті в засіданнях Національної ради без поважних причин протягом двох місяців;

7) визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;

8) смерті.

9) ініціативи суб’єкта призначення за результатами розгляду звіту Національної ради.

У випадку, передбаченому пунктами 1 і 8 частини першої статті 8 Закону, рішення про дострокове припинення повноважень члена Національної ради приймає сама Національна рада. У випадках, передбачених пунктами 2, 4 і 7 частини першої статті 8 Закону, рішення про дострокове припинення повноважень члена Національної ради приймає Національна рада за поданням Голови або трьох членів Національної ради. Це рішення може бути оскаржене в суді протягом 15 днів з дня його прийняття. Рішення набирає чинності з дня закінчення цього строку, а у разі його оскарження – з дня набрання законної сили рішенням суду.

У випадках, передбачених пунктами 3, 5 і 6 частини першої статті 8 Закону, рішення про дострокове припинення повноважень члена Національної ради приймає суд за заявою Голови або трьох членів Національної ради. Рішення суду про дострокове припинення повноважень члена Національної ради може бути оскаржене в установленому законом порядку.

У разі дострокового припинення повноважень члена Національної ради призначення нового члена відбувається відповідно до вимог статей 5 і 6 Закону України «Про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення» (стаття 8 Закону).

У випадку, передбаченому пунктом 9 частини першої статті 8 Закону України «Про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення», рішення про дострокове припинення повноважень члена Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення приймає Президент України - видаючи відповідний указ, чи Верховна Рада України – приймаючи відповідну постанову.

**Стаття 211. Надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду**

**державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України**

**1. Відповідно до пункту 24 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада розглядає питання про надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.**

**2. З письмовим поданням про надання згоди на призначення на посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України до Верховної Ради одночасно подаються офіційні відомості про кандидата на посаду (частина друга статті 205 цього Регламенту).**

**3. Комітети, до предмета відання яких належать ці питання, готують і подають свої рішення щодо запропонованих кандидатур на посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.**

**4. Подання Президента України до Верховної Ради щодо надання згоди на призначення запропонованих ним кандидатів на посади та звільнення їх з посад представляє уповноважена ним особа. Під час розгляду питання про призначення на посади кандидатам надається можливість відповісти на запитання від депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів.**

**{Частина четверта статті 211 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**5. Комітети, які попередньо розглянули кандидатури на посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, відповідно до предметів їх відання мають право на виступ свого представника під час розгляду Верховною Радою питання про надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад зазначених осіб.**

**6. У разі розгляду питання про надання згоди на звільнення з посади особі, яку пропонується звільнити, надається слово для виступу та відповідей на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів.**

**{Частина шоста статті 211 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**7. Рішення про надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України вважається прийнятим, якщо відкритим голосуванням за це проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і оформляється відповідною постановою Верховної Ради.**

**{Стаття 211 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1.Ця стаття Регламенту ґрунтується на приписах Конституції України, відповідно до пункту 24 частини першої статті 85 якої було встановлено, що Верховна Рада надає згоду на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і

радіомовлення України. Проте у зв'язку з прийняттям Закону України «Про відновлення дії окремих норм Конституції України» від 21 лютого 2014 р. було поновлено попередню редакцію пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України (в редакції від 8 грудня 2004 р.), згідно з якою до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, звільнення зазначених осіб з посад. Водночас, до цієї статті Регламенту кореспондуючих конституційним змінам поправок внесено дотепер не було. Це означає, що положення цієї статті Регламенту можуть застосовуватися в частині, що не суперечить чинній редакції Конституції України.

2. Відповідно до частини другої цієї статті письмове подання Прем'єр-міністра щодо на призначення на посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України до Верховної Ради має супроводжуватися одночасним поданням офіційних відомостей про кандидата на посаду. До таких відомостей належать відомості: про громадянство; про освіту; про трудову діяльність; автобіографія; декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції"; відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а також відомості про судимість кандидата. Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України. На вимогу Верховної Ради надаються також інші документи.

Щодо змісту та особливостей цих документів докладніше див. коментар до статті 205 Регламенту.

3. Зрозуміло, що на профільні парламентські комітети покладається обов'язок підготовки і подання на розгляд Верховної Ради України рішень щодо запропонованих кандидатур на посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (частина третя цієї статті). Проте Регламент не встановлює чітких строків розгляду таких питань та надання відповідних рішень Верховній Раді України, що, на наш погляд, потенційно може зумовити певні зволікання із заповненням вакантних посад у зазначених державних органах.

4. Цілком очевидно, що оскільки суб'єктом внесення відповідних подань є не Президент, а Прем'єр-міністр України, то представлення такого подання може здійснювати як сам очільник Уряду, так і уповноважена ним особа. Під час розгляду питання про призначення на посади кандидатам надається можливість відповісти на запитання від депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів. Це має слугувати всебічному та повному обговоренню ділових якостей претендентів та відповідні високі державні посади, з'ясуванню ступеня їх фахової придатності для керівництва зазначеними державними органами тощо. Регламент у цій статті не обумовлює загального часу на розгляд відповідних кадрових питань, тому в даному випадку слід керуватися загальними приписами Регламенту щодо тривалості виступів, зафіксованих у статті 32 Регламенту.

5. Слід звернути увагу на те, що основна нормативна база з правового врегулювання питань організації та діяльності Антимонопольного комітету України представлена у Законі України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. Навіть короткий неприскіпливий аналіз свідчить, що до цього Закону не внесено необхідні зміни, пов'язані зі змінами Конституції України, що відбулися 8 грудня 2004 р. Так, у Законі наявна норма, відповідно до якої Голову Антимонопольного комітету призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за згодою парламенту. Це суперечить нормі редакції Конституції України про те, що зазначеного високопосадовця призначає Верховна Рада за поданням

Прем'єр-міністраУкраїни, а звільняє з посади парламент, але подання глави Уряду в останньому випадку не потрібне.

Цим же Законом встановлено семирічний термін повноважень Голови комітету з можливістю переобрання ще на один строк поспіль. Голова Антимонопольного комітету продовжує виконувати свої обов'язки після закінчення строку повноважень до того часу, поки не буде призначений новий Голова. Голова Антимонопольного комітету України може бути звільнений з посади у разі вчинення ним злочину або в зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я (стаття 9 Закону).

Статтею 7 Закону України "Про Фонд державного майна України" від 9 грудня 2011 р. визначено, що Фонд державного майна України очолює Голова, який за згодою Верховної Ради України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Тобто ця норма не відповідає Конституції України і має бути приведена у відповідність із останньою. Характерно також, що жодних інших положень щодо заміщення посади керівника даного відомства відповідний профільний Закон не містить, що засвідчує граничну поверховість законодавця у законодавчому вирішенні відповідних питань.

Відповідно до пункту 9 Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. №341, Держкомтелерадіо очолює Голова, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Верховною Радою України.

6. Частиною сьомою цієї статті Регламенту встановлено правило щодо призначення на посади та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України більшістю від народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Також прямо фіксується вид такого голосування в парламенті - відкрите голосування. Разом з тим, слід мати на увазі, що у будь-якому з описаних у коментованій статті випадків голосування за зазначених посадових осіб може бути застосоване одноразове відхилення від процедури голосування, передбаченої цим Регламентом (стаття 50 Регламенту), зокрема визначено інший вид і спосіб голосування

**Стаття 212. Порядок надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України**

**1. Відповідно до пункту 25 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада розглядає питання про надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України.**

**2. Президент України подає до Верховної Ради письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України разом з відомостями про кандидата на посаду (частина друга статті 205 цього Регламенту).**

**3. Верховна Рада розглядає подання Президента України не пізніше ніж через 10 днів після дня надходження цього подання до Верховної Ради.**

**4. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України у пленарному засіданні Верховної Ради бере участь Президент України.**

**5. Кандидату на посаду Генерального прокурора України надається можливість відповісти на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів. Час для обговорення кандидатури на посаду Генерального прокурора України та відповідей на запитання визначається Верховною Радою і повинен становити не менше однієї години.**

**{Частина п'ята статті 212 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**6. Комітет, до предмета відання якого належить питання попереднього розгляду кандидатури на посаду Генерального прокурора України, готує відповідне рішення та має право на виступ свого представника під час розгляду Верховною Радою питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України.**

**7. Рішення про надання згоди Верховної Ради на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**8. Рішення про надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України оформляється відповідною постановою Верховної Ради.**

**{Стаття 212 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

Відповідно до чинної Конституції України повноваження парламенту стосовно призначення і звільнення Генерального прокурора України мають симетричний характер: Верховна Рада України має надати згоду як на призначення на посаду, так і на звільнення з цієї посади (пункт 25 частини першої статті 85 Основного Закону України).

Стаття 212 Регламенту не потребує особливих роз'яснень і уточнень. По-перше, тому що на відміну від інших статей вона відносно непогано прописана у деталях. По-друге, пояснення до попередніх статей дають можливість скористатися деякими положеннями коментарів до них. По-третє, спеціальний закон, котрий регулює діяльність прокуратури України, практично не містить в собі регламентних норм, що є вадою низки інших законів. Тому досить навести дуже обмежену кількість деяких відомостей, які додатково розкривають певні деталі надання Верховною Радою України згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України.

При розгляді процедури надання згоди на призначення Генерального прокурора України скористаємося також нормами Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. та положеннями Закону України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» від 10 грудня 1997 р.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України "Про прокуратуру" Генеральний прокурор України:

1) представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, особами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями;

2) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур в частині виконання конституційних функцій;

3) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у встановленому цим Законом порядку;

4) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора;

5) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України, в тому числі керівників та заступників керівників підрозділів Генеральної прокуратури України у встановленому цим Законом порядку;

6) повідомляє в десятиденний строк Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Генеральній прокуратурі України;

7) затверджує акти з питань щодо організації діяльності органів прокуратури;

8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України;

9) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності;

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

Відповідно до частини другої статті 40 Закону встановлені деякі обмеження щодо часу обіймання однією особою посади очільника органів прокуратури України. Згідно з нею строк повноважень Генерального прокурора України становить п’ять років при тому, що одна і та сама особа не може бути призначена на посаду Генерального прокурора України більше ніж на один строк. Себто п’ятирічний строк є граничним для перебування однієї особи на цій посаді.

На посаду Генерального прокурора України може бути призначений громадянин України, який:

1) має вищу юридичну освіту;

2) має стаж роботи в галузі права не менше 10 років;

3) володіє державною мовою;

4) щодо якого відсутні обставини, передбачені частиною п’ятою статті 27 цього Закону (згідно з нею не може бути призначена на цю посаду прокурора особа, яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов’язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення);

5) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності (частина третя статті 40 Закону).

Статтею 18 Закону установлюються вимоги щодо несумісності посади прокурора. Зокрема, перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі чи органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах. Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій. Водночас на прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції". Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Прокурор за його заявою може бути відряджений для роботи у Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів, Національній академії прокуратури України чи в інших органах у визначених законом випадках.

Слід також мати на увазі, що відповідно до норми Закону України «Про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України», у разі звільнення або відставки особи, яку призначив на посаду Генерального прокурора Президент України за згодою Верховної Ради України, обов’язки звільненої особи тимчасово,

але не більше одного місяця, виконує призначений конституційно легітимною особою перший заступник (а у разі його відсутності – заступник) Генерального прокурора.

Конституційно легітимною особою у цьому випадку є Генеральний прокурор, якого згідно з Конституцією України призначив на посаду відповідно Президент України за згодою Верховної Ради України. Отже, таким міг бути звільнений Генеральний прокурор або хтось із його попередників.

Пропозицію щодо кандидатури, на призначення якої на посаду Генерального прокурора необхідна згода Верховної Ради України, вносить Президент України до Верховної Ради України не пізніш як у двотижневий строк з дня звільнення з посади особи, яка займала цю посаду.

**У разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення на посаду запропонованої Президентом України кандидатури Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України не пізніш як у двотижневий строк з дня прийняття Верховною Радою України відповідного рішення нову кандидатуру**. У цьому випадку особа, призначена тимчасово виконувати обов'язки Генпрокурора продовжує виконувати покладені на неї обов'язки, але не більше одного місяця.

**Відповідно до частини шостої статті 40 Закону України "Про прокуратуру" рішення Верховної Ради України про відмову у наданні згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України є підставою для письмового подання Президента України про надання згоди на призначення іншого кандидата.**

**Стаття 213. Висловлення недовіри Генеральному прокуророві України**

**1. Відповідно до пункту 25 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.**

**2. Питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві України включається до порядку денного сесії Верховної Ради за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою їхніми підписами, і за яку проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. До включення питання до порядку денного сесії Верховної Ради підписи народних депутатів можуть бути відкликані.**

**{Частина друга статті 213 в редакції Закону № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Розгляд питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві України включає:**

**1) доповідь від ініціаторів внесення пропозиції про розгляд цього питання та відповіді доповідача на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів - до 30 хвилин;**

**{Пункт 1 частини третьої статті 213 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2) співдоповідь від головного комітету, якому доручено підготувати питання до розгляду, та відповіді співдоповідача на запитання - до 20 хвилин;**

**3) виступ Генерального прокурора України та його відповіді на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів - до 30 хвилин;**

**{Пункт 3 частини третьої статті 213 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4) обговорення пропозиції про висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, яке проводиться протягом часу, визначеного Верховною Радою.**

**4. Прийняття постанови про висловлення недовіри Верховної Ради Генеральному прокуророві України здійснюється відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і має наслідком його відставку з посади.**

**{Стаття 213 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Можливість висловлення недовіри Генеральному прокуророві є надзвичайно потужним чинником у розбудові правового суспільства в нашій державі, пересторогою для особи, що обіймає посаду Генерального прокурора, від хибних дій, що виливаються у зловживання владою і корупційні вчинки, неморальну поведінку. Разом з тим висунення пропозиції про висловлення недовіри першій особі Прокуратури повинно бути добре вмотивованою акцією, позбавленою політичної заангажованості й мати лише правовий характер. Важливо, щоб атмосфера політичної боротьби не переносилася у сферу правових відносин.

2. Як процедура висловлення недовіри Генеральному прокуророві, так і рівень підготовки документів, що обґрунтовують необхідність застосування такого правового демаршу стосовно однієї з найвищих посадових осіб країни, повинні бути гранично продуманими і досконалими.

Цілком очевидною є вимога про неможливість відкликання підписів під поданням щодо проведення розгляду парламентом питання про недовіру Генеральному прокуророві**.** В іншому разі, відкликавши у будь-який момент певну кількість голосів, можна призвести до зняття питання з розгляду, перетворивши таку важливу подію у політичний акт і суттєво деморалізувавши самого прокурора і всю систему правоохоронних органів.

Дуже симптоматичним було Рішення Конституційного Суду № 5-рп / 2008 від 2 квітня 2008 р. у справі про офіційне тлумачення словосполучення «строк повноважень Генерального прокурора України». Воно стало чи не одним з перших рішень Суду, які були спрямовані на злам усталеної в Україні практики легковажного ставлення до умов існування державних інститутів. У ньому, зокрема, чітко підтверджено положення про неможливість переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора, зокрема у випадку його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду. Тобто ситуацію, коли особа може трохи попрацювати прокурором, трохи побути в народних депутатах, маючи на меті добути відкладені прокурорські роки після повернення з «відрядження» на депутатську роботу, Суд визнав неможливою.

В тому ж Рішенні підкреслено, що Генеральний прокурор може бути звільнений з посади до закінчення п’ятирічного строку повноважень лише з підстав, визначених частиною першою статті 122 Основного Закону і частинами першою і другою статті 2 Закону України «Про прокуратуру», а саме: висловлення парламентом недовіри, що має наслідком відставку прокурора з посади; неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров’я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства або подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Слід також мати на увазі, що 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила новий Закон України “Про прокуратуру”, в якому зазначено, що повноваження Генерального прокурора України на адміністративній посаді припиняються в разі висловлення Верховною

Радою України недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади (п. 1 ч. 2 ст. 42 Закону)[42].

3. Час, відведений на виступи сторін при обговоренні питання висловлення недовіри Генеральному прокурору, складає 80 хвилин, тоді як на все обговорення кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра Регламентом відведено тільки 60 хвилин. Це при тому, що на дебати стосовно запропонованої пропозиції парламент має виділяти певний час, про тривалість якого Верховна Рада приймає рішення безпосередньо під час обговорення. Хоча парламентські обговорення, присвячені кадровим питанням, потребують уважнішого розгляду.

З іншого боку, кращим слід вважати варіант, коли наперед регламентовано загальний обсяг часу на розгляд певних категорій питань, а вже розподіл його між доповідачами здійснюється у сесійній залі. До того ж варто внести у Регламент положення про можливість збільшення часу на обговорення будь-якого питання, але в режимі ad hoc. Такий підхід підкреслюватиме винятковий характер порушення стандартної процедури розгляду питань.

**Стаття 214. Порядок розгляду питань про обрання суддів Верховною Радою безстроково**

**1. Відповідно до пункту 27 частини першої статті 85, статті 128 Конституції України, Закону України "Про судоустрій і статус суддів" Верховна Рада обирає:**

**1) професійного суддю безстроково, термін повноважень якого на посаді судді закінчився;**

**2) суддею безстроково особу, яка раніше уже обіймала посаду судді не менше п'яти років, але на час розгляду питання про обрання не займає посаду судді;**

**3) суддею раніше обраного безстроково до суду іншого рівня або до суду того ж рівня, але іншої спеціалізації.**

**2. Подання про обрання суддів безстроково вноситься до Верховної Ради Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.**

**3. Разом з поданням Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до Верховної Ради подаються документи, визначені статтею 75 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".**

**4. Комітет, до предмета відання якого належить попередній розгляд питання про обрання на посади суддів безстроково, розглядає подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково в місячний строк з дня його надходження до Верховної Ради. Рішення комітету про рекомендування або відмову у рекомендуванні щодо обрання кандидата на посаду судді безстроково подається до Верховної Ради.**

**5. За наявності рішення про рекомендування або відмову у рекомендуванні про обрання суддів безстроково комітет, до предмета відання якого належить попередній розгляд питання про обрання на посади суддів безстроково, вносить пропозиції про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради питання стосовно обрання суддів безстроково.**

---

[42] Цей Закон відповідно до п. 1 Розділу XII "Прикінцеві положення" набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, крім пункту 5 розділу XII (крім підпунктів 3, 5, 8, 9, 12, 20, 42, 49, 63, 67), розділу XIII цього Закону, які набирають чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

**6. Обговорення питання про обрання кандидата на посаду судді безстроково на пленарному засіданні Верховної Ради починається з доповіді комітету, до предмета відання якого належить попередній розгляд питань про обрання та звільнення суддів, обраних безстроково.**

**7. Кожний народний депутат має право ставити запитання доповідачу та безпосередньо кандидату, який обирається на посаду судді безстроково, висловлювати свою думку щодо цієї кандидатури.**

**8. За наявності зауважень до кандидата, який обирається на посаду судді безстроково, висловлених на пленарному засіданні Верховної Ради, що потребують додаткової перевірки комітетом, до предмета відання якого належить попередній розгляд питань про судоустрій, статус суддів та забезпечення діяльності судів, голосування щодо цього кандидата не проводиться. Повторний розгляд подання щодо нього здійснюється за умови перевірки зазначеним комітетом дотримання кандидатом на посаду судді безстроково вимог статті 127 Конституції України, статті 53 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", а також перевірки звернень громадян та інших звернень щодо діяльності кандидата на посаду судді безстроково відповідно до вимог статті 214-1 цього Регламенту. У разі якщо повідомлені народними депутатами факти на пленарному засіданні Верховної Ради не знайшли свого підтвердження, розгляд такої кандидатури проводиться без обговорення.**

**9. Рішення про обрання кандидата на посаду судді безстроково приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляється постановою Верховної Ради. Голосування щодо обрання кандидатів на посаду судді безстроково може проводитись як по кожній кандидатурі на посаду окремо, так і за списком кандидатів на посади.**

**10. У разі якщо кандидата на посаду судді безстроково не обрано, Вищою радою юстиції вноситься подання про звільнення цього кандидата на посаду судді безстроково з посади судді.**

**{Стаття 214 із змінами, внесеними згідно із Законами № 2600-VI від 08.10.2010, № 4874-VI від 05.06.2012; текст статті 214 в редакції Закону № 769-VII від 23.02.2014}**

1. Цю статтю Регламенту було викладено у новій редакції у зв’язку із прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів» від 23 лютого 2014 р.

Відповідно до частини першої статті 74 Закону України «Про судоустрій і статус суддів"» порядок обрання на посаду судді безстроково встановлюється цим Законом та Регламентом Верховної Ради України. Таким чином, установлюється взаємодоповнюваність положень цих двох законодавчих актів у галузі обрання суддів на посади безстроково Верховною Радою України.

2. Відповідно до частини першої цієї статті Регламенту визначається коло осіб, на яких поширюється конституційне повноваження Верховної Ради України щодо обрання суддів безстроково (пункт 27 частини першої статті 85, стаття 128 Конституції України). Такими, зокрема, є судді, які вже перебували на посаді судді протягом п’ятирічного строку (тобто були призначені Президентом України), а також судді, які будучи обраними парламентом на посаду судді безстроково, забажали перевестися до суду іншого рівня або до суду того ж рівня, але іншої спеціалізації. Так само повноваження парламенту щодо обрання суддів безстроково поширюються і на тих осіб, які раніше уже обіймали посаду судді не менше п’яти років, але на

час розгляду питання про обрання уже не займали посаду судді. Зазначений підхід Регламенту узгоджується з відповідними приписами Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

3. Частинами другою – третьою цієї статті Регламенту встановлюються вимоги щодо подання для обрання судді на посаду безстроково. Відповідне подання має вноситися до Верховної Ради України Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Причому разом з поданням Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до Верховної Ради України подаються документи, визначені частиною четвертою статтею 75 Закону України "Про судоустрій і статус суддів":

1) письмову заяву про рекомендування кандидата для обрання на посаду судді безстроково;

2) копію паспорта громадянина України;

3) анкету кандидата на посаду судді безстроково, що містить інформацію про нього;

4) копії дипломів про освіту, науковий ступінь або вчене звання;

5) виписку з трудової книжки про стаж роботи на посаді судді;

6) висновок медичної установи про стан здоров'я кандидата (медичні установи, що надають такий висновок, а також його форма визначаються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за погодженням з уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я);

7) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції";

8) письмову згоду на збирання, зберігання та використання інформації про нього з метою оцінки його готовності до роботи на посаді судді безстроково.

Частиною п’ятою статті 75 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забороняється вимагати від кандидата надання документів, не передбачених цією статтею, крім випадків необхідності надання пояснень у зв'язку з інформацією щодо його діяльності на посаді судді.

За межами власне парламентської процедури перебуває правове врегулювання тих аспектів проходження кандидатури на посаду судді, які стосуються участі в цьому процесі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зокрема, відповідно до частин другої – третьої статті 74 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя, строк повноважень якого закінчився, за його заявою має бути рекомендований Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для обрання його Верховною Радою України на посаду судді безстроково, якщо відсутні визначені законом обставини, що перешкоджають цьому. При цьому обрання на посаду судді безстроково здійснюється в такому порядку:

1) кандидат звертається з письмовою заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про рекомендування його для обрання на посаду судді безстроково;

2) Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про підготовку матеріалів щодо кандидата на посаду судді безстроково на своєму офіційному веб-порталі та в офіційних засобах масової інформації;

3) Вища кваліфікаційна комісія суддів України перевіряє відомості про кандидата, враховує показники розгляду кандидатом справ;

4) Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає рішення про рекомендування чи відмову у рекомендуванні його для обрання на посаду судді безстроково і в разі рекомендування направляє відповідне подання до Верховної Ради України.

Водночас, слід мати на увазі, що стосовно звернення кандидата на посаду судді Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає у статті 75 такі вимоги:

- кандидат не пізніше ніж за шість місяців до закінчення строку перебування на посаді судді звертається до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із заявою про рекомендування його для обрання на посаду судді безстроково;

- із заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про рекомендування для обрання на посаду судді безстроково може звернутися також кандидат, якого звільнено з посади судді у зв'язку із закінченням строку, на який його було призначено, та який раніше не звертався до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із заявою про обрання його на посаду судді безстроково, протягом трьох років з часу звільнення;

- кандидат, час звільнення якого з посади судді у зв'язку із закінченням строку, на який його було призначено, перевищує зазначений у частині другій цієї статті строк, може бути рекомендований Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для обрання на посаду судді безстроково після складення кваліфікаційного іспиту відповідно до вимог цього Закону.

Порядок розгляду і прийняття рішення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України питання про обрання кандидата на посаду судді безстроково встановлюється статтями 76-77 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». При їх застосуванні слід мати на увазі, що рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про відмову у рекомендуванні кандидата для обрання на посаду судді безстроково може бути оскаржено до Вищої ради юстиції у порядку, встановленому Законом України "Про Вищу раду юстиції". При цьому в разі залишення Вищою радою юстиції рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про відмову у рекомендуванні кандидата для обрання на посаду судді безстроково в силі Вища рада юстиції вносить Президентові України подання про звільнення цього кандидата з посади судді. Зазначені положення частин другої та третьої статті 77 Закону щодо надання повноважень Вищій раді юстиції переглядати та скасовувати рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно встановлення результатів кваліфікаційного іспиту кандидата на посаду судді, про відмову в рекомендуванні кандидата для обрання на посаду судді безстроково визнано конституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду №7-рп/2011 від 21 червня 2011 р.

Статтею 78 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та прийняте нею рішення про рекомендування кандидата для обрання на посаду судді безстроково направляється до Верховної Ради України не пізніш як за місяць до закінчення строку перебування такого кандидата на посаді судді. У такому поданні зазначаються прізвище, ім'я, по батькові кандидата, найменування та місцезнаходження суду, до якого пропонується обрати кандидата.

4. Після надходження подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до Верховної Ради України воно направляється керівництвом парламенту до Комітету з питань правової політики та правосуддя. Цей Комітет, відповідно до частини четвертої цієї статті Регламенту розглядає подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково в місячний строк з дня його надходження. Цього часу цілком достатньо для винесення Комітетом обґрунтованого

рішення про рекомендування або відмову у рекомендуванні щодо обрання кандидата на посаду судді безстроково. Таке рішення Комітету подається до Верховної Ради України разом з пропозицією про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України питання стосовно обрання суддів безстроково (частина п'ята цієї статті).

5. Частинами шостою – восьмою цієї статті визначаються особливості обговорення питання про обрання кандидата на посаду судді безстроково на пленарному засіданні Верховної Ради України. Обов'язковими елементами цієї процедури є: 1) доповідь Комітету з питань правової політики та правосуддя; 2) надання права кожному народному депутатові України ставити запитання доповідачу та безпосередньо кандидату, який обирається на посаду судді безстроково, висловлювати свою думку щодо цієї кандидатури; 3) за наявності зауважень до кандидата, який обирається на посаду судді безстроково, висловлених на пленарному засіданні Верховної Ради України, що потребують додаткової перевірки Комітетом, голосування щодо цього кандидата не проводиться.

Окремо слід вказати на те, що повторний розгляд подання щодо нього здійснюється за умови перевірки зазначеним комітетом дотримання кандидатом на посаду судді безстроково вимог статті 127 Конституції України, статті 53 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", а також перевірки звернень громадян та інших звернень щодо діяльності кандидата на посаду судді безстроково відповідно до вимог статті 214-1 цього Регламенту. У разі якщо повідомлені народними депутатами України факти на пленарному засіданні Верховної Ради України не знайшли свого підтвердження, розгляд такої кандидатури проводиться без обговорення.

6. Відповідно до частини дев'ятої цієї статті Регламенту, а також частини четвертої статті 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» рішення парламенту про обрання кандидата на посаду судді безстроково приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Воно оформляється відповідною постановою Верховної Ради України. При цьому слід мати на увазі, що голосування щодо обрання кандидатів на посаду судді безстроково може проводитись як по кожній кандидатурі на посаду окремо, так і за списком кандидатів на посади. Згідно з частиною п'ятою статті 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» особа, обрана на посаду судді безстроково, набуває статусу судді з дня набрання чинності відповідною постановою Верховної Ради України. А відповідні постанови, зазвичай, набирають чинності з дня їх прийняття.

7. Цілком можливі випадки, коли з тих чи інших причин та чи інша кандидатура не змогла набрати достатньої кількості голосів парламентарів на свою підтримку. Тому в частині десятій цієї статті Регламенту, а також у частині шостій статті 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначаються наслідки неприйняття рішення Верховною Радою України стосовно таких осіб. У цьому випадку Вища рада юстиції вносить подання про звільнення цього кандидата на посаду судді безстроково з посади судді. Це означає, що саме по собі необрання судді на посаду безстроково автоматично не означає звільнення такого судді з посади. Задля такого звільнення має бути за поданням Вищої ради юстиції ухвалене окреме рішення парламенту. Проте можливою, цього разу, є так само ситуація, коли і за звільнення відповідної особи може не набратися достатньої кількості голосів народних депутатів України. На жаль, ані Регламент, ані Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не вирішують цієї проблеми.

**Стаття 214-1. Перевірка комітетом Верховної Ради звернень громадян та інших матеріалів стосовно діяльності кандидата, який обирається суддею безстроково**

**1. Комітет здійснює перевірку дотримання кандидатом на посаду судді безстроково вимог статті 127 Конституції України та статті 53 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", а також перевірку звернень громадян, громадських організацій, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо діяльності кандидата.**

**2. У разі якщо розгляд звернень потребує додаткової перевірки, комітет приймає рішення про направлення їх до Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Ради суддів України.**

**3. Строк розгляду таких звернень та надання відповіді комітету обчислюється відповідно до положень, передбачених законом про звернення громадян.**

**4. За необхідності комітет може провести безпосередню перевірку звернень, доручивши її здійснення члену цього комітету (за його згодою).**

**5. Кандидат, який обирається на посаду судді безстроково, має право ознайомитися з матеріалами звернень щодо його діяльності, запитів комітету по них та відповідей, наданих комітету.**

**6. Секретаріат комітету у триденний строк з дня надходження подання поширює серед народних депутатів через Апарат Верховної Ради списки кандидатів, які пропонуються для обрання суддями безстроково, із зазначенням дня та часу засідання комітету.**

**7. На засідання комітету запрошуються також уповноважені представники Верховного Суду України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової адміністрації України, Ради суддів України, а також кандидат на посаду судді, присутність якого на засіданні є обов'язковою.**

**8. На засідання комітету на вимогу народних депутатів можуть бути запрошені представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості.**

**9. Особи, зазначені в частині сьомій цієї статті, повідомляються про день і час засідання письмово не пізніш як за три дні до дня його проведення.**

**{Закон доповнено статтею 214-1 згідно із Законом № 769-VII від 23.02.2014}**

*1.* Ця стаття з'явилася в Регламенті у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів» від 23 лютого 2014 р. Вона перебуває також у системному зв'язку з положеннями статті 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Законом України «Про звернення громадян», а також із статтями 214 та 214-2 Регламенту Верховної Ради України. Специфіка цієї статті Регламенту полягає в тому, що нею врегульовано не саму парламентську процедуру, а процедуру розгляду профільним комітетом Верховної Ради України питання щодо перевірки звернень громадян та інших матеріалів стосовно діяльності кандидата, який обирається суддею безстроково.

За великим рахунком, відповідний «перевірочний» етап є, по суті, підготовчим, попереднім етапом у процесі номінування парламентом України судді на посаду. У цьому сенсі ця стаття охоплює власне діяльність профільного Комітету з питань правової політики та правосуддя і передбачає алгоритм його дій з перевірки відповідних звернень громадян та інших матеріалів стосовно діяльності кандидата, який обирається суддею безстроково. Зміст цієї статті засвідчує певне посилення участі парламенту в цілому та профільного Комітету зокрема

у процесі контролювання проходження суддів на посаду безстроково, у тому числі в аспекті перевірки їх попередньої діяльності.

*2.* У частині першій цієї статті Регламенту чітко зафіксовано предмет відповідної перевірки, що її має здійснити відповідний парламентський Комітет. Це перевірка дотримання кандидатом на посаду судді безстроково, зокрема, таких конституційних вимог:

1) неналежності до політичних партій та профспілок, неучасть у будь-якій політичній діяльності, відсутність представницького мандату, незайняття будь-яких оплачуваних посад, невиконання будь-якої іншої оплачуваної роботи, крім наукової, викладацької та творчої (частина друга статті 127 Конституції України);

2) наявності вікового цензу не менш як 25 років, громадянства України, наявність вищої юридичної освіти і стажу роботи в галузі права не менше 5 років, проживання в Україні не менш як 10 років та володіння державною мовою (частина третя статті 127 Конституції України);

3) наявності фахової підготовки у судді спеціалізованого суду з питань юрисдикції цих судів (частина четверта статті 127 Конституції України);

4) дотримання додаткових вимог до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня, що встановлені законом (частина п’ята статті 127 Конституції України).

Зазначені конституційні вимоги щодо несумісності деталізовано у статті 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які так само підлягають урахуванню у ході здійснення відповідної перевірки парламентським Комітетом:

1) додержання вимог щодо несумісності із зайняттям суддею посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом;

2) додержання заборон, передбачених статтею 1 Закону України "Про очищення влади";

3) заборони щодо поєднання суддівської діяльності з підприємницькою або адвокатською діяльністю, будь-якою іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової і творчої діяльності), а також входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;

4) неналежність судді до політичної партії чи професійної спілки, невиявлення ним прихильності до них, неучасть у політичних акціях, мітингах, страйках.

Принагідно відзначимо складність однозначної оцінки Комітетом ступеня додержання зазначених вимог з огляду на те, що, зокрема, виявлення чи невиявлення суддею прихильності до певної політичної партії чи професійної спілки є суто оціночним поняттям, яке досить складно верифікується у процесі діяльності судді, зокрема, якщо мова йде, наприклад, про судовий розгляд питання про заборону діяльності тієї ж таки політичної партії чи профспілки.

Що стосується додержання вимог статті 1 Закону України «Про очищення влади», то тут слід зазначити, що очищення влади (люстрація) - це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України В. Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

У статті 3 Закону України «Про очищення влади» визначається вичерпний перелік посад, які підпадають під дію люстраційних заходів, зокрема до них належать судді, які постановляли ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, ухвалили рішення про притягнення до адміністративної або

кримінальної відповідальності осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України "Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань" від 29 січня 2014 р. №737-VII, Закону України "Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України" від 21 лютого 2014 р. №743-VII.

Нарешті, відзначимо, що до предмета перевірки Комітетом належить перевірка звернень громадян, громадських організацій, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо діяльності кандидата. Очевидно, у даному разі йдеться про перевірку тих звернень, які надійшли насамперед до Комітету, хоч не виключена можливість затребування Комітетом копій відповідних звернень з Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції або Ради суддів України (частина друга цієї статті Регламенту) та прийнятих по ним рішень цієї Комісії. Водночас, законом не обмежується період одержання таких звернень: гіпотетично можна припустити, що має бути перевірений весь масив відповідних звернень за весь період суддівської кар'єри відповідного кандидата на посаду судді. Це слугуватиме виробленню комплексної та всебічної оцінки рівня професіоналізму відповідного кандидата, а також ступеню додержання ним вимог чинного законодавства у своїй діяльності.

*3.* Частиною другою цієї статті Регламенту унормовано право Комітету щодо направлення відповідних звернень для додаткової перевірки до Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Ради суддів України. Зазначене направлення може відбутися лише за підсумками засідання комітету, на якому приймається відповідне рішення, що гарантує об'єктивність і неупередженість позиції Комітету в даному питанні.

*4.* Відповідно до частини третьої цієї статті Регламенту строк розгляду таких звернень та надання відповіді комітету обчислюється відповідно до положень, передбачених законом про звернення громадян. Це означає, що на такі звернення поширюються вимоги щодо терміну розгляду звернень, установлені статтею 20 цього Закону:

1) звернення розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, голова Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів України або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється Комітету. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів;

2) на обґрунтовану письмову вимогу Комітету термін розгляду може бути скорочено рішенням відповідного органу від встановленого цією статтею Закону терміну.

*5.* Частина четверта цієї статті Регламенту уможливлює власну перевірку Комітетом відповідних звернень. Виконання відповідного доручення комітету щодо здійснення такої перевірки покладається на члена цього Комітету, щоправда, тут Регламент фіксує необхідність отримання згоди такого народного депутата України. Наголосимо, що мова йде не про будь-якого народного депутата України, а саме про члена відповідного Комітету. Водночас, Регламент не розв'язує питання щодо того, які наслідки матиме відсутність згоди такого члена Комітету на участь у проведенні відповідної перевірки щодо того и іншого кандидата на посаду судді. Взагалі «передоручення» проведення відповідної перевірки Комітетом окремому народному депутатові України приховує в собі можливості для упередженості та суб'єктивізму в такому питанні, що може істотно вплинути на позицію Комітету, а згодом і парламенту в цілому. На наш погляд, колегіальність проведення перевірки не може підмінятися одноособовістю такої перевірки, тим більше у межах компетенції профільного Комітету.

6. Частина п’ята цієї статі Регламенту вміщує припис щодо імперативного права кандидата, який обирається на посаду судді безстроково, на ознайомлення з матеріалами звернень щодо його діяльності, запитів комітету по них та відповідей, наданих Комітету. Щоправда, цього разу Регламент безпосередньо не фіксує строків надання відповідних матеріалів кандидатові. На наш погляд, у цьому разі дана норма має бути застосована у системному зв’язку з частинами сьомою та дев’ятою цієї статті Регламенту. Так, частина сьома цієї статті Регламенту встановлює обов’язковість присутності кандидата на посаду судді на засідання комітету, під час якого вирішуватиметься питання щодо його рекомендування Верховній Раді України для обрання на посаду судді безстроково. Очевидно, що відповідні матеріали мають бути надані йому до надіслання запрошення для участі у відповідному засіданні Комітету, тобто не пізніш як за три дні до дня його проведення (частина дев’ята цієї статті).

7. Відповідно до статті 54 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» секретаріат Комітету Верховної Ради України є структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України, який підпорядкований Комітету і Керівникові Апарату парламенту. Цей секретаріат здійснює організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності Комітету, організацію проведення його засідань тощо, що пов’язане з предметом відання Комітету. Відтак, частиною шостою статті 214-1 Регламенту визначено обов’язок секретаріату Комітету у триденний строк з дня надходження подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України поширити серед народних депутатів України через Апарат Верховної Ради списки кандидатів, які пропонуються для обрання суддями безстроково, із зазначенням дня та часу засідання Комітету. Таке завчасне сповіщення дає змогу всім бажаючим парламентарям взяти участь у засіданні такого Комітету з правом дорадчого (не ухвального !) голосу з тим, щоб оприлюднити можливі застереження стосовно тієї чи іншої кандидатури на посаду судді. Це має слугувати всебічному та комплексному розглядові профільним Комітетом цього питання, а також ухваленню з нього зваженого та гранично вивіреного рішення.

8. Велика суспільна вага розгляду питання щодо рекомендування судді для обрання парламентом на посаду судді безстроково підкреслюється тим, що згідно з частиною сьомою цієї статті Регламенту на засідання профільного Комітету запрошуються уповноважені представники Верховного Суду України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової адміністрації України, Ради суддів України. Якщо участь таких уповноважених є факультативною, то участь кандидата на посаду судді на засіданні Комітету є обов’язковою. Це означає, що за відсутності кандидата комітет не може розглядати питання щодо його рекомендування для обрання на посаду судді безстроково. Разом з тим, Регламент не розв’язує питання, як бути в тому разі, якщо суддя системно та свідомо ухиляється від участі в засіданні такого Комітету.

9. Гласності роботи Комітету у вирішенні питання номінування суддів на посади слугує закріплена у частині восьмій цієї статті Регламенту можливість запрошення на засідання Комітету представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості. Таке запрошення може бути реалізоване на вимогу народних депутатів. При цьому Регламент не обмежує сферу реалізації такого права лише народними депутатами України, які є членами цього Комітету. Тому можливо, щоб і інші народні депутати України звернулися до Комітету з умотивованою пропозицією щодо запрошення на засідання Комітету тих чи інших представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості. Останніми можуть бути, зокрема, надані додаткові роз’яснення щодо діяльності кандидата на посаду судді, його ділових та моральних якостей тощо.

10. Відповідно до частини дев’ятої цієї статті Регламенту встановлюється вимога завчасного повідомлення представників Верховного Суду України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової

адміністрації України, Ради суддів України, а також кандидата на посаду судді про день і час проведення відповідного засідання Комітету – за три дні до дня його проведення, що узгоджується з відповідним приписом Закону України «Про комітети Верховної Ради України (частина четверта статті 48 Закону). Визначено також форму такого повідомлення – виключно письмову. У такому повідомленні має бути зазначено, з якого питання ці особи запрошуються (частина п'ята статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України).

Проте у цій частині статті 214-1 Регламенту не враховано, що, окрім обов'язково запрошених осіб (згідно з частиною сьомою цієї статті Регламенту), участь у засіданні Комітету можуть взяти також і особи, визначені у частині восьмій цієї ж статті Регламенту. Тому вимогу щодо завчасності такого сповіщення слід було б, на нашу думку, поширити і на цю категорію осіб.

**Стаття 214-2. Розгляд подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково на засіданні комітету Верховної Ради**

**1. Комітет розглядає подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково в місячний строк з дня їх надходження. У разі необхідності перевірки фактів, які не дають можливості прийняти рішення, цей строк може бути продовжений цим комітетом, але не більше ніж на два місяці, крім випадків, коли строк продовження перевірки припадає на міжсесійний період роботи Верховної Ради.**

**2. Розгляд подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково проводиться на засіданні комітету колегіально щодо кожного кандидата окремо.**

**3. Під час обговорення члени комітету, запрошені особи мають право ставити запитання доповідачу та безпосередньо кандидату.**

**4. Рішення комітету про рекомендування або відмову в рекомендуванні щодо обрання кандидата на посаду судді безстроково після обговорення кандидатури та розгляду поданих звернень стосовно його діяльності проголошується в присутності кандидата.**

**5. Рішення комітету про нерекомендування кандидата на обрання суддею безстроково не є перешкодою для розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**{Закон доповнено статтею 214-2 згідно із Законом № 769-VII від 23.02.2014}**

1. Ця стаття, як і попередня, з'явилася в Регламенті у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів» від 23 лютого 2014 р. Вона є своєрідним логічним продовженням статті 214-1: якщо перша встановлює вимоги щодо організації та проведення перевірка комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя звернень громадян та інших матеріалів стосовно діяльності кандидата, який обирається суддею безстроково, то друга визначає алгоритм проведення власне засідання цього-таки Комітету. Втім, і ця стаття Регламенту стосується не самої парламентської процедури, а організації роботи Комітету. Поява цієї статті в Регламенті Верховної Ради України є певним чином «компенсаторною» у зв'язку з відсутністю відповідних приписів щодо організації роботи профільного Комітету у цьому питанні в Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

2. З огляду на те, що в Україні досить істотною є плинність суддівських кадрів, Регламент ґрунтує своє правове регулювання на тому, що зволікати з вирішенням питання стосовно рекомендування кандидата на посаду судді безстроково не можна. Адже від

своєчасності заповнення вакантних суддівських посад залежить і своєчасність розгляду цими суддями судових справ та ухвалення щодо них судових рішень. Тому, у частині першій цієї статті Регламенту встановлено місячний строк розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про обрання судді на посаду безстроково. Такий строк відраховується від дня надходження такого подання. Вважається. Що цього часу цілком достатньо для проведення повної і всебічної перевірки діяльності судді на посаді, зокрема з урахуванням вимог статті 214-1 цього Регламенту.

Втім, Комітет, у ході розгляду такого питання та перевірки відповідних фактів, може ухвалити рішення про додатковий час для здійснення відповідних перевірок: такий час не може перевищувати сукупно три місяці від дня одержання подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Якщо ж такий подовжений строк перевірки припадає на міжсесійний період роботи Верховної Ради України, то час міжсесійного періоду у загальний строк проведення такої перевірки не зараховується.

3. Частина друга цієї статті Регламенту встановлює принцип колегіальності розгляду Комітетом подання про обрання кандидата на посаду судді безстроково. Це означає, що на засіданні комітету відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» повинен бути необхідний для його проведення кворум (відповідно до частини першої статті 44 Закону – більше половини від затвердженого Верховною Радою України складу його членів), а рішення ухвалюватимуться належною кількістю голосів народних депутатів України (відповідно до частини четвертої статті 44 Закону – більшістю голосів присутніх на засідання членів Комітету). Водночас такий розгляд проводиться стосовно кожного кандидата окремо, що дає змогу всебічно з'ясувати його ділові та моральні якості, а також дати оцінку попередньому етапові його діяльності на посаді професійного судді.

4. Індивідуалізований підхід до розгляду відповідних кандидатур на засідання Комітету робить в ході обговорення постановку запитань доповідачеві (членові Комітету) або безпосередньо кандидату. Суб'єктами таких запитань можуть бути всі члени комітету, а також запрошені для участі в його засіданні особи (частини сьома – восьма статті 214-1 Регламенту). Регламент не обмежує кількості таких запитань, а також не встановлює часових меж для їх постановки та відповідей на них. Це вказує на те, що сам Комітет може визначитися з внутрішнім регламентом розгляду таких питань, дбаючи про ґрунтовність і всебічність розгляду кожної кандидатури на посаду професійного судді.

5. Як і будь-який колегіальний розгляд того чи іншого питання, розгляд питання про рекомендування парламентові України Комітетом з питань правової політики та правосуддя кандидата для обрання на посаду судді безстроково завершується стадією прийняття рішення (частина четверта цієї статті Регламенту)). Таке рішення може змістовно стосуватися того, рекомендувати чи ні відповідну кандидатуру для обрання парламентом України. Відповідне рішення Комітету приймається за результатами особистого та відкритого голосування членів Комітету (частина третя статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України). Саме воно і вноситься на розгляд Верховної Ради України (частина дев'ята статті 18 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Таке рішення обов'язково має бути проголошено у присутності кандидата на посаду судді. Оформлення рішення комітету має ґрунтуватися на приписах, установлених у статті 50 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

6. Рішення комітету є необхідною правовою підставою для розгляду питання про обрання судді на посаду безстроково на пленарному засідання Верховної Ради України (стаття 214-3 Регламенту). Проте сам парламент не зв'язаний рішенням Комітету щодо підтримки чи непідтримки відповідної кандидатури, тобто він може ухвалити рішення на власний розсуд, звичайно ж враховуючи зміст відповідного рішення профільного Комітету.

**Стаття 214-3. Обов'язковість рішення комітету Верховної Ради про обрання кандидатів на посаду суддів безстроково Верховною Радою**

**1. За наявності рішення про рекомендування або відмову в рекомендуванні щодо обрання суддів безстроково комітет вносить пропозиції про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради питання стосовно обрання цих суддів.**

**2. Верховна Рада на пленарних засіданнях обирає або відмовляє в обранні суддів безстроково за наявності рішення відповідного комітету.**

**{Закон доповнено статтею 214-3 згідно із Законом № 769-VII від 23.02.2014}**

Ця стаття перебуває у системному зв'язку з ст.ст. 214-2 та 215 Регламенту. Вона, зокрема, стосується статусу рішення комітету парламенту, до відання якого віднесено вирішення питань щодо рекомендування або відмову в рекомендуванні щодо обрання суддів безстроково Верховною Радою України.

Відповідно до цієї статті встановлено, що обов'язковість відповідного рішення комітету означає, що: 1) комітет вносить пропозиції про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради питання стосовно обрання цих суддів безстроково лише за наявності відповідного рішення про рекомендування або відмову в рекомендуванні щодо обрання цих суддів; 2) парламент має право обрати суддів або відмовити в цьому лише за наявності рішення відповідного комітету.

Відтак, і можливість розгляду відповідного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України без відповідного рішення профільного комітету парламенту не передбачена.

Разом з тим, імперативність рішення комітету не означає, що сама Верховна Рада України зв'язана змістом відповідного рішення комітету: вона може як підтримати таке рішення, так і винести рішення, діаметрально протилежне за змістом рішенню профільного комітету. Тому відповідно до ч. 5 ст. 214-2 Регламенту встановлено, що рішення комітету про нерекомендування кандидата на обрання суддею безстроково не є перешкодою для розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Зазвичай, на голосування першим ставиться рішення профільного комітету у запропонованій ним редакції. Якщо по тій чи іншій кандидатурі на посаду судді є заперечення у народних депутатів, то, як правило, прізвище такого кандидата вилучається із загального списку, внесеного до проекту відповідної постанови, і голосується потім окремо. Втім, слід зазначити, що такий порядок досі не має формального закріплення у Регламенті.

**Стаття 215. Порядок розгляду питань про переведення судді, обраного безстроково, до іншого суду Верховною Радою**

**1. Розгляд питань про переведення судді, обраного безстроково, до суду іншого рівня тієї ж судової спеціалізації або до суду іншої спеціалізації, та прийняття рішень з цих питань здійснюється Верховною Радою з дотриманням порядку, встановленого Законом України "Про судоустрій і статус суддів" та цим Регламентом для обрання судді безстроково.**

**{Стаття 215 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

Ця стаття Регламенту, як випливає з її формулювання, застосовується у системній єдності із положеннями Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Саме ці норми у сукупності визначають порядок розгляду питань про переведення судді, обраного безстроково, до суду іншого рівня тієї ж судової спеціалізації або до суду іншої спеціалізації, а також прийняття з цих питань відповідних рішень. Відповідно до ч. 2 ст. 52 згаданого Закону суддю не може бути переведено до іншого суду без його згоди. Водночас згідно з ч. 6 ст. 73 цього Закону **переведення судді у межах п'ятирічного строку здійснюється Президентом України**. Так само **главою держави здійснюється переведення судді, обраного безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації** (ч. 1 ст. 80 Закону).

Відповідно до частин 2-3 ст. 80 цього Закону **переведення судді, обраного безстроково, до суду іншого рівня тієї ж судової спеціалізації здійснюється Верховною Радою України** з дотриманням порядку, встановленого цим Законом та Регламентом Верховної Ради України для обрання судді, тобто з урахуванням вимог ст. 214 Регламенту. **Переведення судді, обраного безстроково, до суду іншої спеціалізації здійснюється Верховною Радою України за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України** за результатами складення суддею кваліфікаційного іспиту відповідно до цього Закону.

Статтею 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів» встановлено такі правила складення кваліфікаційного іспиту:

1) він проводиться шляхом складення кандидатом на посаду судді письмового анонімного тестування та виконання практичного завдання з метою виявлення рівня практичних навичок та умінь у застосуванні закону;

2) таке тестування проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у спеціально відведеному для цього приміщенні, хід тестування фіксується за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису;

3) порядок складення кваліфікаційного іспиту, методика оцінювання визначаються положенням, що затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

4) результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років. Особа, яка не склала кваліфікаційний іспит, може бути допущена до складення такого іспиту повторно не раніше як через рік. Особа, яка не склала кваліфікаційний іспит повторно, може бути допущена до наступного іспиту не раніше як через два роки.

Наведені норми означають, що повноваження Верховної Ради України стосовно переведення суддів обмежуються повноваженнями Президента України здійснювати такі переведення в межах п'ятирічного строку. При цьому, за логікою закону, не є важливим, чи йдеться про переведення до суду іншого рівня чи того самого рівня, до суду іншої судової спеціалізації, чи цієї ж спеціалізації. Таким чином, повноваження Верховної Ради України стосовно переведення суддів стосуються лише тих суддів, які: 1) не є призначеними в межах п’ятирічного строку Президентом України, але на момент переведення все ще є суддями; 2) бажають перевестися до іншого суду іншого рівня і спеціалізації.

**Стаття 216. Звільнення з посад суддів Конституційного Суду України та суддів, обраних безстроково**

**1. Верховна Рада звільняє з посад суддів Конституційного Суду України та суддів, обраних безстроково, відповідно до частин п'ятої, шостої статті 126 Конституції України, статті 23 Закону України "Про Конституційний Суд України" та Закону України "Про судоустрій і статус суддів".**

**2. Згідно з пунктом 2 частини другої статті 88 Конституції України підготовку питань про звільнення з посад суддів Конституційного Суду України та суддів, обраних Верховною Радою безстроково, до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради організовує Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності - Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України.**

**{Стаття 216 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Ця стаття регламентує процедуру звільнення з посад суддів КСУ та суддів, обраних безстроково. Підстави для звільнення суддів загальної юрисдикції та суддів Конституційного Суду, наведено в частині 5 ст. 126 Конституції України та в частині 1 ст. 23 Закону України «Про Конституційний Суд України», є ідентичними. Їх є дев'ять:

1) закінчення строку, на який суддю обрано або призначено;

2) досягнення суддею 65-річного віку;

3) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я;

4) порушення суддею вимог щодо несумісності;

5) порушення суддею присяги;

6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

7) припинення громадянства судді;

8) визнання судді безвісно відсутнім або оголошення його померлим;

9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Частина шоста статті 126 Основного Закону та частина друга статті 23 Закону «Про Конституційний Суд України» встановлює, що у разі смерті судді Конституційного Суду або судді, якого обрано безстроково, його повноваження припиняються.

Звільнення в зв'язку із закінченням строку, на який суддю призначено чи обрано, не стосується суддів загальної юрисдикції, яких призначає парламент безстроково.

В першому реченні частини п'ятої статті 126 зазначено правову норму, відповідно до якої суддя звільняється з посади органом, який його обрав або призначив. До Закону «Про Конституційний Суд України вказану норму було перенесено практично дослівно: «Суддя Конституційного Суду України звільняється з посади органом, що його обрав або призначив […]». Таке формулювання є помилковим, адже судді Конституційного Суду на посади призначаються, а не обираються: Президентом України (пункт 22 частини 1 статті106 Конституції), парламентом (пункт 26 частини 1 статті 85 Основного Закону) і з'їздом суддів України (частина 2 статті 148 Конституції).

Звільнення судді, обраного безстроково (далі – судді), за віком відбувається наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Вища кваліфікаційна комісія суддів України не пізніше як за місяць до цього дня зобов'язана повідомити Вищу раду юстиції про наявність підстави для звільнення судді. Вона, в свою чергу вносить подання про звільнення такого судді до парламенту, який обирав суддю, не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня, зазначеного у частині першій цієї статті.

Підставою для звільнення судді у разі неможливості здійснення ним повноважень за станом здоров'я має бути медичний висновок, що надає медична комісія, утворена спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, або за рішенням суду про визнання судді обмежено дієздатним або недієздатним, яке набрало законної сили. Вища рада юстиції вносить подання про звільнення судді до парламенту,

попередньо встановивши, що він не може протягом тривалого часу або постійно здійснювати свої повноваження.

Питання про звільнення судді в зв'язку з порушенням суддею вимог щодо несумісності, порушенням суддею присяги, набранням законної сили обвинувальним вироком щодо нього розглядає Вища рада юстиції після надання Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідного висновку або за власною ініціативою.

Звільнення судді з посади у разі порушення ним вимог щодо несумісності відбувається за поданням Вищої ради юстиції, яке вноситься до Верховної Ради в порядку, встановленому Законом України «Про Вищу раду юстиції». Суб'єктом звернення до Вищої ради юстиції з пропозицією розглянути питання щодо несумісності діяльності судді чи прокурора із займаною посадою можуть бути:

1) народний депутат України;

2) Голова Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, Міністр юстиції України – щодо суддів;

3) Генеральний прокурор України – щодо прокурорів;

4) Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

Вища рада юстиції на підставі наявних у неї матеріалів має право за власною ініціативою розглянути питання щодо несумісності. Обставинами, які є підставами для визнання факту порушення суддею присяги, вважаються такі (стаття 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції»):

– вчинення ним дій, що ганьблять звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів;

– незаконне отримання суддею матеріальних благ або здійснення витрат, що перевищують доходи такого судді та членів його сім'ї;

– умисне затягування суддею строків розгляду справи понад терміни, встановлені законом;

– порушення морально-етичних принципів поведінки судді.

Рішення щодо внесення Вищою радою юстиції подання про звільнення судді відповідно до пунктів 4, 5 та 6 частини п'ятої статті 126 Конституції України приймається більшістю голосів членів від конституційного складу Вищої ради юстиції. На підставі подання Вищої ради юстиції Верховна Рада України приймає постанову про звільнення судді з посади.

Суд, який ухвалив обвинувальний вирок щодо судді, негайно повідомляє про це Вищу кваліфікаційну комісію суддів України. У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо судді Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про це Вищу раду юстиції, яка вносить подання про звільнення судді з посади. Суддя, щодо якого обвинувальний вирок суду набрав законної сили, не може продовжувати здійснювати свої повноваження і втрачає передбачені законом гарантії незалежності і недоторканності судді, право на грошове та інше забезпечення.

Суддю, громадянство якого припинено відповідно до Закону України «Про громадянство України», звільняють з посади за поданням Вищої ради юстиції. З моменту припинення його громадянства він не може продовжувати здійснювати свої повноваження.

Суд, який ухвалив рішення про визнання судді безвісно відсутнім або оголосив його померлим, повинен негайно повідомити про такий факт Вищу кваліфікаційну комісію суддів України. У разі набрання таким рішенням законної сили Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про це Вищу раду юстиції. Та, в свою чергу, вносить подання до Верховної Ради України про звільнення судді з посади.

Звільнення судді з посади за його заявою про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням відбувається без участі парламенту.

У поданні Вищої ради юстиції про звільнення судді з посади мають бути такі відомості:

1) дата внесення подання;

2) прізвище, ім'я та по батькові судді;

3) рік народження судді;

4) відомості про перебування на посаді судді;

5) назва суду;

6) підстава внесення подання про звільнення, визначена частиною п'ятою статті 126 Конституції України;

7) фактичні обставини (у разі внесення подання про звільнення судді за особливих обставин, визначених Законом України «Про Вищу раду юстиції»).

8) інші відомості, визначені законом.

2. Порядок розгляду питання та прийняття Верховною Радою України рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду поки що не унормовано. Тому кожного разу при звільнення судді Конституційного Суду парламент має приймати окреме рішення про порядок розгляду цього питання.

Порядок розгляду питання та прийняття Верховною Радою України рішення про звільнення з посади судді, обраного безстроково, встановлює Закон «Про судоустрій і статус суддів» та Регламент Верховної Ради України (стаття 111 Закону). Пунктом 2 частини другої статті 88 Конституції України до обов'язків Голови Верховної Ради віднесено, зокрема, організацію підготовки розгляду питань на пленарних засіданнях парламенту. Саме тому частиною другою статті 216 Регламенту підготовку питань про звільнення з посад суддів Конституційного Суду України та суддів, обраних Верховною Радою безстроково, до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради покладено на Голову Верховної Ради України, а в разі його відсутності – на Першого заступника чи заступника керівника парламенту.

Розгляд питання про звільнення з посади судді, обраного безстроково, відбувається на пленарному засіданні Верховної Ради України. Прикметно, що статтею 111 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що такий розгляд не потребує висновків комітетів Верховної Ради України та будь-яких перевірок. На початку такої процедури надається слово для доповіді Голові Вищої ради юстиції або членові Вищої ради юстиції, який діє за дорученням Голови.

Рішення про звільнення з посади судді приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і оформляється постановою Верховної Ради України. Якщо в разі такого голосування рішення не дістало потрібної кількості голосів, а саме більшості від конституційного складу парламенту, проводиться повторне голосування. У вищезазначеному Законі і Регламенті не сказано про подальші дії парламентарів у разі, якщо і повторне голосування не дасть потрібного результату. Тому кожного разу в такій ситуації Верховна Рада має приймати окреме рішення про подальші дії.

Повноваження судді припиняються з дня набрання чинності постановою Верховної Ради України.

Звернемо увагу на таку обставину: Закон України «Про Конституційний Суд України» у ст. 23 взагалі 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 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).

## Глава 34.
## ПОРЯДОК СКЛАДЕННЯ ПРИСЯГИ УПОВНОВАЖЕНИМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ, ЧЛЕНАМИ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ, СУДДЯМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ, ЧЛЕНАМИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

**Стаття 217. Порядок складення присяги перед Верховною Радою**

**1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени Вищої ради юстиції, судді Конституційного Суду України, члени Центральної виборчої комісії складають присягу перед Верховною Радою у строки і за текстом, що визначені відповідно законами України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", "Про Вищу раду юстиції", "Про Конституційний Суд України", "Про Центральну виборчу комісію". Складення присяги здійснюється зазначеними особами особисто на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**2. Питання про складення присяги особами, зазначеними у частині першій цієї статті, включається до порядку денного сесії Верховної Ради без прийняття Верховною Радою відповідного рішення.**

**3. Комітет, до предмета відання якого належить таке питання, подає до Верховної Ради пропозицію про дату, час та процедуру складення присяги відповідною особою. Така пропозиція має бути внесена протягом тижня з дня надходження до цього комітету матеріалів стосовно призначеної особи.**

**4. У разі неприйняття комітетом у зазначений термін відповідного рішення або нерозгляду поданих до комітету відповідних матеріалів питання про складення присяги особами, зазначеними у частині першій цієї статті, включається до порядку денного сесії Верховної Ради не пізніше двох тижнів після їх надходження до Верховної Ради.**

**5. Особа, відповідно призначена, обрана на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, члена Вищої ради юстиції, члена Центральної виборчої комісії, складає присягу не пізніше одного місяця з дня її призначення чи обрання на цю посаду.**

**6. Особа, відповідно призначена, обрана на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, члена Вищої ради юстиції, судді Конституційного Суду України, члена Центральної виборчої комісії, після її представлення головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради зачитує на трибуні текст присяги.**

**7. У разі якщо на момент складення присяги відповідною особою від неї надійде заява про відмову від складення присяги або виникнуть інші передбачені законом підстави, що унеможливлюють її вступ на відповідну посаду, комітет, до предмета відання якого належить це питання, подає на розгляд Верховної Ради відповідну пропозицію.**

**8. У разі відсутності на пленарному засіданні Верховної Ради посадових осіб, присутність яких під час складення присяги особами, зазначеними у частині першій цієї статті, передбачена законом, складення присяги не проводиться.**

1. У ч. 1 цієї статті наведений перелік посадових осіб, які складають присягу перед Верховною Радою України. Складення ними присяги оформлює призначення цих посадових осіб Верховною Радою України та іншими органами, відповідальними за їх призначення відповідно до спеціальних законів та ст.ст. 209-210 цього Регламенту.

Як зазначалося, згадані посадові особи складають присягу саме перед Верховною Радою України, і тому порядок її складення відмінний від порядку складення присяги, наприклад, Президента України, який присягає не перед Верховною Радою України, а перед Українським народом.

Водночас у даній статті не враховано, що відповідно до ст. 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» присягу перед Верховною Радою України складають також члени новосформованого Кабінету Міністрів України.

2. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини складає присягу, зміст якої визначений у ст. 7 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Водночас строки складення такої присяги Законом не встановлені.

Члени Вищої ради юстиції складають присягу не пізніше двох місяців з дня призначення відповідно до ст. 17 Закону України «Про Вищу раду юстиції», в якій також наводиться текст відповідної присяги.

Суддя КСУ складає присягу не пізніш як через місяць після його призначення відповідно до ст. 17 Закону України «Про Конституційний Суд України», в якій також наводиться тексті відповідної присяги.

Члени ЦВК складають присягу, текст якої наведено у ст. 8 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Проте в цьому Законі не вказано на строк складення такої присяги.

Таким чином, лише в законах України «Про Конституційний Суд України» та «Про Вищу раду юстиції» встановлені строки складення присяги відповідних посадових осіб. Натомість у законах України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та «Про Центральну виборчу комісію» такі строки не визначені.

Складення зазначеними особами присяги особисто на пленарному засіданні Верховної Ради України означає неможливість приведення до присяги інших осіб, виголошення такої присяги за дорученням відповідних особі третіми особами, заборону будь-якої форми передоручення обов'язку складення присяги. Регламент не наводить причин та підстав. З яких складення присяги може бути перенесено. Водночас на практиці не можна виключати настання таких обставин, які об'єктивно унеможливлюють фізичну присутність перелічених у ч. 1 коментованої статті особи на пленарному засіданні парламенту. Очевидно, за умов оцінки таких обставин поважними відповідним профільним парламентським комітетом. До кола повноважень якого віднесено підготовку такої процедури. Відповідне складення присяги може бути перенесено на заздалегідь визначену дату, з урахуванням фактичної можливості обраної особи шляхом особистої участі у відповідному засіданні парламенту виголосити відповідний текст присяги.

3. Відповідно до ч. 2 цієї статті передбачається автоматичне включення питання про складення присяги до порядку денного сесії без прийняття окремого рішення про це парламентом. Це означає, що протягом сесії дане питання вирішується. Водночас включення питання до тижневого порядку денного та розкладу засідань сесії відбувається через механізм, визначений Регламентом: підготовка питання профільним комітетом, погодження питання Погоджувальною радою тощо.

4. На такий механізм прямо вказує зміст ч. 3 цієї статті, яка передбачає подання профільним комітетом пропозиції щодо дати, часу і процедури складення присяги відповідно новопризначеною посадовою особою. Передбачається також строковість вирішення цього

питання комітетом: з метою унеможливлення з політичних чи інших причин затягування приведення особи до присяги встановлено тижневий строк від дня надходження до комітету матеріалів стосовно призначеної особи для надання цим комітетом зазначеної пропозиції щодо дати, часу і процедури приведення такої особи до присяги. Зрозуміло, що надаючи письмові пропозиції із вказаного кола питань, комітет має насамперед врахувати вимоги відповідних профільних законів, а також парламентської практики, що складалася протягом останніх років. У будь-якому часі зволікання з приведенням до присяги вказаних особі, а відтак і з повноцінним функціонуванням інститутів КСУ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради юстиції та ЦВК неприпустиме. Оскільки кожен із означених органів є органом спеціальної конституційної компетенції і приведення до присяги відповідних посадових особі має відбутися у якомомога більш стислі строки.

Профільними комітетами, відповідальними за вирішення питання щодо складення присяги є – для Уповноваженого ВРУ з прав людини – Комітет з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, для суддів КСУ та членів Вищої ради юстиції – Комітет з питань правосуддя; а для членів ЦВК – Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Неприйняття відповідним профільним парламентським комітетом у тижневий строк рішення з даного питання чи нерозгляд ним його після закінчення вказаного строку є підставою для включення питання до порядку денного сесії парламенту не пізніше двох тижнів з дня надходження відповідних матеріалів.

5. У ч. 5 цієї статті прямо встановлені строки складення присяги Уповноваженим ВРУ з прав людини, членами Вищої ради юстиції та членів ЦВК. І це при тому, що в ч. 1 цієї ж статті містилося посилання на те, що такі строки встановлюються спеціальними законами. По-друге, з переліку відповідних осіб у ч. 5 чомусь „випали” судді КСУ. По-третє, встановлений у ч. 5 місячний строк для присяги членами Вищої ради юстиції суперечить ст. 17 Закону України «Про Вищу раду юстиції», яка встановила не місячний, а двохмісячний строк для складення відповідної присяги. У даному випадку діятиме норма спеціального закону як акту, вищого за юридичною силою ніж Регламент ВРУ. Очевидно, що в цій частині норма Регламенту має бути приведена у відповідність із законом; посилання на строки або взагалі вилучені з ч. 1 цієї статті або ж уніфіковано викладені в ч. 5 цієї статті; норми спеціальних законів мають бути доповнені посиланнями на строки складення присяги Уповноваженим ВРУ з прав людини та членами ЦВК.

6. Для процедури складення присяги важливим є питання додержання всіх аспектів такої присяги, а не лише особистої присутності на пленарному засіданні та особистого зачитування тексту присяги (ч. 6 цієї статті). Зокрема, обов’язковим елементом процедури вступу на посаду судді КСУ є участь у відповідному засіданні парламенту Президента України, Прем’єр-міністра України та Голови ВСУ.

Як відомо, саме неучасть глави держави у цій процедурі в 2004 р. стала правовою підставою для визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України про призначення С.Р. Станік на посаду судді КСУ.

Саме з метою недопущення таких випадків у майбутньому у ч. 8 цієї статті сформульована заборона на проведення такої процедури складення присяги за умови відсутності на пленарному засіданні Верховної Ради України посадових осіб, присутність яких під час складення присяги особами, зазначеними у ч. 1 цієї статті, передбачена законом.

7. Відповідно до ч. 7 цієї статті визначаються юридичні наслідки: 1) надходження на момент складення присяги відповідною особою заяви про відмову від складення присяги; 2) виникнення інших передбачених законом підстави, що унеможливлюють її вступ на відповідну посаду. Йдеться про те, що в першому випадку сама новопризначена особа добровільно відмовляється від посади, на яку вона призначена, обрана відповідно до законів України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", "Про Вищу раду юстиції", "Про Конституційний Суд України", "Про Центральну виборчу комісію". При цьому вона має на ім’я органу, що її обрав, призначив надіслати свою заяву про відмову від складення

присяги. Тоді профільний парламентський комітет, що має бути поінформований про це, має на розгляд Верховної Ради України відповідну пропозицію щодо не проведення процедури приведення до присяги такої особи і в разі коли заміщення відповідної вакантної посади відбувається через прийняття рішення саме Верховною Радою України запропонувати визначитися з іншою (іншими) кандидатурами на цю посаду, які можуть бути призначені, обрані парламентом.

Дещо більше запитань виникає з визначенням поняття «виникнення інших передбачених законом підстав, що унеможливлюють вступ особи на відповідну посаду». Чіткого переліку таких підстав, що унеможливлюють відповідні дії, жоден з спеціальних законів прямо не наводить.

Водночас, на підставі системного тлумачення відповідних законодавчих норм, на наш погляд, такими підставами слід визнати підстави, що порушують вимоги, що висуваються до осіб, які прагнуть обійняти відповідні посади, при тому, що на момент обрання, призначення такі обставини не мали місця, а виникли вже після обрання, призначення відповідних осіб на посади. Йдеться передусім про порушення певних цензових вимог, що їх формулює кожен закон до відповідних осіб, та вимог щодо несумісності. Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про Конституційний Суд України» відсутність будь-якого з цензів, або ж належність до політичної партії та профспілок, набуття представницького мандату, участь у політичній діяльності, зайняття інших оплачуваних посад, виконання оплачуваних робіт, крім викладацької, наукової, творчої є обставинами, що унеможливлюють вступ новопризначеного судді КСУ на відповідну посаду через складення ним присяги. У разі виявлення будь-якої з перерахованих обставин і повідомлення про неї до профільного комітету останній зобов'язаний внести до парламенту пропозицію щодо заборони приведення до присяги неналежного суб'єкта; рішення про його призначення також підлягає скасуванню.

Аналогічним чином слід вчинити:

- стосовно члена ЦВК – у разі порушення ним вимог, установлених ст. 7 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»;
- стосовно члена Вищої ради юстиції – у разі порушення ним вимог, установлених ст. 6 Закону України «Про Вищу раду юстиції»;
- стосовно Уповноваженого ВРУ з прав людини – у разі порушення ним вимог, установлених частинами 2-3 ст. 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

## Глава 35.

## РОЗГЛЯД ПИТАНЬ ПРО ЗГОДУ НА ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ЗАТРИМАННЯ ЧИ АРЕШТ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ, ЗАТРИМАННЯ ЧИ АРЕШТ СУДДІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ, СУДДІ СУДУ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

**Стаття 218. Внесення подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт**

**1. Відповідно до частини третьої статті 80 Конституції України Верховна Рада надає згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата; відповідно до частини третьої статті 126, статті 149 Конституції України - на затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції.**

**2. Подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції ініціюється відповідно прокурором і судовими органами. При цьому щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання. Подання щодо народного депутата повинно бути підтримано і внесено до Верховної Ради Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків Генерального прокурора України), а подання щодо судді суду загальної юрисдикції, судді Конституційного Суду України - Головою Верховного Суду України.**

**{Частина друга статті 218 із змінами, внесеними згідно із Законами № 4652-VI від 13.04.2012, № 1235-VII від 06.05.2014}**

**3. Подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді суду загальної юрисдикції, судді Конституційного Суду України повинно бути вмотивованим і достатнім, містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, визначеного Кримінальним кодексом України. У поданні про затримання чи арешт повинно бути чітке обґрунтування необхідності затримання чи арешту.**

**4. Подання, що не відповідає вимогам цієї статті, Голова Верховної Ради України повертає відповідно Генеральному прокуророві України (виконувачу обов'язків Генерального прокурора України) або Голові Верховного Суду України, про що повідомляє Верховну Раду на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради.**

**{Частина четверта статті 218 в редакції Закону № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; в редакції Закону № 767-VII від 23.02.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 1235-VII від 06.05.2014}**

1. Відповідно до ст.ст. 80. 126 та 149 Конституції України встановлений інститут недоторканності для народних депутатів України, суддів судів загальної юрисдикції та суддів КСУ. Такий інститут є елементом статусу згаданих посадових осіб і водночас важливою конституційною гарантією, спрямованою на створення належних умов для безперешкодного та ефективного здійснення ними своїх повноважень у межах і в способів, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, депутатський та суддівський корпус України перебуває під посиленим конституційним захистом, що ґрунтується на неможливості кримінального переслідування у звичайному порядку, без згоди на те з боку Верховної Ради України. Такий імунітет не є особистим привілеєм згаданих посадових осіб, а має публічно-правовий характер. Його цільове призначення полягає в тому, щоб убезпечити народних депутатів та суддів від незаконного втручання в їх професійну діяльність, сприяти належному функціонуванню парламенту України та судів України. Такий інститут передбачає особливо ускладнений порядок притягнення згаданих осіб до кримінальної відповідальності, їх затримання та арешту.

2. Затримання та арешт є передбаченими кримінально-процесуальним законодавством України примусовими заходами з обмеження особистих прав і свобод особи, зокрема її права на свободу та особисту недоторканність.

У КПК України, зокрема, **затримання визначається як тимчасовий запобіжний захід** (ч. 2 ст. 176), який застосовується до особи з підстав і в порядку, передбачених КПК України. У КпАП України адміністративне затримання особи застосовується у випадках, прямо передбачених законами України (ст. 260, 261, 262 КпАП України).

**Під арештом у даному випадку слід, очевидно, розуміти не вид кримінального покарання за вчинення злочину, а домашній арешт та тримання під вартою як особливі види запобіжних заходів** (пункти 4-5 ч. 1 ст. 176, ст.ст. 181, 183 КПК України).

При цьому, спираючись на Рішення КСУ у справі про гарантії депутатської недоторканності від 26 червня 2003 р., затримання та арешт слід також розуміти не лише як кримінально-процесуальні запобіжні заходи, але і як адміністративно-правові інститути (адміністративний арешт та адміністративне затримання). З огляду на те, що затримання та арешт як у кримінально-процесуальному, так і в адміністративному сенсі є заходами, які обмежують особисту свободу та недоторканність особи, КСУ дійшов висновку про неможливість їх застосування до народних депутатів, а відтак і до суддів, без отримання на це згоди Верховної Ради України, на підставах та в порядку, визначених Конституцією та законами України.

3. Питання порядку отримання згоди парламенту на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання та арешт суддів та народних депутатів; визначення кола осіб, уповноважених звернутися до Верховної Ради України з поданням щодо одержання такої згоди; фіксація моменту, з якого у відповідних осіб виникає право такого звернення; процедура розгляду питання щодо дачі згоди на притягнення до кримінальної відповідальності. затримання чи арешту народного депутата, судді КСУ чи судді загального суду, а також пов’язані з цим питання є предметом докладного регулювання не лише в спеціальних законах, що стосуються статусу суддів загальних судів (Закон України «Про судоустрій і статус суддів») та суддів КСУ (Закон України «Про Конституційний Суд України», а також народних депутатів (Закон України «Про статус народного депутата України»), але також і Регламенту у частині, що стосується особливостей розгляду даного питання в ході відповідної парламентської

процедури. При цьому Регламент узгоджено із зазначеними законами регулює відповідне коло правовідносин, гарантує суддів та народних депутатів від випадків незаконного, протиправного втручання в їх професійну діяльність, гарантує їх самостійність і незалежність, неможливість вчинення тиску на них у зв'язку з їх діяльністю та початку кримінального переслідування за надуманими, недостатніми чи сумнівними з правової точки зору обвинуваченнями.

4. У ч. 2 цієї статті закріплено диференційований підхід до визначення суб'єктів ініціювання та суб'єктів внесення подань щодо надання згоди парламенту України на притягнення до кримінальної відповідальності. затримання та арешт суддів та народних депутатів.

Суб'єктами ініціювання таких подань щодо народних депутатів є органи прокуратури, а суб'єктами внесення такого подання є Генеральний прокурор України (виконувач обов'язків Генерального прокурора України).

Суб'єктами ініціювання такого подання щодо судді є судові органи, а суб'єктом внесення подання – Голова ВСУ.

5. Регламент проводить лінію на диференціацію і в аспекті внесення окремого подання щодо застосування кожного окремого виду запобіжного заходу. Зрозуміло, що таке подання має бути підготовлене з урахуванням визначеного Регламентом кола суб'єктів ініціювання та суб'єктів внесення таких подань.

6. У ч. 3 цієї статті вміщено конкретні вимоги, яким мають відповідати зазначене подання: України:

1) подання повинно бути вмотивованим, тобто відображати суспільну небезпечність діяння відповідної особи, розкривати мотиви направлення такого подання до парламенту України для отримання його згоди на притягнення відповідної особи до кримінальної відповідальності, її затримання чи арешту тощо;

2) подання повинно бути достатнім, тобто вичерпно описувати конкретні обставини та факти, які уможливлюють одержання згоди Верховної Ради України щодо притягнення особи до кримінальної відповідальності. затримання чи арешту її;

3) подання повинно містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, визначеного КК України, що вказує на неможливість направлення подань без наведення в них конкретних фактів, які з високим ступенем очевидності підтверджують вчинення таких діянь саме цією особою;

4) у поданні про затримання чи арешт повинно бути чітке обґрунтування необхідності затримання чи арешту, тобто слід чітко і недвозначно розкрити суспільну небезпечність залишення особи на свободі, необхідність припинення її протиправної діяльності, мотиви можливого уникнення особи від юридичної відповідальності шляхом втечі, в'їзду за межі держави тощо.

7. Зрозуміло, що наведені критерії, які Регламент адресує суб'єктам внесення відповідних подань, є оціночними і досить розпливчастими. Водночас навіть їх дотримання має на цій стадії запобігти протиправним випадкам обмеження особистої свободи та недоторканності народних депутатів та суддів з недостатніх чи непідтверджених підстав, мотивів тощо. Суб'єктом, уповноваженим від імені Верховної Ради України здійснити перевірку додержання наведених у ч. 3 коментованої статті вимог щодо подань, є Голова Верховної Ради України.

Як показує практика, він надсилає відповідні подання для їх всебічного аналізу профільним комітетам, зокрема Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, а також іноді й Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності для отримання повноцінної та об'єктивної оцінки про ступінь відповідності надісланих на його ім'я подань вимогам Регламенту. Сам же Голова парламенту України має

право визначити для таких комітетів строки перевірки відповідних подань та фактичних обставин, вміщених у них, але не більше 20 днів (ч. 1 ст. 220 Регламенту).

За умов позитивної оцінки відповідних подань далі розпочинається процедура розгляду парламентом України питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, арешт чи затримання народного депутата або судді.

В інших випадках, коли подання будуть оцінені як недостатньо переконливі, в них будуть знайдені фактичні помилки, факти, які не підтверджуються, або якщо подання не відповідає критеріям, вказаним у ч. 3 цієї статті, Голова парламенту України має право повернути суб'єкту внесення подання зазначений документ і повідомити про це Верховну Раду України на найближчому пленарному засіданні.

Причому Голова парламенту України може запропонувати суб'єктові внесення такого подання надати до нього додаткові обґрунтування, щоб гарантувати прийняття максимально вмотивованого й зваженого рішення парламенту України з даного питання.

Зрозуміло, що певні складнощі тут можуть виникнути за умови надходження подання в міжсесійний період, коли парламент повноцінно не функціонує, перебуває на канікулах. Очевидно, тоді слід дочекатися завершення міжсесійних канікул для початку відповідної парламентської процедури.

Водночас вкажемо на те, що Регламент не обумовлює строків: 1) розгляду подання Головою Верховної Ради України; 2) повернення ним неналежного чи недостатньо аргументованого подання суб'єктові його внесення.

**Стаття 219. Надання письмового пояснення народних депутатів**

**1. Голова Верховної Ради України пропонує народному депутату, щодо якого внесено подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, подати протягом п'яти днів письмові пояснення комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, і доручає зазначеному комітету надати висновок щодо подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата згідно із законом.**

**{Частина перша статті 219 в редакції Закону № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; в редакції Закону № 767-VII від 23.02.2014}**

Внесення подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України є екстраординарним фактом, що стосується не лише персонально даного народного депутата, але і всього парламенту України, оскільки саме Верховна Рада України згідно з Конституцією України (ч. 3 ст. 80) може зняти депутатський імунітет і дати згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата згідно із законом.

Для отримання повної і об'єктивної інформації щодо цього цьому депутатові надається можливість надати відповідні письмові пояснення щодо суті порушеного питання, в яких він має не лише викласти власну правову позицію, але і вказати на конкретні обставини, що оцінюються органами досудового слідства як такі, що вказують на його участь у злочинних діяннях і зумовлюють необхідність притягнення його до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту народного депутата.

Суб'єктом звернення до такого депутата щодо дачі письмових пояснень є Голова Верховної Ради України, що реалізує це повноваження після отримання відповідно до ст. 218

Регламенту відповідного подання про надання згоди парламенту України на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата. Це повноваження реалізується ним негайно після надходження такого подання.

Водночас надання відповідного письмового пояснення народного депутата є не обов'язком, а правом його, на що вказує форма звернення до нього Голови парламенту: останній лише пропонує народному депутату подати свої письмові пояснення, а не зобов'язує його це зробити.

Строк подачі таких письмових пояснень встановлено у 5 днів, щоб унеможливити затягування розгляду даного питання профільним комітетом. Форма таких пояснень є довільною, адресатом їх надсилання є відповідний профільний парламентський комітет, що опікується питаннями регламенту.

Таким комітетом є Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Саме цей комітет, отримавши пояснення народного депутата України та вивчивши обставини справи, готує висновок, в якому рекомендує чи не рекомендує Верховній Раді України давати згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата.

Регламент у даній статті не формулює вимог щодо строків підготовки та змісту такого висновку. Вони визначені досить докладно у ст. 220 Регламенту.

**Стаття 220. Висновок комітету щодо надання згоди Верховною Радою на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт**

**{Назва статті 220 із змінами, внесеними згідно із Законом № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014}**

**1. Комітет, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, відповідно до закону визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг. Підготовку цього питання комітет здійснює у терміновому порядку, але в строк не більш як 20 днів. На засідання комітету запрошується особа, щодо якої внесено подання. Відсутність зазначеної запрошеної особи на засіданні відповідного комітету без поважних причин не є перешкодою для розгляду питання і прийняття рішення комітетом.**

**{Частина перша статті 220 із змінами, внесеними згідно із Законом № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014}**

**2. У засіданнях комітету бере участь Генеральний прокурор України (виконувач обов'язків Генерального прокурора України), якщо подання внесено Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків Генерального прокурора України), або Голова Верховного Суду України (виконувач обов'язків Голови Верховного Суду України), якщо подання внесено Головою Верховного Суду України.**

**{Частина друга статті 220 в редакції Закону № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; в редакції Закону № 767-VII від 23.02.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 1235-VII від 06.05.2014}**

**3. Комітет у разі необхідності може витребувати додаткові матеріали кримінального провадження, заслухати пояснення осіб за клопотанням особи, щодо якої внесено подання.**

**{Частина третя статті 220 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4652-VI від 13.04.2012}**

**4. У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова Верховної Ради України має право повернути його разом із вмотивованим висновком комітету відповідно Генеральному прокуророві України (виконувачу обов'язків Генерального прокурора України) або Голові Верховного Суду України з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому випадку комітет зупиняє перевірку, про що повідомляється Голова Верховної Ради України, який інформує про це Верховну Раду.**

**{Частина четверта статті 220 із змінами, внесеними згідно із Законом № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014, № 1235-VII від 06.05.2014}**

**5. Комітет залишає подання без розгляду до дня надходження до комітету матеріалів, які ним вимагаються, або вмотивованої відповіді.**

1. Попри те, що в Регламенті регулюються саме парламентські процедури, ця стаття стосується питань переважно "внутрішньокомітетського" характеру, а саме процедури розгляду питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт власне Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Водночас вміщені в ній приписи системно пов'язані зі змістом як попередніх, так і наступної статті цього Регламенту. Це стало підставою для логічного її розміщення в даній главі Регламенту з метою вичерпного і по можливості повного описання всіх процедурних аспектів розгляду такого важливого питання.

2. У цій статті врегульовані два аспекти перевірки справи: 1) на підставі документальних матеріалів; 2) на підстав особистих пояснень з боку суб'єктів внесення подання та суб'єкта, щодо якого подання було внесено.

У першому аспекті Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, готуючи відповідний висновок, визначає: 1) достатність, законність і обґрунтованість подання, 2) законність одержання доказів, зазначених у поданні, 3) встановлює наявність відповідних скарг.

У другому аспекті комітет опитує особу, щодо якої надійшло подання, розглядає надані нею письмові пояснення (ст. 219 Регламенту) та отримує пояснення від суб'єктів внесення подання (ч. 2 цієї статті).

У даній статті не обумовлюється, чи можливе вирішення даного питання протягом одного засідання комітету чи ні. Головне, щоб комітет прийняв рішення щодо порушеного питання не пізніш як у 20-денний строк від моменту надходження до нього матеріалів подання.

Більше того, зміст ч. 3 цієї статті опосередковано вказує, що вирішення питання про надання згоди на притягнення особи до кримінальної відповідальності. затримання чи арешт може суттєво розтягнутися в часі в зв'язку з тим, що комітет вважатиме за необхідне додатково перевірити обставини справи, затребувавши додаткові матеріали, заслухати пояснення третіх осіб тощо.

3. Брак таких матеріалів та вмотивованих відповідей, щодо яких комітет висловився за їх надання, є підставою для залишення комітетом подання без розгляду до того часу, поки він не отримає необхідні матеріали та відповіді (ч. 5 цієї статті). Саме завдяки такому формулюванню комітет убезпечує і себе, і парламент України в цілому від прийняття непродуманого, невиваженого і недостатньо вмотивованого рішення з порушеної проблеми.

**Стаття 221. Розгляд Верховною Радою України питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт**

**1. Верховна Рада розглядає на пленарному засіданні внесене подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції у визначений нею день, але не пізніше семи днів з дня подання відповідного висновку комітетом.**

**{Частина перша статті 221 із змінами, внесеними згідно із Законом № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014}**

**2. Розгляд питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт починається з інформації головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України про подання, що надійшло, проведену роботу щодо підготовки висновку комітету, до предмета відання якого належить підготовка висновку щодо внесеного подання. Головуючий на пленарному засіданні оголошує подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції.**

**{Частина друга статті 221 із змінами, внесеними згідно із Законом № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014}**

**3. Після оголошення подання головуючий на пленарному засіданні надає слово до 30 хвилин:**

**1) Генеральному прокуророві України (виконувачу обов'язків Генерального прокурора України) чи Голові Верховного Суду України для відповідей на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів;**

**{Пункт 1 частини третьої статті 221 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012; в редакції Закону № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014, № 1235-VII від 06.05.2014}**

**2) народному депутату, судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції, щодо яких внесено подання, для пояснення.**

**{Пункт 2 частини третьої статті 221 в редакції Закону № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; із змінами, внесеними згідно із Законом № 767-VII від 23.02.2014}**

**4. Якщо на пленарному засіданні Верховної Ради буде встановлено, що особа, стосовно якої внесено подання, відмовляється від дачі пояснень, Верховна Рада розглядає питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт без її пояснень.**

**{Частина четверта статті 221 в редакції Закону № 724-VII від 16.01.2014 - втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28.01.2014; в редакції Закону № 767-VII від 23.02.2014}**

**5. Висновок комітету оголошує його голова або визначений комітетом представник комітету.**

**6. Обговорення питання здійснюється за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту).**

**7. Головуючий на пленарному засіданні відповідно до подання ставить на голосування питання про надання згоди на:**

**1) притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата;**

**2) затримання народного депутата, судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції;**

**3) арешт народного депутата, судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції.**

**8. Рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт Верховна Рада приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, яке оформляється постановою Верховної Ради. Рішення Верховної Ради про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт не переглядаються, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання.**

**9. Про прийняте рішення Голова Верховної Ради України негайно повідомляє відповідно Генерального прокурора України (виконувача обов'язків Генерального прокурора України) чи Голову Верховного Суду України.**

**{Частина дев'ята статті 221 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1235-VII від 06.05.2014}**

**{Частину десяту статті 221 виключено на підставі Закону № 767-VII від 23.02.2014}**

1. Надання висновку Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України щодо обґрунтованості подання про притягнення до кримінальної відповідальності. затримання чи арешт народного депутата, судді відкриває шлях відліку семиденного строку для розгляду даного питання в пленарному режимі. Саме такий строк є граничним для розгляду даного питання по суті самим парламентом та винесення остаточного рішення по справі. Сама Верховна Рада України визначає, з урахуванням даного строку, день розгляду такого питання на своєму пленарному засіданні.

Очевидно, що з урахуванням суспільної важливості питання, воно має пройти процедуру узгодження Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп), а вже потім бути винесено на загальний розгляд до сесійної зали парламенту України.

2. З урахуванням змісту частин 2-6 цієї статті процедура повного обговорення цього питання проходить з деякими особливостями і загалом має такий вигляд:

1) оголошення змісту подання головуючим на засіданні;

2) доповідь суб'єкта внесення подання – до 30 хвилин;

3) пояснення суб'єкта, щодо якого внесено подання – до 30 хвилин; запитання і відповіді на них – 1 хвилина;

4) виступ представника Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України з виголошенням висновку комітету по справі - – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

5) виступи народних депутатів – членів комітету з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету, - 1 хвилина;

6) виступи по одному представнику від кожного комітету, крім головного комітету, у разі якщо висновки цих комітетів не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

7) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

9) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

10) заключне слово суб'єкта внесення подання та суб'єкта, щодо якого внесено подання – 3 хвилини;

11) оголошення головуючим на пленарному засіданні питання, внесеного до змісту відповідного подання, та постановка його на голосування.

3. У ч. 8 цієї статті встановлена форма прийняття рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт – відкрите поіменне голосування більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

При цьому встановлена категорична заборона перегляду такого рішення безвідносно до того, чи було воно позитивним, чи негативним.

Таке рішення може бути переглянуто лише у разі виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді України під час розгляду відповідного подання. Регламентом не встановлена форма та строки перегляду такого рішення. Таким чином, у цьому разі визначитися повинна сама Верховна Рада України, яка має оцінити нововиявлені обставини і визначитися зі способом розгляду порушеного питання. Очевидно також, що навіть у разі встановлення нововиявлених обставин процедура розгляду парламентом України даного питання має відбутися за алгоритмом, визначеним ст.ст. 218-221 Регламенту. Тобто вона має пройти всі стадії розгляду – аж до ухвалення відповідного рішення Врховною Радою України.

## Глава 36.

## ПОРЯДОК ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

**Стаття 222. Розгляд питання про дострокове припинення повноважень народного депутата**

**1. Верховна Рада розглядає питання про дострокове припинення повноважень народного депутата у випадках, передбачених Конституцією України.**

**{Частина перша статті 222 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. Верховна Рада за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, приймає постанову про дострокове припинення повноважень народного депутата більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Зазначена постанова Верховної Ради публікується в газеті "Голос України".**

**{Частина друга статті 222 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Прийняте Верховною Радою рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата перегляду не підлягає.**

**4. Про дострокове припинення повноважень народного депутата з підстав, зазначених у частині четвертій статті 223 цього Регламенту, Голова Верховної Ради України робить повідомлення на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**{Частина четверта статті 222 в редакції Закону № 2600-VI від 08.10.2010}**

**5. Голова Верховної Ради України видає розпорядження про припинення відповідних виплат народному депутатові, повноваження якого достроково припинені.**

**{Частина п'ята статті 222 в редакції Законів № 2600-VI від 08.10.2010, № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. Вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата визначені Конституцією України. За жодних інших обставин ці повноваження не можуть бути припинені ніяким іншим органом.

Відповідно до ст. 81 Конституції України повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. Водночас достроково вони припиняються в таких випадках:

1) складення повноважень за його особистою заявою;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом 20 днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;

7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

При цьому лише в двох випадках – складення повноважень за його особистою заявою та припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається Верховною Радою України. Таким чином, парламентська процедура лише у двох випадках стосується дострокового припинення депутатських повноважень.

2. У ч. 2 цієї статті вміщено припис, згідно з яким суб’єктом ініціювання дострокового припинення повноважень народного депутата України з однієї із вказаних вище двох конституційних підстав є парламентський комітет з питань Регламенту.

Окремо розглянемо процедуру припинення повноважень за власною заявою депутата та у разі припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України.

У першому випадку для того, щоб профільний комітет підготував необхідне подання необхідним є подання відповідно до ст. 4 Закону України “Про статус народного депутата України” народним депутатом письмової заяви про складення депутатських повноважень.

Рішення про припинення таких повноважень приймає Верховна Рада України за поданням відповідного профільного комітету. Відповідна постанова публікується в газеті “Голос України”. Тоді ж парламент доручає ЦВК визнати повноваження наступного кандидата в депутати за списком партії (блоку) відповідно до виборчого закону.

Тут важливо зауважити, що для дострокового припинення повноважень депутата недостатньо суб’єктивної волі його самого – сам він не вправі припинити свої повноваження – у цьому випадку має бути прийняте рішення Верховною Радою України.

Дещо інша ситуація складається у разі припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України.

Підставами припинення громадянства відповідно до ст. 17 Закону України “Про громадянство України” від 18 січня 2001 р. є вихід з громадянства України; втрата громадянства України; підстави, передбачені міжнародними договорами України. Рішення про припинення депутатських повноважень ухвалює Верховна Рада України знов-таки за поданням профільного комітету з питань Регламенту.

У разі ухвалення рішення парламентом про дострокове припинення повноважень депутата таке рішення відповідно до ст. 5 Закону України “Про статус народного депутата України” приймається у десятиденний строк за поданням комітету з питань Регламенту, більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, прийнятого відкритим поіменним голосуванням.

3. Окремо слід завернути увагу на формулу, закладену в ч. 3 цієї статті. Заборона перегляду парламентського рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата означає неможливість поновлення особи, повноваження якої в установленому порядку були припинені Верховною Радою України, на посаді народного депутата України у зв’язку з будь-якими обставинами.

Така заборона не стосується тих випадків, коли для припинення депутатських повноважень у парламенті не вистачило необхідної кількості голосів; за таких умов іншого разу Верховна Рада України має знову повернутися до вирішення даного питання і достроково припинити повноваження відповідного народного депутата.

4. Відповідно до ст. 81 Конституції України у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України - з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Саме рішення суду є правоприпиняючим юридичним фактом щодо депутатських повноважень у трьох наведених вище випадках.

Обвинувальним вироком суду щодо народного депутата відповідно до ч. 2 ст. 373 КПК України є рішення суду про винність народного депутата у вчиненні злочину; відповідно до цього вироку суд призначає йому покарання, передбачене кримінальним законом, застосовує інші заходи, передбачені законом України про кримінальну відповідальність.

Підстави та порядок визнання народного депутата судом недієздатним визначені ст.ст. 39-41 ЦК України та ст.ст. 236-241 ЦПК України. Підстави та порядок визнання народного депутата судом безвісно відсутнім визначені ст.ст. 43 ЦК України та ст.ст. 247-250 ЦПК України.

У всіх цих випадках його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду. Додаткового рішення про це парламенту не потрібно.

Свідоцтво про смерть народного депутата в порядку, встановленому законами України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” від 1 липня 2010 р., “Про поховання та похоронну справу” від 10 липня 2003 р. та іншими законодавчими актами України, видається відділом реєстрації актів цивільного стану районних та районних у містах, міських (міст обласного значення) управлінь юстиції, виконавчим органом сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад, консульською установою чи дипломатичним представництвом України.

5. У ч. 4 цієї статті визначаються юридичні наслідки дострокового припинення повноважень народного депутата у разі набрання законної сили рішення суду про дострокове припинення його повноважень у разі невиконання вимог закону щодо несумісності.

Про настання такого факту Голова Верховної Ради України доводить до відома депутатського корпусу в усній формі через виголошення відповідного повідомлення на пленарному засіданні Верховної Ради. При цьому Регламент не встановлює строків для такого повідомлення; воно повинно бути виголошене на найближчому засіданні парламенту, як тільки Голові Верховної Ради України стане відомо про настання відповідного юридичного факту. Водночас він повинен видати розпорядження про припинення всіх відповідних виплат такому

народному депутату і повідомити про припинення депутатських повноважень ЦВК (ч. 5 цієї статті).

ЦВК згідно із Законом України "Про вибори народних депутатів України" від 17 листопада 2011 р. визнає повноваження наступного кандидата в народні депутати за виборчим списком політичної партії. При цьому слід взяти до уваги, що відповідно до ч. 1 ст. 105 Закону України "Про вибори народних депутатів України" у разі дострокового припинення повноважень депутата на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України, у строк не раніш як на шостий день з дня отримання відповідного рішення або копії свідоцтва про смерть ЦВК своїм рішенням визнає обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії. У разі оскарження рішення про дострокове припинення повноважень депутата ЦВК приймає рішення щодо визнання обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії після набрання законної сили рішенням суду. Якщо черговість для отримання депутатського мандата вичерпана, депутатський мандат залишається вакантним до проведення чергових або позачергових виборів.

**Стаття 223. Невиконання народним депутатом вимог закону щодо несумісності депутатського мандата**

**1. У разі невиконання народним депутатом вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає відповідні матеріали і подає висновок Голові Верховної Ради України, який у 10-денний строк звертається до суду про дострокове припинення повноважень цього народного депутата або повертає матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду.**

**{Частина перша статті 223 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. У разі повернення Головою Верховної Ради України матеріалів з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає їх і в разі незгоди з ними вносить до Верховної Ради пропозицію про розгляд цього питання на пленарному засіданні.**

**3. За рішенням Верховної Ради, прийнятим відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, Голова Верховної Ради України зобов'язаний звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата. Рішення Верховної Ради оформляється постановою.**

**4. Рішення суду про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимог закону щодо несумісності депутатського мандата, яке набрало законної сили, є остаточним і не потребує затвердження постановою Верховної Ради.**

1. Відповідно до ст. 78 Конституції України народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня

виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Таким чином, **під несумісністю депутатського мандата з іншими видами діяльності слід розуміти заборону, встановлену на рівні Конституції та законів України поєднувати депутатський мандат з тими видами діяльності, виключний перелік яких наведено в Конституції та законах України**.

Відповідно до ст. 3 Закону України "Про статус народного депутата України" народний депутат не має права:

1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;

2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;

3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;

4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;

5) залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською діяльністю;

6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Народний депутат зобов'язаний додержуватись інших вимог та обмежень, які встановлюються законом. Народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

Разом з тим, практика показує, що непоодинокими є випадки, коли народні обранці не поспішають на постійну роботу до парламенту, сприймаючи вільний депутатський мандат як підставу для безвідповідального ставлення до виконання своїх депутатських обов'язків, делегуючи іншим парламентарям свою волю (найпоказовіший приклад – порушення конституційно встановленого принципу особистого голосування під час засідань парламенту, про що вже йшлося вище).

Саме тому відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 81 Конституції України порушення депутатом вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності є підставою для дострокового припинення його повноважень, що є різновидом конституційно-правової відповідальності народного депутата.

2. Якщо протягом 20 днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто, то відповідно до ч. 4 ст. 81 Конституції України у цьому випадку повноваження припиняються достроково за рішенням суду.

2. Регламент передбачає особливу процедуру попереднього розгляду цієї справи у межах парламенту. Зокрема, цією статтею Регламенту встановлено такий алгоритм дій уповноважених органів:

1) факт невиконання народним депутатом вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності має бути встановлений комітетом парламенту, до предмета відання якого належать питання регламенту;

2) цей комітет має розглянути відповідні матеріали і подає висновок щодо порушеного питання Голові Верховної Ради України;

3) Голова парламенту повинен у десятиденний строк звернутися до суду з позовом про дострокове припинення повноважень цього народного депутата, або ж повернути матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду.

Очевидно, що регламентний комітет повинен постійно відстежувати додержання кожним народним депутатом вимог несумісності, фіксувати факти можливого недодержання цих вимог. Це є обов'язком комітету. Так само його обов'язком є звернути увагу голови парламенту на факти таких порушень і надати документальні матеріали, що підтверджують це. Голова Верховної Ради України не вправі ігнорувати звернення комітету щодо порушень вимог щодо несумісності. Він повинен всебічно вивчити надані йому матеріали і за умови повноти, достатності, об'єктивності, достовірності наведених фактів щодо порушення народним депутатом вимог щодо несумісності звернутися до суду. Він може повернути відповідні матеріали до комітету, відмовляючись звернутися до суду. Лише за умови обґрунтування такої відмови. Тоді комітет має додатково вивчити відповідні матеріали і або погодитися з Головою Верховної Ради України, або надати йому додаткові матеріали, що підтверджують факт порушення вимог щодо несумісності. Комітет може не погодитися з Головою парламенту. Особливо коли останній в силу тих чи інших причин зайняв упереджену позицію стосовно конкретного факту. У такому разі регламентний комітет може винести дане спірне питання на розгляд самого парламенту.

3. Регламент не вказує на те. яким чином питання включається до порядку денного: автоматично після його внесення комітетом, тобто без голосування, чи шляхом голосування за його включення. Оскільки спрощеного порядку в даному випадку не передбачено, то це, на нашу думку, слід інтерпретувати як вимогу щодо включення питання до порядку денного шляхом голосування. Частина 3 цієї статті вимагає проведення відкритого поіменного голосування для оформлення рішення парламенту щодо зобов'язання Голови парламенту звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень народного депутата, який порушив вимоги щодо несумісності. Тобто лише в таких випадках проводиться голосування Верховної Ради України, якщо ж Голова парламенту за поданням комітету з питань регламенту сам звертається до суду з відповідною позовною заявою, то окремого рішення Верховної Ради України не потрібно.

3. Відповідно до ст. 180 КАС України від 6 липня 2005 *р.* визначаються особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності.

Зокрема, КАС України встановлено, що позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає. Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі.

Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду. Варто додатково звернути увагу на те, що положення ч. 1 ст. 180 КАС України стосовно підсудності Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції справ про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності було визнано конституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 16-рп/2012 від 29 серпня 2012 р.

4. Відповідно до ч. 4 коментованої статті рішення суду про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимог закону щодо несумісності депутатського мандата, яке набрало законної сили, є остаточним і не потребує затвердження постановою Верховної Ради України. Саме з моменту набрання таким рішенням законної сили народний депутат втрачає свій депутатський мандат, а його повноваження припиняються.

## Розділ VI.
## РОЗГЛЯД ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯМ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

*Світовий досвід парламентаризму показує, що ефективність здійснення парламентом всіх функцій залежить від забезпечення дійового парламентського контролю. Функція такого контролю за змістом є широкою і багатогранною, а контрольні повноваження виступають одними із засадничих у його діяльності. Обсяг, зміст, ступінь використання та форми здійснення контрольних повноважень парламенту, насамперед, залежать від його місця і ролі у системі державного правління, тобто від правового статусу, традицій розвитку парламентаризму тощо.*

*Відповідно до п. 33 ст. 85 Конституції функція парламентського контролю здійснюється Верховною Радою у межах, що визначені Конституцією, де встановлено загальні засади, сфери та основні форми здійснення нею контрольних повноважень. Конституцією визначено, що парламент України здійснює контроль у таких сферах - за виконанням Державного бюджету (п. 4 ст. 85, статті 96, 97); за використанням коштів Державного бюджету (ст. 98); за діяльністю Кабінету Міністрів (пп. 11, 13 ст. 85, ст. 87); за використанням іноземних позик (п. 14 ст. 85) тощо. Таким чином, питання, з яких здійснюється парламентський контроль в Україні, належать до найважливіших у життєдіяльності суспільства і держави.*

*Дана функція здійснюється через певні, визначені у законодавстві, організаційно-правові форми. У світовій конституційній практиці найпоширенішими з них вважаються: запити до уряду; інтерпеляції; запитання усні та письмові; вотум недовіри та резолюція осуду уряду тощо. Застосування тих чи інших організаційно-правових форм парламентського контролю у різних країнах мають особливості, що обумовлені, насамперед, формою державного правління, а також специфікою структури та організації парламенту.*

*Правові форми здійснення названого контролю в Україні регламентуються Конституцією, законами України: «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Рахункову палату», Регламентом Верховної Ради України тощо.*

*Регламент стосується врегулювання насамперед не всіх означених питань, а лише особливостей парламентської процедури реалізації парламентського контролю і ґрунтується на нормах Конституції і відповідних законів України.*

*Зокрема, даний Розділ Регламенту регулює такі організаційно-правові форми парламентського контролю, як особливості розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних з депутатськими запитами; питань, пов'язаних з парламентським контролем за діяльністю Уряду України; особливостей організації і проведення парламентських слухань; розгляду парламентом України питання про дострокове припинення повноважень ВР АРК, а також розгляду звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення на посаду.*

*Водночас вміщення згаданих форм контролю в цьому розділі Регламенту ще не означає, що поза рамками цього Розділу не існує жодних інших форм і видів парламентського контролю. Наприклад, контроль у сфері бюджетного процесу вміщено в Главі 27 Регламенту; певні контрольні повноваження парламенту фіксуються також у сфері усунення глави держави в порядку імпічменту (Глава 30 Регламенту), у сфері здійснення номінаційних функцій (Глава 33 Регламенту), а також – у сфері розгляду питань притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту суддів та народних депутатів України (Глава 35 Регламенту) та питань щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України (Глава 36 Регламенту).*

## Глава 37.

## РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ДЕПУТАТСЬКИМИ ЗАПИТАМИ

### Стаття 224. Внесення депутатського запиту та його оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради

**1. Народні депутати, комітети готують та вносять депутатські запити відповідно до Конституції України, законів України "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України" та цього Регламенту.**

**2. Короткий зміст належним чином підготовленого і внесеного депутатського запиту оголошується головуючим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради, на якому відведений час для оголошення депутатських запитів.**

1. Важливим депутатським правом, що реалізується у Верховній Раді України в ході парламентської процедури, хоча й має зовнішнє спрямування, є **право депутатського запиту**. В узагальненому вигляді зміст цього інституту розкривають такі характерні риси: запит вноситься на засідання представницького органу депутатом у письмовій формі; як правило, законодавство встановлює, що запит має бути підтриманий певною кількістю депутатів; адресат запиту повинен дати відповідь на нього усно або письмово. При цьому іноді встановлюється, що така відповідь дається на засіданні представницького органу, депутат якого направив запит.

У деяких країнах закон визначає фіксований строк, протягом якого повинна бути дана відповідь на запит. В інших випадках такий строк встановлюють самі представницькі органи.

Депутатський запит і відповідь на нього оголошуються головуючим на засіданні або доводяться до відома депутатів іншим способом.

Правова природа депутатського запиту пов'язує цей інститут із змістом контрольних повноважень відповідного парламенту.

Сам же запит стосується досить широкого кола фізичних та юридичних осіб.

Водночас з огляду на його похідність від діяльності представницького органу, законодавча модель запиту повинна враховувати обсяг та межі повноважень відповідного представницького органу, чітко та однозначно співвідноситися з ними.

Правова конструкція депутатського запиту ґрунтується на нормах Конституції України, Закону України «Про статус народного депутата України» та Регламенту Верховної Ради України. Це створює трьохрівневу ієрархію механізму правового регулювання інституту депутатського запиту:

1) норми Конституції України як акта вищої юридичної сили;

2) норми спеціального статусного закону, покликаного конкретизувати конституційні приписи;

3) норми парламентського Регламенту, покликані розкрити особливості парламентської процедури щодо направлення запиту та контролю за його проходженням.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Таким чином, розкривається виключність місця адресування запиту – сесія парламенту. Далі – визначається коло адресатів запиту.

Саме ж легальне визначення депутатського запиту міститься в ч. 2 ст. 15 цього ж Закону. Це – **вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції**.

Із визначення запиту випливає, що він може мати як індивідуальний, персональний, так і колективний характер.

Зокрема, відповідно до ст. 30 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" комітет може прийняти рішення про депутатський запит до Президента України і подати цей запит до Верховної Ради України для направлення в порядку, встановленому п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України та ст. 15 Закону України "Про статус народного депутата України".

У запиті концентруються саме імперативні вимоги, які пред'являються депутатом щодо діяльності відповідних органів, установ тощо. Тобто підставою для запиту є наявність певних фактичних обставин у діяльності згаданих суб'єктів, які дозволяють депутата оцінити таку діяльність з негативного боку, виявити певні недоліки та з'ясувати необхідність їхнього усунення.

З огляду на те, що такі недоліки виявляються в масовому порядку та на необхідність швидшого реагування на них, запити фактично слугують засобом зв'язку депутатської діяльності з виборцями, її продовженням у сесійній залі.

Перш ніж підготувати запит, депутат має всебічно вивчити ту чи ту проблему. При цьому для закону не є важливим, з яких джерел він про неї дізнався, хто поінформував його про цю проблему. Це може бути зроблено за зверненням виборців, за власною ініціативою депутата, на прохання його колег по фракції тощо.

Те, що запити виголошуються на засіданні парламенту має засвідчувати те, що сам депутат чи група депутатів прагне надати таким запитам публічного характеру, усвідомлює значимість порушених у них питань та проблем, а також звернути на це увагу своїх колег по депутатському корпусу, привернути увагу парламенту в цілому до тієї чи тієї суспільно значимої проблеми.

Депутатський запит вноситься у письмовій формі депутатом, а у випадку, передбаченому п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, також на вимогу групи депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради України. Виключність письмової форми запитів підкреслює їх офіційний характер та значимість, публічність, адже і відповіді на запити мають вноситися так само в письмовій формі.

Рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу депутата, групи депутатів чи комітету Верховної Ради України має бути попередньо підтримане не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Таким чином, для направлення депутатського запиту Президенту України висуваються додаткові вимоги, що зумовлене його статусом глави держави: запити мають бути максимально вмотивованими, аргументованими, порушувати справді найважливіші проблеми, на які має реагувати Президент України як гарант Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Депутати мають голосувати при цьому двічі: спершу про підтримку запиту, потім – про його направлення.

Водночас законодавство України не висуває інші формалізовані вимоги щодо таких запитів, зокрема вимогу, щоб запити стосувалися сфери повноважень відповідної посадової особи. Це спричиняє певні ускладнення у практичному використанні права на депутатський запит, адресування запитів тим особам, які за законодавством не мають повноважень для вирішення порушеного в запиті питання.

Тож практика застосування законодавчих положень щодо депутатського запиту викликає чимало складнощів, зокрема стосовно того, чи є зазначене право абсолютним, як його слід здійснювати за тих чи інших конкретних умов, якими при цьому мають бути дії адресата, до якого звернено запит тощо. З огляду на ці та інші проблеми було винесено кілька важливих рішень КСУ, на аналізі яких слід зупинитися докладніше.

Насамперед, розглянемо Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України) від 19 травня 1999 р. (Справа № 4-рп/99).

Конституція України передбачає, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124). Інших форм відповідного представництва народу, у тому числі і за посередництвом народних депутатів, не передбачено. Таким чином, на думку КСУ, є підстави вважати, що встановлене ст. 86 Конституції України право депутата на запит є обмеженим і не поширюється на питання, пов'язані із здійсненням правосуддя у конкретних справах. Звернення депутата з вимогою чи пропозицією до судів, голів судів або безпосередньо до суддів саме з питань здійснення правосуддя у тих чи інших конкретних справах є неприпустимим.

Вимога чи пропозиція депутата до керівників органів СБУ не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян. За відсутності у вимозі чи

пропозиції депутата достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів.

У разі надходження до органів СБУ вимоги чи пропозиції депутата, пов'язаної з необхідністю проведення оперативно-розшукових заходів, керівники цих органів мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Законом України «Про Службу безпеки України» і Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»".

Наступним було Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) від 11 квітня 2000 р. (Справа № 4-рп/2000). Воно також стосувалося порядку та обсягу права депутатського запиту.

КСУ послався при цьому на раніше прийняте Рішення від 19 травня 1999 р. № 4-рп/99, в якому зазначив, що встановлене ст. 86 Конституції України право народного депутата України на запит є обмеженим і не поширюється на питання, пов'язані із здійсненням правосуддя у конкретних справах. Питання нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове (попереднє - до сформування системи досудового) слідство, провадження досудового (попереднього – до сформування системи досудового) слідства у кримінальних справах, участі прокурора в судових засіданнях є саме такими, що пов'язані зі здійсненням правосуддя в конкретних справах.

Пропозиції, вказівки, вимоги народного депутата України мають відповідати Конституції і законам України і можуть стосуватися лише питань, пов’язаних саме з депутатською діяльністю. А питання підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також питання провадження слідчими прокуратури досудового слідства в конкретних кримінальних справах не є такими, що пов'язані з депутатською діяльністю. Усі відповідні дії передбачені процесуальним законом. Вони здійснюються лише посадовими особами, уповноваженими на це законом, і у спосіб, визначений законом. Прокурори і слідчі прокуратури, здійснюючи зазначені процесуальні дії, є незалежними від будь-яких органів та інших посадових осіб і підкоряються тільки закону. Вплив у будь-якій формі на прокурора чи слідчого з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків заборонено чинним законодавством. Тому будь-які пропозиції, вказівки і вимоги депутата до прокурорів з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах КСУ визнав неправомірними.

Хронологічно третім за черговістю стало Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20 березня 2002 р. (Справа № 4-рп/2002).

Відповідно до частини першої статті 86 Конституції України депутати можуть звертатися із запитами тільки до Міністра внутрішніх справ України, керівників головних

управлінь, управлінь і відділів Міністерства внутрішніх справ України як керівників органів державної влади, а також до керівників відповідних підприємств, установ.

Разом з тим, за змістом частини першої статті 86 Конституції України депутат не може адресувати свої запити іншим працівникам органів внутрішніх справ, у тому числі слідчим органів внутрішніх справ і працівникам міліції, які здійснюють функцію органу дізнання.

Керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють функції дізнання, у разі надходження до них звернень народного депутата України з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах, не пов'язані обов'язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень і не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог та пропозицій.

Відповідно до Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 р. N 16-рп/2003 КСУ вирішив, що положення частини першої статті 86 Конституції України та відповідні положення частин другої, третьої статті 15 Закону України "Про статус народного депутата України" треба розуміти так, що направлення запиту народного депутата України, з яким він на сесії Верховної Ради України звертається до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України.

Таким чином, відтоді усталеною та легітимізованою стала практика, коли депутатські запити оголошуються головуючим на сесії. При цьому голосування депутатів не проводиться.

А ось положення пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України, абзацу другого частини четвертої статті 15 Закону України "Про статус народного депутата України" необхідно розуміти так, що рішення про направлення запиту до Президента України приймається Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу.

2. Від права депутатського запиту слід відрізняти **право на депутатське звернення**, передбачене ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України». Відповідно до цієї норми народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених ним питань.

**Депутатське звернення – це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.**

Відповідно до Рішення КСУ від 5.03.2003 р. № 5-рп/2003 (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) на відміну від запиту депутатське звернення не має імперативного характеру і заявляється народними депутатами України самостійно. Такі звернення можуть бути зумовлені скаргами та заявами виборців, а також стосуватися інших питань депутатської діяльності, які ініціюються народним депутатом України.

Згідно з Рішенням КСУ від 1.04.2008 р. № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) гарантоване Конституцією України право народного депутата України на запит та встановлене законом право на депутатське звернення є повноваженнями, які реалізуються незалежно одне від одного. Конституція України не містить застережень щодо допустимості внесення народним депутатом України запиту лише після направлення відповідного звернення чи недопустимості внесення запиту без депутатського звернення.

На відміну від запитів депутатські звернення направляються депутатом до відповідних органів без голосування та без обговорення на сесії ради. Тобто це більш індивідуалізована форма реагування депутатів на проблеми своїх виборців, факти порушень законності тощо.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання.

3. Відповідно до ч. 2 цієї статті короткий зміст належним чином підготовленого і внесеного депутатського запиту оголошується головуючим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради України, на якому відведений час для оголошення депутатських запитів. Днем виголошення депутатських запитів є п’ятниця. Саме в цей день, як правило, в ході ранкового засідання їх короткий зміст, що включає назву запиту, його предмет та адресата, якому направляється запит, оголошується головуючим на пленарному засіданні.

Після оголошення змісту депутатських запитів на пленарному засіданні Верховної Ради України роботу щодо їх обліку, підготовки проектів постанов Верховної Ради України у разі направлення запиту до Президента України, відповідного оформлення для відправлення адресатам, контролю за додержанням термінів їхнього розгляду, інформування керівництва Верховної Ради України та відповідних народних депутатів України про одержані відповіді здійснює Відділ контролю Апарату Верховної Ради України, який передає їх фельдзв'язком для негайного вручення адресатам.

**Стаття 225. Розгляд Верховною Радою питання про направлення депутатського запиту**

**1. На одному пленарному засіданні може бути оголошено не більше двох депутатських запитів одного народного депутата.**

**2. Після оголошення короткого змісту депутатського запиту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради оголошує голосування щодо попередньої підтримки запиту до Президента України.**

**3. Рішення про направлення депутатського запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів, комітету має бути попередньо підтримане підписами не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а в разі відсутності такої кількості підписів - шляхом відкритого поіменного голосування за підтримку запиту не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**4. Рішення про направлення попередньо підтриманого депутатського запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і оформляється постановою Верховної Ради.**

**5. Апарат Верховної Ради надсилає текст депутатського запиту до Президента України разом з відповідною постановою Верховної Ради.**

1. Процедура направлення депутатського запиту визначена Регламентом Верховної Ради України досить детально.

Існує обмеження щодо направлення запитів: на одному пленарному засіданні може бути оголошено не більше двох депутатських запитів одного народного депутата. Це має запобігати зловживанню народними депутатами своїм правом на запит і запобігати зменшенню вагомості депутатських запитів.

2. Особливі вимоги щодо направлення запитів Президенту України, визначені частинами 2-4 цієї статті, диктуються умовами Конституції України: після оголошення короткого змісту депутатського запиту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради оголошує голосування щодо попередньої підтримки запиту до Президента України. При цьому рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів, комітету має бути попередньо підтримане підписами не менш як 150 народних депутатів. Якщо ж такої кількості підписів немає, то має відбутися відкрите поіменне голосування за підтримку запиту. Для того, щоб бути результативним, достатньо 150 голосів народних депутатів за підтримку запиту.

Далі має відбутися голосування за направлення запиту. Рішення про направлення попередньо підтриманого запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як 226 народних депутатів.

Таким чином, для направлення запиту Президенту України має відбутися два голосування: спершу за підтримку запиту, потім за його направлення адресату. Така ускладнена процедура має гарантувати надходження главі держави запитів із справді суспільно важливих проблемних питань, що потребують його реагування в рамках наданих йому конституційних повноважень.

Рішення про направлення попередньо підтриманого запиту до Президента України оформлюється постановою парламенту, яка разом з відповідним запитом надсилається Апаратом Верховної Ради до Президента України. Такі запити разом з проектами відповідних постанов Верховної Ради України Відділ контролю Апарату Верховної Ради України передає протокольному відділу Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України для остаточного оформлення і відправлення адресату.

**Стаття 226. Розгляд відповіді на депутатський запит**

**1. Відповіді на депутатський запит оголошуються головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради в тому разі, якщо на цьому наполягає народний депутат, який є ініціатором депутатського запиту.**

**2. Народний депутат після оголошення відповіді на його депутатський запит має право виступити з реплікою і дати оцінку відповіді. Час на такий виступ не повинен перевищувати трьох хвилин.**

**3. Згідно з рішенням Верховної Ради, прийнятим на пропозицію народного депутата, який є ініціатором депутатського запиту, а також у разі якщо така пропозиція підтримана не менш як однією п'ятою від конституційного складу Верховної Ради підписів народних депутатів, на пленарному засіданні Верховної Ради проводиться обговорення відповіді на депутатський запит.**

**4. У випадках, передбачених частиною третьою цієї статті, питання про обговорення відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування. Дата розгляду питання визначається відповідно до статті 25 цього Регламенту. Народний депутат, який звертався з депутатським запитом, за своїм підписом подає до Верховної Ради текст одержаної відповіді на нього та проект відповідної постанови Верховної Ради, що надаються народним депутатам не пізніш як за три дні до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради. Рішенням Верховної Ради може бути визначений головний комітет для підготовки висновку щодо відповіді на депутатський запит. Цей висновок також надається народним депутатам у зазначений вище строк.**

**5. Для обговорення відповіді на депутатський запит Апарат Верховної Ради запрошує на пленарне засідання Верховної Ради посадових осіб, до яких було направлено депутатський запит.**

**6. Обговорення відповіді на депутатський запит включає:**

**1) виступ народного депутата, який вніс депутатський запит з обґрунтуванням своєї пропозиції, - до трьох хвилин;**

**2) виступ представника органу або посадової особи, до якої було направлено депутатський запит, - до трьох хвилин;**

**3) виступ голови або представника головного комітету, якщо йому доручалася підготовка висновку щодо відповіді на депутатський запит, - до трьох хвилин;**

**4) виступи двох народних депутатів на підтримку кожної внесеної пропозиції і двох народних депутатів, які її не підтримують, - не більш як по три хвилини кожному.**

**7. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада приймає постанову.**

1. Важливо зазначити, що законодавство України передбачає строки реагування на депутатські запити, що підкреслює їх вагу як особливої форми парламентського контролю.

Президент України, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити депутата, групу депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду його (їх) запиту у 15-денний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк.

Закон не передбачає можливості переадресування запитів іншим посадовим особам, аніж тим, яким вони направлялися. Щоправда, практика реагування на депутатські запити свідчить про неодноразовість і порушення строків відповідей на запити, і про відповіді на них не тими посадовими особами, яким вони адресувалися. Всі ці факти применшують роль і значення запитів, нівелюють контрольні повноваження депутатів і парламенту в цілому, призводять до зниження управлінської дисципліни та авторитету і депутатського корпусу, і відповідних органів влади.

Законодавством України встановлене і таке правило: якщо запит депутата з об’єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, Президент України, керівник відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, до якого звернуто запит, зобов’язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та депутата, групу депутатів, комітет Верховної Ради України, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

При цьому законодавство не розкриває змісту таких об’єктивних причин, віддаючи вирішення цього питання на розсуд відповідних посадових осіб. Водночас вони не повинні зловживати своїм правом подовжувати строки реагування на запити та уважно ставитися до їх змісту, не зволікаючи з відповідями по суті порушених питань.

Разом з тим, будь-яке подовження строку має відбуватися після письмово повідомлення про це депутатів, хоч і в цьому випадку закон, на жаль, не встановлює строки такого повідомлення та процедури реагування на нього.

Законодавство надає можливості депутатам не лише пасивно спостерігати за розглядом запитів, але і брати активну участь у вирішенні порушених у них проблем. Так, депутат має право брати безпосередньо участь у розгляді внесеного ним запиту керівником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації. Закон не встановлює форми такої участі. Тож вони мають визначатися самим депутатом за погодженням з відповідними посадовими особами, до яких звернуто запит та мають враховувати конкретні обставини, можливості та умови такого розгляду.

Водночас законодавство не надає можливості в таких випадках подовжувати чи скорочувати строки розгляду запиту. Тобто і в разі безпосередньої участі депутата в процедурі розгляду його запиту строки розгляду залишаються тими ж, що і для всіх запитів.

На вимогу депутата керівник органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, якому адресовано запит, зобов'язаний повідомити народному депутатові про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за 3 дні до їх розгляду.

2. Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і депутату, який його вніс.

Відповідь на депутатський запит, внесений групою депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України.

Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, на ім'я яких було направлено запит. Жодних винятків із цього правила закон не установлює.

Депутат, представник групи депутатів, комітет Верховної Ради України мають право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. По відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п’ятої від конституційного складу Верховної Ради України.

При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України, керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням.

3. Парламентська процедура розгляду відповіді на депутатський запит докладно врегульована в цій статті Регламенту.

Згідно з нею відповіді на депутатський запит не виголошуються в сесійній залі. Лише коли на цьому наполягає ініціатор запиту, головуючий на засіданні має виголосити таку відповідь. Регламент не розкриває форми та строків такого наполягання: очевидно, що після отримання письмової відповіді на запит його ініціатор уважно ознайомиться зі змістом такої відповіді і в разі невдоволення нею або з інших причин, які він вважатиме за достатні, може звернутися на ім’я Голови парламенту з вимогою виголосити таку відповідь, довівши її до

відома всього депутатського корпусу. Очевидно, також, що в цьому разі виголошення відповіді на засіданні парламенту не є самоціллю. Мета тут дещо інша – привернути увагу депутатського корпусу до неналежної або незадовільної відповіді, невжиття органом державної влади заходів з припинення порушень чинного законодавства тощо, з тим, щоб потім у порядку, встановленому Регламентом провести відповідне парламентське обговорення. У такий спосіб статус депутатського запиту автоматично підвищується. Він набуває ознак цілісного та дійового контрольного інструменту в руках народних депутатів, парламенту України загалом.

4. Процедурно, наступним кроком після оголошення відповіді на депутатський запит відповідно до ч. 2 цієї статті, може бути виступ ініціатора запиту з реплікою, в якій він може, зокрема, і дати оцінку відповіді на запит. Регламентом встановлено, що такий виступ має бути гранично лаконічним і його тривалість не повинна перевищувати 3 хвилин. Очевидно, що вказане право надається будь-якому ініціатору запиту незалежно від того, чи це є індивідуальний ініціатор (один депутат), чи колективний (група депутатів, парламентський комітет). У разі колективного запиту народні депутати-ініціатори подання запиту мають визначити з-поміж себе представника, який може від їх імені виступити з реплікою протягом зазначеного періоду часу.

5. Частина 3 цієї статті логічно продовжує парламентську процедуру розгляду відповіді на депутатський запит відкриттям парламентського обговорення з порушеної теми. Відкриття такого обговорення може бути пов’язано з попереднім виступом ініціатора запиту, а може і не пов’язуватися з ним.

У даному випадку важливо інше: ініціатива початку парламентського обговорення порушеного питання має виходити від не менш як 90 народних депутатів, які поставили свої підписи під вимогою провести парламентське обговорення відповіді на депутатський запит; або ж – бути оформлена рішенням Верховної Ради України, прийнятим на пропозицію ініціатора депутатського запиту. Таким чином, у другому випадку спершу треба набрати не менше 226 голосів народних депутатів “за” обговорення відповіді на депутатський запит. Така дещо ускладнена процедура встановлена в Регламенті задля того, щоб зробити парламентське обговорення максимально вмотивованим, таким, що дійсно викликане об’єктивними потребами і таким, що підтримується значною кількістю народних депутатів, щоб уникнути відволікання уваги парламентарів на другорядні і не надто важливі із загальнодержавного погляду питання.

6. У разі додержання встановлених умов для початку парламентського обговорення питання про обговорення відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування, тобто автоматично.

Важливим є визначення дати розгляду питання на пленарному засіданні парламенту. Вона, зокрема, визначається з урахуванням вимог ч. 3 ст. 25 Регламенту, відповідно до якої у п’ятницю третього тижня місяця з 11 години відводиться час для обговорення відповідей на депутатські запити. Це має враховуватися при формуванні Апаратом Верховної Ради України тижневого порядку денного пленарних засідань парламенту.

7. Важливою передумовою організації повноцінного депутатського обговорення відповіді на запит є надання народним депутатом необхідних документів, а саме: тексту відповіді на запит та проекту відповідної постанови Верховної Ради України, яку парламент має ухвалити за наслідками проведеного обговорення. Закономірно, що оскільки ініціатором проведення обговорення виступає автор відповідного депутатського запиту, то саме на нього покладається обов’язок надання відповідних документів не пізніш як за 3 дні до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України, щоб народні депутати встигли ознайомитися з ними.

Факультативною умовою проведення парламентського обговорення, поряд з наведеною вище імперативною, є прийняття окремого рішення Верховної Ради України щодо визначення

головного комітету для підготовки висновку щодо відповіді на депутатський запит. При визначенні комітету головним у даному питанні слід враховувати розподіл предметів відання парламентських комітетів, установлений відповідною парламентською постановою. Підготовлений комітетом висновок також надається депутатам не пізніш як за 3 дні до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України.

8. Відповідно до ч. 5 цієї статті встановлена обов'язкова вимога запрошення для обговорення відповіді на депутатський запит тих посадових осіб, до яких було направлено цей депутатський запит. Відповідний обов'язок покладається на Апарат Верховної Ради України, який, з урахуванням складеного ним тижневого порядку денного, має завчасно повідомити відповідних посадових осіб щодо часу і предмету такого парламентського обговорення.

Регламент не встановлює в даному випадку чітких строків такого повідомлення: останні мають бути достатніми для прибуття відповідних посадових осіб для участі в парламентському обговоренні.

Водночас законодавство України не встановлює санкцій для відповідних посадових осіб за неявку на пленарне засідання Верховної Ради України для участі в обговоренні відповіді на депутатський запит.

9. У ч. 6 цієї статті визначено алгоритм проведення відповідного парламентського обговорення. Воно має відмінність від обговорення питань у парламентському режимі як за повною, так і за скороченою процедурою. Це зумовлене специфікою розглядуваного питання. Загалом, таке обговорення має бути доволі стислим і лаконічним.

10. Важливо, що за результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає постанову (ч. 7 коментованої статті). Нагадаємо, що відповідно до ч. 4 цієї статті відповідний проект вноситься народним депутатом – ініціатором запиту. Тобто тут встановлений спеціальний суб'єкт права законодавчої ініціативи.

Регламент не деталізує того, в який спосіб ухвалюватиметься така постанова. Це вказує на те. що в даному випадку застосовується правило, що міститься в ч. 3 ст. 143 Регламенту: відповідна постанова приймається з дотриманням процедури, встановленої для розгляду законопроектів у першому читанні з прийняттям їх у цілому, якщо парламентом не прийнято іншого рішення. Це означає, що за звичайних умов постанова приймається відразу в цілому, якщо проти цього не заперечують народні депутати і парламент України не ухвалить рішення про її доопрацювання з внесенням проекту на друге читання.

## Глава 38.

## РОЗГЛЯД ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПАРЛАМЕНТСЬКИМ КОНТРОЛЕМ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

**Стаття 227. Розгляд питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України**

**1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень подається на розгляд Верховної Ради у місячний строк після сформування Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України разом з Програмою діяльності подає проект постанови Верховної Ради про її схвалення.**

**2. Не пізніше наступного дня після надходження Програми діяльності Кабінету Міністрів України до Верховної Ради зазначена Програма направляється Головою Верховної Ради України для обговорення в комітети та депутатські фракції (депутатські групи).**

**{Частина друга статті 227 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до Верховної Ради. Це питання включається до порядку денного відповідної сесії Верховної Ради без голосування.**

**4. Обговорення під час розгляду питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, передбаченому пунктами 1, 5, 6, 7 статті 30 цього Регламенту, а також включає виступи народних депутатів по одному представнику від кожного комітету.**

**5. Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради, відповідає на запитання народних депутатів.**

**6. За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може:**

**1) схвалити Програму діяльності Кабінету Міністрів України;**

**2) надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні.**

**7. Рішення про надання Кабінету Міністрів України можливості доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України може бути прийняте Верховною Радою лише один раз. Розгляд у Верховній Раді доопрацьованої Програми діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, передбаченому цією статтею.**

**8. У разі якщо Верховною Радою за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України не прийнято жодного із рішень, передбачених частиною шостою цієї статті, Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається не схваленою і протягом року цим Кабінетом Міністрів України не подається до Верховної Ради.**

**9. Програма діяльності Кабінету Міністрів України може бути повторно внесена на розгляд Верховної Ради не раніш як через рік після дня її несхвалення.**

1. Парламентський контроль за діяльність органів виконавчої влади є одним з ключових напрямів і форм парламентського контролю загалом. З огляду на конституційне зміцнення участі Верховної Ради України у формуванні та діяльності Кабінету Міністрів України, об'єктивно зростає вага і роль парламентського контролю. Такий контроль має розпочинатися буквально з перших кроків діяльності новосформованого Уряду, який формалізує стратегію своєї діяльності через розробку Програми діяльності КМУ та внесення її до парламенту України для відповідного схвалення.

Згідно з ч. 1 ст. 11 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Програма діяльності КМУ базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Такі програмні завдання, як відомо, формалізуються у угоді про створення коаліції. Таким чином, Програма діяльності Уряду має відбивати програмні позиції коаліції, закладені у відповідній коаліційній угоді.

Відповідно до ч. 1 параграфа 5 Регламенту КМУ Програма діяльності КМУ – це урядовий документ, в якому визначається стратегія його діяльності. Він розробляється на основі узгоджених політичних позицій та програмних завдань коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та пропозицій членів Кабінету Міністрів.

2. У ч. 1 цієї статті та в Регламенті КМУ зазначено, що Програма діяльності КМУ розробляється на період його повноважень. Це вказує на те, що для одного і того ж складу Уряду може бути затверджена лише одна Програма його діяльності. Водночас строк повноважень КМУ, на відміну від строку повноважень Президента та Верховної Ради України, не є абсолютно визначеним. Це також слід враховувати, розуміючи відносність даної законодавчої формули.

3. Важливим для розуміння специфіки Програми діяльності КМУ є визначення строків її підготовки, оскільки від цього залежить обчислення строків її схвалення парламентом. У цьому плані законодавство України містить дещо відмінні правові позиції. У ч. 1 статті, що коментується, наведені приписи, згідно з якими Програма діяльності КМУ подається на розгляд Верховної Ради у місячний строк **після** сформування КМУ. Тобто спершу має відбутися факт номінування Уряду, потім розробка ним Прогами діяльності і її подання для схвалення до парламенту України.

Ідентична логіка закладена в ч 2 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України.

Це означає, що, по-перше, Програма діяльності Уряду є власне програмою діяльності Уряду – вона подається за умови наявності останнього де-юре; по-друге, вона виступає продуктом колективного обговорення і прийняття, як це, очевидно, і має бути притаманне урядовій програмі, а не продуктом одноособового волевиявлення Прем'єр-міністра України, який відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України.

4. Регламент орієнтує на швидке схвалення парламентом Програми діяльності КМУ. Така динаміка у сенсі частин 2-3 цієї статті означає:

1) направлення Головою парламенту України Програми діяльності КМУ не пізніше наступного дня після її надходження для обговорення в комітети та депутатські фракції (групи);

2) проведення обговорення програми в комітетах і фракціях (групах);

3) розгляд питання про схвалення Програми діяльності КМУ не пізніше як у 15-денний строк після її надходження до парламенту з включенням питання про її схвалення до порядку денного відповідної сесії парламенту без проведення голосування.

5. Відповідно до ч. 4 цієї статті передбачається процедура повного обговорення Програми діяльності КМУ. Це вказує на неприпустимість розгляду даного питання за скороченою процедурою, з огляду на його суспільну і державну важливість. Процедура розгляду Програми діяльності КМУ, відтак, передбачає таку послідовність:

1) доповідь Прем'єр-міністра України – не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь визначеного головним комітетом співдоповідача – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступи народних депутатів – членів головного комітету з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету, - 1 хвилина;

4) виступи по одному представнику від кожного комітету,до яких, крім головного комітету, направлявся проект постанови про схвалення Програми діяльності КМУ, у разі якщо висновки цих комітетів не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

5) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини;

8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

6. Як випливає з системного аналізу частин 6 і 8 коментованої статті, за результатами розгляду Програми діяльності КМУ Верховна Рада може: 1) схвалити Програму діяльності Уряду; 2) надати КМУ можливість доопрацювати Програму діяльності КМУ з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні; 3) не схвалити Програму діяльності КМУ.

Спершу на голосування ставиться проект постанови, внесений КМУ, про схвалення Програми діяльності КМУ. Якщо він набирає на свою підтримку не менш як 226 голосів народних депутатів, Програма діяльності КМУ є схваленою. Якщо ж ні, то тоді головуючий ставить на голосування питання про надання Урядові можливості доопрацювання Програми діяльності КМУ. Якщо на підтримку даного рішення набирається не менше 226 голосів

народних депутатів, то Програма діяльності уряду повертається до КМУ для відповідного доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні.

Відповідне рішення ухвалюється шляхом проведення відкритого поіменного голосування більшістю від конституційного складу парламенту і оформлюється відповідною постановою Верховної Ради України.

Якщо ж жодне з наведених варіантів рішення не набирає на свою підтримку 226 голосів народних депутатів, то тоді Програма діяльності КМУ вважається несхваленою. Окремого рішення про це не приймається парламентом, тобто позитивного голосування за несхвалення Програми діяльності КМУ не проводиться.

Юридичним наслідком несхвалення такої Програми є неможливість протягом року після цього подавати новий варіант урядової Програми діяльності до парламенту України.

Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття такого рішення (ч. 5 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та вноситься до парламенту за алгоритмом, описаним у цій статті Регламенту.

Водночас слід врахувати, що рішення про доопрацювання може прийматися парламентом лише один раз (ч. 7 цієї статті).

7. У ч. 9 цієї статті допускається можливість повторного внесення Програми діяльності КМУ лише після спливу року з дня її несхвалення. При цьому не уточнюється чи йдеться про Програму, що текстуально збігається з несхваленим її варіантом, чи про цілковито новий варіант програми діяльності Уряду. Це вказує на те. що будь-який варіант такої Програми не може бути направлений до парламенту України раніше ніж через рік після попереднього несхвалення.

При цьому не можна брати до уваги випадки, коли повноваження Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України припиняються. У таких випадках новосформований після початку роботи парламенту КМУ має керуватися приписами Закону України "Про Кабінет Міністрів України" та Регламенту щодо невідкладного внесення на розгляд нового парламенту Програми діяльності новосформованого Уряду, навіть якщо річний строк з моменту несхвалення Програми діяльності попереднього Уряду ще не сплив. Тобто обмеження ч. 9 цієї статті не можуть бути поширені на діяльність нового Уряду та нового парламенту.

**Стаття 228. Розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України**

**1. Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року.**

**2. Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України подає на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. За рішенням Верховної Ради, прийнятим за пропозицією Голови Верховної Ради України або комітету, до предмета відання якого належить відповідне питання, доповідь про хід і результати виконання таких програм може бути заслухана на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**3. Верховна Рада за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, зазначених у частині першій цієї статті.**

**4. Щорічний звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України не пізніш як за 15 днів, а позачерговий звіт - не пізніш як за три дні до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради передається комітетам, а також надається народним депутатам.**

**5. Звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради доповідає Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності - Перший віце-прем'єр-міністр України.**

**6. Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову.**

**7. У разі якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада за умови додержання вимог статті 87 Конституції України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.**

1. Схвалення парламентом України Програми діяльності Уряду відкриває шлях для напруженої роботи з утілення її положень у життя. Це вимагає значних зусиль з боку КМУ, всіх органів виконавчої влади. Зрозуміло, що контроль за роботою Уряду та підпорядкованих йому органів має знайти продовження у контролі за виконанням схваленої Верховною Радою України Програми діяльності КМУ.

2. Відповідно до цієї статті такий контроль має постійний характер і формалізується через розгляд: 1) один раз на рік звіту КМУ про хід і результати виконання урядової Програми; 2) доповіді про хід і результати виконання затверджених парламентом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 3) позачерговий звіт КМУ про хід і результати виконання урядової програми. Такі питання включаються до порядку денного сесії парламенту позачергово без голосування (п. 4 ч. 4 ст. 20 Регламенту).

Частини 1-3 цієї статті деталізують відповідно кожну з названих трьох форм парламентського контролю за урядовою діяльністю.

3. Щорічний звіт КМУ про хід і результати виконання Програми діяльності Уряду готується і подається в наступному порядку. Відповідно до параграфу 131 Регламенту КМУ матеріали до щорічного звіту КМУ про хід і результати виконання Програми діяльності КМУ готують міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації та подають їх до 30 січня поточного року Міністерству економіки України. Останнє здійснює координацію роботи з підготовки звіту, надання методичної допомоги, узагальнення відповідних матеріалів та подає проект звіту КМУ до 5 лютого поточного року.

З доповіддю про проект звіту на засіданні КМУ виступає Перший віце-прем’єр-міністр, а із співдоповідями - віце-прем’єр-міністри. КМУ затверджує на своєму засіданні звіт та подає його протягом 45 днів після закінчення календарного року Верховній Раді України. З доповіддю про щорічний звіт КМУ про хід і результати виконання Програми діяльності КМУ на пленарному засіданні Верховної Ради виступає Прем’єр-міністр України, а в разі його відсутності – Перший віце-прем’єр-міністр України. після цього відбувається заслуховування

співдоповіді визначених головними комітету/комітетів, а далі – обговорення звіту. Слід мати на увазі, що текст щорічного звіту має бути наданий народним депутатам та комітетам не пізніш як за 15 днів до розгляду його на пленарному засіданні парламенту (ч. 4 цієї статті).

4. Хоча в даній статті Регламенту не визначається, за якою процедурою проводиться обговорення – повною, скороченою чи спеціальною – можна зробити висновок, що раз Регламент не встановлює якихось відхилень від процедури, яка є основною, то саме за нею, тобто за процедурою повного обговорення (ст. 30 Регламенту) і відбувається саме обговорення звіту КМУ. Це означає проведення таких дій:

1) доповідь Прем'єр-міністра України триває не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь визначеного головним комітетом співдоповідача – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступи народних депутатів – членів головного комітету з оголошенням та з висновком відповідного комітету, - обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом 1 хвилина;

4) виступи по одному представнику від кожного комітету, крім головного комітету, у разі якщо висновки цих комітетів не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

5) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини;

8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

Обговорення звіту завершується прийняттям відповідної постанови парламенту щодо схвалення чи несхвалення такого звіту. Спеціальні суб'єкти права законодавчої ініціативи в даній статті не вказані, що означає, що вони визначаються з урахуванням змісту ст. 94 Регламенту.

5. Відповідно до ч. 2 цієї статті встановлюється правило одночасного подання поряд зі звітом про виконання Державного бюджету України доповідей про хід і результати виконання затверджених парламентом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Відповідно до ч. 5 ст. 161 Регламенту річний звіт про виконання Державного бюджету України подається КМУ не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Це означає, що в ці ж строки мають бути подані і доповіді про хід і результати вищезгаданих програм.

Подання таких доповідей тягне за собою їх направлення Головою Верховної Ради України до відповідних комітетів парламенту, які за власною ініціативою, всебічно вивчивши зміст таких доповідей, можуть ініціювати перед головою парламенту або безпосередньо перед Верховною Радою України заслуховування відповідної доповіді.

Суб'єктом ініціювання такої доповіді, безвідносно до комітетів, може виступити і сам Голова парламенту (ч. 2 цієї статті). Так само, як і в попередньому випадку, у даному разі відбувається процедура повного обговорення питання на пленарному засіданні парламенту.

6. У ч. 3 цієї статті за парламентом України закріплене право у будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт КМУ з питання виконання ним Програми діяльності Уряду. У даному разі малося на увазі, очевидно, право парламенту за дотримання певних умов ініціювання такого звіту вимагати його проведення у будь-який час, тобто позачергово, незалежно від наявності чи відсутності щорічного звіту КМУ з даного питання. Очевидно, що

така вимога має бути максимально вмотивована, продиктована дійсно важливими обставинами, суспільними потребами тощо.

Саме тому й вимагається наявність спеціального суб'єкта ініціювання позачергового звіту Уряду: 1) не менш як 150 народних депутатів; 2) не менш як три парламентські комітети; 3) Голова Верховної Ради України. Зрозуміло, що праву ініціювання такого питання відповідає обов'язок парламенту України визначитися з включенням такого питання до порядку денного сесії шляхом голосування.

Текст позачергового звіту має бути надано народним депутатам та комітетам не пізніш як за 3 дні до розгляду його на пленарному засіданні парламенту (ч. 4 цієї статті). Обговорення звіту відбувається за процедурою повного обговорення (ст. 30 Регламенту). За підсумками обговорення парламент приймає постанову щодо схвалення чи несхвалення такого звіту (ч. 6 цієї статті).

7. Незадовільна оцінка роботи КМУ з виконання Програми його діяльності, інших загальнодержавних програм може мати і більш негативні наслідки для функціонування Уряду, аніж проста констатація парламентом України незадовільної його роботи. Зокрема, відповідно до Конституції України у разі якщо діяльність КМУ визнана незадовільною, Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри КМУ без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України.

При цьому слід мати на увазі, що згідно зі ст. 87 Конституції України Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як 150 народних депутатів України може розглянути питання про відповідальність КМУ та прийняти резолюцію недовіри КМУ більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Уряду не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності КМУ або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Порядок розгляду питання про відповідальність КМУ деталізується у ст.ст. 231-232 Регламенту.

**Стаття 229. Організація проведення "години запитань до Уряду"**

**1. Щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, у п'ятницю з 10 до 11 години проводиться "година запитань до Уряду".**

**2. Під час проведення "години запитань до Уряду" у засіданні Верховної Ради бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.**

**3. Під час проведення "години запитань до Уряду" можуть порушуватися лише питання з визначеної теми. Пропозиції щодо визначення теми "години запитань до Уряду" щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, вносять Погоджувальній раді депутатські фракції (депутатські групи).**

**{Частина третя статті 229 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**4. "Година запитань до Уряду" включає:**

**1) запитання до членів Кабінету Міністрів України від депутатських фракцій (депутатських груп) та відповіді на них - до 30 хвилин;**

**{Пункт 1 частини четвертої статті 229 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2) запитання народних депутатів до членів Кабінету Міністрів України та відповіді на них - до 30 хвилин.**

**5. Запитання до членів Кабінету Міністрів України ставляться усно або письмово та формулюються коротко і чітко.**

**6. Депутатська фракція (депутатська група) може заздалегідь письмово повідомити членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено. Письмові запитання від депутатських фракцій (депутатських груп) подаються до Апарату Верховної Ради не пізніше 14 години вівторка, що передує дню проведення "години запитань до Уряду". Якщо на такий вівторок припадає святковий або інший неробочий день, письмові запитання від депутатських фракцій (депутатських груп) подаються до 14 години першого наступного робочого дня.**

**{Частина шоста статті 229 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**7. Апарат Верховної Ради надсилає до Кабінету Міністрів України подані депутатськими фракціями (депутатськими групами) письмові запитання членам Кабінету Міністрів України до 18 години останнього робочого дня подання письмових запитань.**

**{Частина сьома статті 229 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1.Своєрідною та відносно новою формою парламентського контролю за діяльністю Уряду є “година запитань до Уряду”. Вона означає **організовану відповідно до правил парламентської процедуру форму обміну запитаннями і відповідями між представниками депутатського корпусу та членами КМУ з певної, заздалегідь визначеної теми, протягом спеціально відведеного для цього пленарного засідання Верховної Ради України**.

2.У цій статті деталізовані вимоги щодо організації “години запитань до Уряду”. Вони включають в себе визначення часу проведення відповідної форми контролю; забезпечення участі КМУ у засіданні парламенту, під час якого реалізується дана форма контролю; спосіб визначення тематики “години запитань до Уряду”; форму адресування та коло суб’єктів, уповноважених ставити Урядові запитання.

3. Відповідно до ч. 1 параграфа 127 Регламенту КМУ для інформування Верховної Ради про діяльність Кабінету Міністрів відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Уряд у повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутні з поважних причин, бере участь у проведенні у Верховній Раді години запитань до Уряду. Про членів КМУ, які з поважних причин не можуть взяти участь у проведенні години запитань до Уряду, Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів письмово інформує Верховну Раду напередодні проведення зазначеного заходу (ч. 2 параграфа 127 Регламенту КМУ). Під час проведення години запитань до Уряду член КМУ відповідає у межах своєї компетенції на запитання народних депутатів України та представників депутатських фракцій (груп). Відповіді можуть доповнити інші члени КМУ (ч. 3 параграфа 127 Регламенту КМУ).

Водночас, законодавство України не розкриває суті поняття “поважні причини” стосовно даного випадку.

4.Суб’єктом визначення тематики “години запитань до Уряду” є Погоджувальна рада депутатських фракцій. Вона визначає тематику з урахуванням пропозицій, наданих щотижнево у період пленарних засідань парламенту депутатськими фракціями (групами).

Під час проведення "Години запитань до Уряду" порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади (ч. 4 ст. 35 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”).

5.Відповідно до ч. 4 цієї статті визначається алгоритм проведення даної процедури: депутатським фракціям (групам) та народним депутатам відводиться рівний час – по 30 хвилин для виголошення запитань членам КМУ та одержання відповідей на них.

6.З огляду на часову обмеженість, Регламент вимагає лаконічності у формулюванні запитань до членів Уряду. Очевидно, що така ж вимога має бути адресована щодо змісту відповідей на запитання: такі відповіді мають чітко і вичерпно окреслювати коло порушеного питання, давати змогу однозначно розуміти зміст думки відповідача (ч. 5 цієї статті).

7.Для підготовки більш ґрунтовних та конкретних відповідей практикується надання письмових запитань заздалегідь. Відповідне право на такі питання отримує кожна депутатська фракція (група). Зокрема, у ч. 6 цієї статті встановлено, що письмові запитання від депутатських фракцій (груп) подаються до Апарату Верховної Ради не пізніше 14 години вівторка, що передує дню проведення “години запитань до Уряду”. Якщо на такий вівторок припадає святковий або інший неробочий день, то письмові запитання від депутатських фракцій, які не входять до складу коаліції, подаються до 14 години першого наступного робочого дня. Вважається, що часу від вівторка до четверга включно цілком достатньо, щоб підготувати належну відповідь на поставлені письмові запитання.

Наголосимо, що право на письмові запитання надано лише фракціям (групам) безвідносно до того, чи є вони членами коаліції, чи ні.

8. Відповідно до параграфа 128 Регламенту КМУ письмові запитання, що надійшли на адресу Прем’єр-міністра, Першого віце-прем’єр-міністра, віце-прем’єр-міністрів у зв’язку з проведенням години запитань до Уряду, Секретаріат КМУ надсилає у день надходження центральним органам виконавчої влади відповідно до їх компетенції для підготовки інформації, довідкових матеріалів з порушених питань та проекту відповіді. Матеріали, що надійшли від центральних органів виконавчої влади, Секретаріат КМУ після відповідного опрацювання подає Прем’єр-міністрові, Першому віце-прем’єр-міністрові, Віце-прем’єр-міністрові відповідно до їх компетенції не пізніше ніж за один день до проведення у Верховній Раді години запитань до Уряду. Міністри, до яких надійшли письмові запитання безпосередньо від Верховної Ради, за день до проведення години запитань до Уряду надсилають Кабінетові Міністрів копії відповідей разом з необхідними довідковими матеріалами, які надаються Прем’єр-міністрові, Першому віце-прем’єр-міністрові, віце-прем’єр-міністрам.

**Стаття 230. Проведення "години запитань до Уряду"**

**1. Перед проведенням "години запитань до Уряду" головуючий на пленарному засіданні повідомляє про відсутніх на пленарному засіданні Верховної Ради членів Кабінету Міністрів України та причини їх відсутності.**

**2. "Година запитань до Уряду" розпочинається з усних чи письмових запитань до членів Кабінету Міністрів України від представників депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина друга статті 230 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**3. Кожна депутатська фракція (депутатська група) має гарантоване право на одне усне або одне письмове запитання до членів Кабінету Міністрів України.**

**{Частина третя статті 230 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**4. Члени Кабінету Міністрів України у межах відведеного часу відповідають на поставлені їм із дотриманням черговості, визначеної цим Регламентом при записі на звернення із запитанням, усні або письмові запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп). Відповідь на запитання повинна бути точною і лаконічною.**

**{Частина четверта статті 230 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**5. Після відповідей членів Кабінету Міністрів України на поставлені їм запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп) відводиться час для запитань народних депутатів до членів Кабінету Міністрів України та відповідей на них.**

**{Частина п'ята статті 230 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**6. У межах часу, відведеного для запитань до членів Кабінету Міністрів України, представникам депутатських фракцій (депутатських груп) надається рівна можливість поставити однакову кількість усних запитань або оголосити письмові запитання.**

**{Частина шоста статті 230 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**7. Запис на звернення з усним запитанням або оголошення письмового запитання до членів Кабінету Міністрів України від представників депутатських фракцій (депутатських груп) здійснюється в порядку, передбаченому цим Регламентом для запису на виступ від депутатських фракцій (депутатських груп) (частина перша статті 33 цього Регламенту).**

**{Частина сьома статті 230 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. Ця стаття логічно продовжує і змістовно пов’язана зі ст. 229 Регламенту. Вона, зокрема, деталізує процедуру проведення “години запитань до Уряду”. Особливо слід наголосити, що в цій статті підтверджуються надані опозиційним фракціям преференції щодо участі в “годині запитань до Уряду”, описані в попередній статті Регламенту.

2. Як вказано у ч. 1 цієї статті, обов’язком головуючого є повідомлення перед проведенням години запитань до Уряду" про відсутніх на пленарному засіданні Верховної Ради України членів КМУ та причини їх відсутності. Таке повідомлення зумовлене вимогою щодо участі урядовців у даній процедурі у повному складі і можливість відсутності лише з поважних причин.

Таким чином, головуючий на засіданні має отримати повну інформацію щодо присутніх членів КМУ завчасно від Прем’єр-міністра України чи особи, яка виконує його обов’язки в разі відсутності.

Неприпустимою є неявка членів Уряду під час проведення “години запитань до Уряду”, особливо тих, яким адресовані письмові запитання.

3. Відповідно до частин 2-3 цієї статті гарантується надання одного усного або одного письмового запитання від кожної депутатської фракції (групи). Черговість запитань визначається з урахуванням визначеної Регламентом черговості записів на виступ, а саме за допомогою електронної системи із застосуванням генератора випадкових чисел (ст. 33 Регламенту).

**Стаття 231. Підготовка до розгляду Верховною Радою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України**

**1. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України може бути внесене на розгляд Верховної Ради за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою їх підписами. Це питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.**

**{Частина перша статті 231 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

**2. Після внесення на розгляд Верховної Ради питання про відповідальність Кабінету Міністрів України комітети відповідно до предметів їх відання не пізніш як у чотириденний строк формулюють і направляють через Апарат Верховної Ради питання до Кабінету Міністрів України, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.**

**3. Кабінет Міністрів України у триденний строк після отримання зазначених у частині другій цієї статті запитань від комітетів направляє комітетам відповіді на них. Узагальнений варіант інформації Кабінету Міністрів України разом з відповідями на запитання, що надійшли від комітетів, направляється до Апарату Верховної Ради, після чого у терміновому порядку надається народним депутатам. Один примірник інформації Кабінету Міністрів України офіційно направляється до Рахункової палати для підготовки висновків.**

**4. Після отримання відповідей на поставлені запитання комітети розглядають питання про відповідальність Кабінету Міністрів України на своїх засіданнях.**

**5. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніше ніж через 10 днів після внесення пропозицій.**

1. Розгляд питання про парламентську відповідальність КМУ ґрунтується на проведенні необхідних підготовчих робіт, що складається з таких етапів, що послідовно змінюють один одного і складають сутність відповідної підготовчої парламентської процедури:

ініціювання питання про відповідальність КМУ;

формулювання комітетами парламенту запитань до Уряду;

підготовка і направлення КМУ інформації щодо порушених питань;

розгляд на рівні комітетів Верховної Ради України питання про відповідальність КМУ;

включення питання про відповідальність КМУ до порядку денного сесії Верховної Ради України.

2. Відповідно до ст. 87 Конституції України (у редакції цієї статті згідно із Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р.) суб’єктами ініціювання питання відповідальності Уряду є не менш як 150 народних депутатів та Президент України. Натомість у ч. 1 цієї статті Регламенту міститься посилання лише на одного суб’єкта ініціювання питання відповідальності Уряду - не менш як 150 народних депутатів, тобто в цій частині вона не відповідає ст. 87 Конституції України.

Порушення питання відповідальності вказаними суб’єктами є можливим через направлення ними відповідного письмового подання, підтриманого відповідними підписами.

У цій статті не міститься застереження щодо неможливості відкликання своїх підписів народними депутатами, що вказує на наявність такої можливості.

Друга важлива обставина стосується того, що питання про відповідальність уряду включається до порядку денного сесії без голосування. Тобто воно не може бути штучно заблоковано депутатською більшістю.

3. Внесення подання про відповідальність Уряду зумовлює початок підготовки комітетами парламенту України відповідно до предметів їх відання питань, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність КМУ (ч. 2 цієї статті). Такі питання вони не пізніш як у чотириденний строк з дня надходження подання формулюють і направляють через Апарат Верховної Ради до Уряду. У такий спосіб забезпечується можливість отримання інформації від Уряду стосовно найважливіших аспектів його діяльності, зокрема тих, які стали фактичними (правовими) підставами для формулювання подання щодо його відповідальності перед парламентом України.

4. Урядові України відповідно до ч. 3 цієї статті надається вкрай стислий строк – не більше ніж 3 дні з дня отримання відповідних запитань – для підготовки і направлення відповідей.

Згідно з параграфом 135 Регламенту КМУ останній подає Верховній Раді необхідну інформацію, а також відповіді на запитання її комітетів у разі розгляду Верховною Радою питання про його відповідальність. Інформацію з питання про відповідальність Кабінету Міністрів готують визначені Прем'єр-міністром центральні органи виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади готують відповіді на запитання комітетів Верховної Ради. Запитання комітетів Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає зазначеним органам відповідно до компетенції у день їх надходження. Головний центральний орган виконавчої влади подає у триденний строк після надходження запитань Кабінетові Міністрів підготовлені разом з іншими органами інформацію та відповіді на запитання. Інформація з питання про відповідальність Кабінету Міністрів та відповіді на запитання комітетів Верховної Ради розглядаються на засіданні Кабінету Міністрів та надсилаються разом із супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра Верховній Раді у десятиденний строк після отримання запитань від комітетів.

5. У ч. 4 цієї статті сформульовано правило, за яким після отримання відповідей на поставлені запитання комітети парламенту України розглядають питання про відповідальність КМУ на своїх засіданнях. У ході таких засідань кожен комітет у межах свого предмету відання формулює свою позицію щодо підтримки чи непідтримання пропозиції щодо відповідальності Уряду. Комітети обмежені при цьому часовими вимогами ч. 5 цієї статті: питання відповідальності не може розглядатися пізніше ніж через 10 днів після внесення відповідних пропозицій щодо розгляду питання щодо відповідальності. Це означає, що коли 3 дні надається комітетам для формулювання запитань Урядові, 4 дні – для відповідей комітетам, то протягом не більше ніж 3 днів комітети мають на своїх засіданнях розглянути питання відповідальності Уряду України.

6. Встановлений у ч. 5 цієї статті 10-денний строк для розгляду питання відповідальності Уряду України має запобігти штучному затягуванню процедури розгляду даного питання в парламенті України, а також створити належні умови для подальшої роботи Уряду у разі відхилення пропозиції про відповідальність Верховною Радою України.

**Стаття 232. Розгляд Верховною Радою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України**

**1. Розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України починається з доповіді народного депутата, уповноваженого з числа народних депутатів, які ініціювали**

**питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Для доповіді надається до 45 хвилин. Після закінчення доповіді доповідач протягом 45 хвилин відповідає на усні запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп) та інших народних депутатів. Після закінчення відповідей на запитання слово для виступу до 45 хвилин надається Прем'єр-міністру України, а в разі його відсутності з поважних причин - Першому віце-прем'єр-міністру України.**

**{Частина перша статті 232 із змінами, внесеними згідно із Законами № 2600-VI від 08.10.2010, № 5474-VI від 06.11.2012}**

**2. На пропозицію депутатської фракції (депутатської групи), комітету Верховна Рада може прийняти рішення про заслуховування інформації членів Кабінету Міністрів України. Для інформації члену Кабінету Міністрів України надається до 15 хвилин. Після інформації член Кабінету Міністрів України протягом 15 хвилин відповідає на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп).**

**{Частина друга статті 232 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**3. Після доповіді та відповідей на запитання надається слово для виступу представникам комітетів та депутатських фракцій (депутатських груп) тривалістю до трьох хвилин.**

**{Частина третя статті 232 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

**4. Після закінчення обговорення, передбаченого частиною третьою цієї статті, проводиться голосування щодо прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.**

**5. Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**6. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.**

**{Частина шоста статті 232 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2600-VI від 08.10.2010}**

1. У цій статті, зокрема в частинах 1-3, докладно виписана процедура розгляду парламентом України питання про відповідальність Уряду. Алгоритм цієї процедури абсолютно визначений і додаткових коментарів не потребує. Він сформульований з урахуванням змісту ст. 87 Конституції України та ст. 14 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

2. Обговорення даного питання має спеціальний характер, що відрізняє його як від обговорення за повною, так і від обговорення питань за скороченою процедурою, встановленою Регламентом (ст.ст. 30-31). Оскільки особливих правил щодо форми голосування за прийняття резолюції недовіри Уряду немає, то відповідне голосування проводиться у відкритому поіменному режимі.

Така резолюція приймається у разі набрання на її підтримку не менш як 226 голосів народних депутатів. Рішення парламенту оформлюється постановою Верховної Ради України, яка набирає чинності з дня її прийняття.

3. Обмеження, встановлені в ч. 2 ст. 87 Конституції України, продубльовані в ч. 6 цієї статті. Вони, зокрема, стосуються неможливості розгляду цього питання в таких випадках:

1) більше одного разу протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України (що має застерегти і парламент, і Уряд від нестабільності та від зловживання депутатів і Президента України правом ініціювання питання відповідальності Уряду);

2) протягом року після схвалення Програми діяльності КМУ (щоб надати Урядові можливість знов-таки попрацювати в стабільних умовах і виконати задекларовані обіцянки).

## Глава 39.

## ПРОВЕДЕННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ

### Стаття 233. Періодичність проведення парламентських слухань

**1. Парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.**

**2. Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах).**

**{Частина друга статті 233 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}**

1. **Парламентськими слуханнями в конституційному праві прийнято іменувати одну з важливих форм контрольної діяльності парламентів чи їх палат, яка полягає в заслуховуванні думок парламентарів, державних і громадських діячів, а також експертів з конкретного законопроекту або з того чи того кола питань, що входять до сфери компетенції парламенту чи його палати**. Розрізняють відкриті (публічні) та закриті парламентські слухання. За їх результатами можуть ухвалюватися висновки чи рекомендації, як правило, у формі постанов парламенту чи акту палати парламенту.

2. Парламентські слухання вже досить давно стали звичним явищем у практиці вітчизняного парламентаризму. Вони є одночасно як формою парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, так і формою залучення громадськості, експертного середовища до обговорення нагальних проблем суспільного і державного розвитку України.

Щорічно в Україні проводяться десятки парламентських слухань з різноманітних актуальних проблем, які потребують законодавчого вирішення або ж законодавче врегулювання яких є недостатнім, суперечливим, застарілим тощо. Саме тому в ч. 1 цієї статті визначено, що метою проведення таких слухань є вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання.

Чітке окреслення кола питань, що становлять суспільний інтерес, навряд чи є можливим: у кожному конкретному випадку парламент України сам через процедуру ініціювання парламентських слухань визначається з такими питаннями. Головне, щоб ці питання перебували у сфері законодавчого врегулювання. тобто стосувалися законодавчої компетенції Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі.

3. Проведення парламентських слухань в Україні є досить вагомим інструментом у сфері парламентського контролю. Водночас його використання повинно мати певні межі: з одного боку, застосування інституту парламентських слухань повинно бути виключним, коли використані інші форми контролю, зокрема проведення слухань у комітетах Верховної Ради України (ст. 18 Закону України "Про комітети Верховної Ради України"), з другого боку, не можна зловживати парламентськими слуханнями на шкоду реалізації інших форм сесійної діяльності Верховної Ради України. Останнє свідчить про потребу обмеженого підходу до періодичності проведення парламентських слухань.

З огляду на те, що Регламент відніс парламентські слухання до форм засідань парламенту (ч. 5 ст. 9 Регламенту), то цілком закономірно встановлена категорична вимога щодо проведення таких слухань винятково у сесійний період.

Фраза «як правило, не більше одного разу на місяць» означає, що бажано проводити такі слухання не частіше разу на місяць, проте, коли парламент вважатиме за необхідне, від такого правила, у виняткових випадках, можливі і відступи, при тому, що з цього приводу визначатися має сам депутатський корпус.

Щоб не «перекривати» роботу парламенту у пленарному режимі, встановлено правило щодо проведення таких слухань у ті дні, коли згідно з порядком денним парламент працюватиме у режимі роботи в комітетах та депутатських фракціях (групах).

**Стаття 234. Ініціювання парламентських слухань та визначення дати їх проведення**

**1. Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання.**

**2. Питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.**

**3. Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою не пізніш як за 30 днів до їх проведення. У постанові Верховної Ради України про проведення парламентських слухань також зазначається комітет чи комітети, які здійснюють підготовку до проведення парламентських слухань, органи державної влади, які мають подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні**

**матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях, порядок їх висвітлення у засобах масової інформації.**

**4. Рішення Верховної Ради про проведення парламентських слухань публікується в газеті "Голос України" у 10-денний строк після дня його прийняття.**

**5. Пропозиції про проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної теми.**

1. Початок підготовки до проведення парламентських слухань закономірно ґрунтується на стадії ініціювання таких слухань. **Ініціювання парламентських слухань означає виявлення суб'єктами, уповноваженими Регламентом на таке ініціювання, свого бажання щодо організації парламентських слухань з визначенням їх тематики, часу, місця та порядку проведення відповідно до вимог, установлених Регламентом**.

Як випливає зі змісту ч. 1 статті, ініціювання парламентських слухань має ступінчастий характер: 1) будь-який народний депутат вправі ініціювати проведення таких слухань (хоча, слід зазначити, що суб'єкти ініціювання у даному разі чітко не визначені); 2) головний комітет відповідно до закріплених предметів відання парламентських комітетів має на своєму засіданні ухвалити рішення щодо підтримки чи непідтримки даної ініціативи; 3) у разі винесення комітетом позитивного рішення про підтримку ініціативи щодо проведення парламентських слухань, відповідна пропозиція оформлюється даним комітетом у вигляді проекту постанови, що вноситься на розгляд Верховної Ради України.

2. Щодо змістовного наповнення такого проекту постанови Регламент висуває деякі формально-правові вимоги: 1) проект даної постанови має вноситися депутатами-членами комітету, який схвалив ініціативу щодо проведення відповідних парламентських слухань; 2) проект постанови має чітко визначати тему проведення слухань та охоплювати своїм предметом регулювання лише одне тематичне питання; не допускається проведення одних парламентських слухань з різних не пов'язаних одне з одним питань; 3) проект постанови має чітко визначати дату і час проведення слухань; 4) у проекті повинно бути вказано, які саме комітет чи комітети повинні здійснювати підготовку до проведення парламентських слухань, а також органи державної влади, які мають у строки, встановлені в ч. 3 ст. 235 Регламенту, подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях; 5) проект постанови повинен передбачати порядок висвітлення парламентських слухань у ЗМІ.

Таким чином, для ініціювання парламентських слухань притаманний спеціальний суб'єкт права законодавчої ініціативи.

Тематика парламентських слухань має цільовий та чітко визначений характер, що дозволяє чітко сконцентруватися на питаннях, що охоплюються даною темою. Важливо, щоб вона входила до сфери законодавчого врегулювання і характеризувалася проблемами, які на момент ініціювання парламентських слухань не вирішені і становлять самостійний і чітко виражений суспільний інтерес. Відтак, саме проведення таких слухань має аргументовано відповідати задоволенню відповідного суспільного інтересу в обговоренні та наступному вирішенні даного питання, охопленого тематикою парламентських слухань.

При визначенні комітетів, відповідальних за підготовку парламентських слухань, слід враховувати предмети їх відання, законодавчо закріплені, і враховувати, що часто предмети такого відання визначені лише відносно, компетенція комітетів часто перетинається, що може зумовити визначення не одного, а кількох комітетів, відповідальними за організацію парламентських слухань. При цьому такі комітети мають враховувати досвід проведення

комітетських слухань з даних чи суміжних питань, ретельно готуватися до їх проведення, щоб не допустити применшенню авторитету і вагомості цієї форми парламентського контролю, тим більше, що за наслідками слухань парламент України має ухвалити постанову з рекомендаціями відповідних слухань (ч. 8 ст. 236 Регламенту).

При визначенні органів державної влади, які мають подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питань, що розглядається на парламентських слуханнях, слід враховувати їх компетенцію, закріплену конституційно та законодавчо. Скажімо, у разі проведення таких слухань з питань судово-правової реформи, до підготування відповідних матеріалів можуть залучатися вищі судові органи, Державна судова адміністрація України, Міністерство юстиції України, Вища рада юстиції тощо. Зрозуміло, що таке залучення повинно мати консенсусний характер і відбивати зацікавленість відповідних органів влади в обговоренні і вирішенні нагальних проблем їх функціонування, розвитку відповідних галузей і підгалузей законодавства України тощо.

3. Відповідно до ч. 2 цієї статті визначено, що питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування. Це означає, що після внесення відповідного проекту постанови про проведення парламентських слухань такий проект вноситься Апаратом парламенту до порядку денного сесії і, з урахуванням подання комітету та рівня готовності, включається до щомісячного розкладу пленарних засідань сесії парламенту (ст. 24 Регламенту) та тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України (ст. 25 Регламенту).

4. Для правильного застосування положень Регламенту щодо організації парламентських слухань велике значення має неухильне дотримання передбачених цією статтею строків такої організації.

Зокрема, для належної підготовки всіх необхідних матеріалів та заявок щодо участі в парламентських слуханнях має бути надано достатній час відповідним комітетам парламенту та зацікавлених органам державної влади, громадськості тощо. Саме тому рішення парламенту України про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою України не пізніш як за 30 днів до їх проведення (ч. 3 цієї статті). Зазвичай, такі рішення ухвалюються значно раніше з огляду на щільність графіку проведення парламентських слухань, особливо останнім часом. Іноді трапляються випадки перенесення таких слухань з тим, щоб домогтися виконання вимог щодо строків їх проведення та належним чином підготуватися і організувати їх.

Рішення про проведення слухань має бути обов'язково оприлюднене через парламентську газету "Голос України" у 10-денний строк від дня його прийняття з тим, щоб дати можливість ознайомитися з тематикою запланованих парламентських слухань та підготувати заявки щодо участі зацікавлених осіб у парламентських слуханнях (ч. 4 цієї статті).

Нарешті, треба враховувати також обмеження щодо обговорення тих питань, які вже були предметом парламентського обговорення раніше. Відповідно до ч. 5 цієї статті пропозиції про проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної теми. Річний мораторій на проведення таких слухань не поширюється на випадки, коли парламент нового скликання вирішив звернутися до тематики, яка була предметом парламентських слухань у Верховній Раді України попереднього скликання навіть за умови, якщо річний строк з дня їх проведення не сплив. У такий спосіб парламент України також уникає тематичних „повторів" парламентських слухань і охоплює різноманітні питання як внутрішньої, так і зовнішньої політики.

**Стаття 235. Підготовка до проведення парламентських слухань**

**1. Для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніш як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань.**

**2. Комітет, який здійснює підготовку до проведення парламентських слухань, формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок проведення парламентських слухань та черговість виступів їх учасників. Список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань вносяться для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніш як за три дні до їх проведення.**

**3. Не пізніш як за п'ять днів до проведення парламентських слухань Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування та комітети відповідно до предметів їх відання надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях. Інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час реєстрації.**

1. Підготування до парламентських слухань становить наступний після ініціативи щодо їх проведення етап організації цих слухань. Він включає в себе ряд пов’язаних дій щодо запрошення до такої участі зацікавлених суб’єктів; формування списку учасників слухань, черговості їх виступів та порядку проведення слухань; завчасне надання народним депутатам необхідних аналітичних та довідкових матеріалів з питань, що розглядатимуться в ході цих слухань. Таким чином, безпосереднє підготування включає інформаційну та процедурну сторони.

**Інформаційний** бік підготування парламентських слухань полягає у визначеності, з одного боку, кола осіб, які братимуть участь, та черговості такої участі, з другого ж боку, вона передбачає належну їх поінформованість про стан питання, що стало темою даних парламентських слухань.

**Процедурний** бік підготовки парламентських слухань полягає у визначенні головним комітетом, відповідальним за їх проведення алгоритму проведення таких слухань з урахуванням вимог та обмежень, зафіксованих у ст.ст. 235-236 Регламенту.

2. Так само, як і для попереднього етапу, для даної стадії організації парламентських слухань важливим є дотримання встановлених строків реалізації кожного відповідного заходу в рамках підготовчої кампанії. Так, у ч. 1 цієї статті визначається строк реалізації права на участь у парламентських слуханнях. Таке право відповідно до даного припису належить представникам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об’єднань громадян, наукових установ, представникам громадськості, які виявили бажання взяти участь у таких слуханнях і подали не пізніш як за 5 днів до проведення слухань (хоча в цій частині статті чітко не вказано, за 5 днів до чого це має відбутися) відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань.

Таким чином, праву виявити бажання щодо участі в слуханнях відповідає обов’язок комітету, відповідального за проведення слухань, запросити відповідних зацікавлених осіб, враховуючи специфіку питання, що винесено на обговорення та обмежену тривалість часу слухань (з урахуванням приписів частин. 2-4 ст. 236 Регламенту така тривалість не перевищує, за звичайних обставин, трьох годин).

Тим особам, які виявили бажання виступити і були включені до списку виступаючих, але не встигли реалізувати своє право виступу, зазвичай, надається можливість опублікувати текст свого виступу у матеріалах парламентських слухань, що видаються за результатами їх проведення Парламентським видавництвом України.

3. Відповідно до ч. 2 цієї статті на відповідний профільний комітет покладається завдання щодо:

1) формування списку запрошених осіб на парламентські слухання;

2) визначення порядку проведення парламентських слухань;

3) визначення черговості виступів їх учасників. Часу для виконання таких дій має бути достатньо для того, щоб не пізніш як за 3 дні до проведення слухань узгодити список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань з Головою Верховної Ради України.

Останній має перевірити дотримання встановлених Регламентом вимог та обмежень щодо проведення парламентських слухань та погодити список виступаючих з урахуванням їх професійності, знань, досвіду, які можуть виявитися корисними у справі пошуку оптимальних підходів до вирішення питань, що становлять суспільний інтерес і є предметом парламентських слухань. Встановлення таких правомочностей Голови парламенту України зумовлено його організаційними повноваженнями з ведення засідань парламенту, забезпечення дисципліни на його засіданнях тощо (див. ст. 83 Регламенту).

4. Належне інформування учасників парламентських слухань щодо визначеної тематики слухань є вагомими обов'язком органів державної влади та місцевого самоврядування, які в межах наданих їм повноважень повинні у строки, визначені Регламентом, забезпечити підготовку і надання необхідних для формування цілісного уявлення про ситуацію у сфері, що стала темою обговорення, аналітичних і довідкових матеріалів з тематики парламентських слухань.

У цьому зв'язку ключова роль у підготовці таких матеріалів покладається в основному на органи виконавчої влади. Зокрема, відповідно до параграфа 129 Регламенту КМУ Уряд відповідно до постанови Верховної Ради України щодо проведення парламентських слухань забезпечує надання Верховній Раді аналітичних і довідкових матеріалів з питань, що розглядатимуться під час парламентських слухань.

Підготовку таких матеріалів здійснює центральний орган виконавчої влади відповідно до компетенції за участю інших заінтересованих центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Матеріали до парламентських слухань, пропозиції щодо складу учасників таких слухань та кандидатура доповідача (співдоповідача) від КМУ, а також тези його виступу подаються КМУ не пізніше ніж за 7 днів до початку проведення парламентських слухань.

Матеріали до парламентських слухань із зазначенням доповідача (співдоповідача), схвалені Прем'єр-міністром України, подаються до Верховної Ради України разом із супровідним листом за його підписом не пізніше ніж за 5 днів до початку проведення парламентських слухань.

Якщо народним депутатам такі матеріали надаються завчасно, то інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріли під час реєстрації, яка розпочинається перед початок парламентських слухань і забезпечується співробітниками секретаріату комітету, відповідального за проведення таких слухань.

**Стаття 236. Загальні положення щодо порядку проведення парламентських слухань**

**1. Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі засідань Верховної Ради. Парламентські слухання відкриває і веде Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України.**

**2. Під час парламентських слухань заслуховуються доповіді з обговорюваної теми, відповіді на запитання та проводиться обговорення. Для доповіді відводиться до 20 хвилин, для відповідей доповідача на усні чи письмові запитання - до 15 хвилин.**

**3. У разі необхідності після доповіді та відповідей на запитання заслуховується співдоповідь представника комітету, відповідального за підготовку проведення парламентських слухань, тривалістю до 15 хвилин, після чого співдоповідач протягом 10 хвилин відповідає на запитання.**

**4. Після заслуховування доповіді та співдоповіді, відповідей на запитання проводиться загальне обговорення, на яке відводиться до двох годин. Виступаючим в обговоренні для виступу надається до п'яти хвилин. У разі необхідності головуючим на засіданні може бути прийнято рішення про продовження обговорення.**

**5. Після завершення обговорення питання головуючий підбиває підсумки парламентських слухань.**

**6. Парламентські слухання стенографуються в установленому порядку. Стенограма парламентських слухань розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради та видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради.**

**7. Парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією, а в разі необхідності і телетрансляцією.**

**8. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації.**

1. Проведення парламентських слухань із запрошенням значної чисельності зацікавлених осіб, зокрема представників громадськості до парламенту, слугує відкритості останнього, забезпечує інформування громадськості про його діяльність, надає додаткові імпульси для врахування парламентарями у своїй діяльності вимог і запитів суспільства. Зрештою, це слугує і підвищенню авторитету єдиного органу законодавчої влади в державі. Саме з огляду на це, парламентські слухання як форма засідань парламенту і важливий засіб контролю парламенту за діяльністю інших органів державної влади та їх посадових осіб, проводяться саме в залі засідань Верховної Ради України.

Вжита в ч. 1 цієї статті фраза “як правило, проводяться” вказує на можливість визначення парламентом також  іншого місця проведення парламентських слухань. При цьому не вказані обставини, що можуть зумовити перенесення місця проведення слухань. Очевидно, що в усіх відповідних випадках визначатися має сама Верховна Рада України, беручи до уваги реальні обставини, що роблять неможливими проведення таких слухань у залі засідань парламенту України.

Ведення таких слухань керівництвом парламенту підкреслює, з одного боку, те, що це засідання саме парламенту, а, з другого боку, засвідчує високий авторитет самих парламентських слухань, увагу до їх проведення з боку керівництва парламенту, підкреслює те, що парламентські слухання – це не лише форум для залучення громадськості в обговоренні важливих законодавчих проблем, але і спосіб отримання інформації з боку зацікавлених сторін, органів, широких кіл наукового та експертного середовища щодо нагальних суспільних і державних проблем, які потребують свого законодавчого вирішення.

2. Загальний алгоритм проведення парламентських слухань досить вичерпно окреслений у частинах 2-4 цієї статті і додаткових пояснень не потребує.

Загальний обсяг часу, відведеного на парламентські слухання, за загальним правилом, не повинен перевищувати 3 годин. При цьому в обговоренні може взяти участь максимум до 24 осіб (по 5 хвилин на кожного – у межах двох годин загального часу).

З огляду на брак часу, виступи зацікавлених осіб, а ними можуть бути народні депутати, представники інших органів державної влади та місцевого самоврядування, науковці, представники об'єднань громадян, інші представники громадськості, мають лаконічно та ясно формулювати свої думки, торкатися у своїх виступах виключно тематики парламентських слухань, додержуватися дисципліни та встановлених Регламентом правил поведінки у залі засідань парламенту, не вживати лайливих і образливих слів на адресу інших присутніх осіб, шанобливо ставитися до всіх учасників парламентських слухань (ст.ст. 50-53 Регламенту) тощо.

Забезпечення надання слова, формулювання вступного та заключного слова покладається, цілком природно, на головуючого. Ним, за загальним правилом, можуть бути Голова парламенту або, у разі його відсутності, котрийсь із його заступників.

3. Частинами 6-7 цієї статті встановлені засади інформування суспільства про перебіг парламентських слухань. Таке інформування здійснюється в обов'язковому порядку такими способами:

1) стенографуванням парламентських слухань і розміщенням відповідної стенограми на офіційному веб-сайті парламенту України (www.portal.rada.gov.ua);

2) виданням окремого додатку до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради України;

3) забезпеченням прямої радіотрансляції;

4) забезпеченням телетрансляції в запису, а в разі необхідності (з цього приводу має бути обов'язкове посилання в постанові про проведення парламентських слухань) і прямої телетрансляції.

Зауважимо, що в п. 9 ч. 6 ст. 3 Регламенту, між тим, вміщений імперативний припис щодо **трансляції у прямому ефірі по радіо та телебаченню**, а також у записі у вечірні години по телебаченню проведення парламентських слухань.

4. На окрему згадку заслуговують юридичні наслідки проведених парламентських слухань, Головний комітет, відповідальний за їх проведення, як правило, відразу після їх проведення готує проект постанови Верховної Ради України про рекомендації парламентських слухань, в яких:

- констатується наявний стан справ у відповідній сфері суспільних відносин;
- аналізуються існуючі проблеми і суперечності;
- надаються конкретні рекомендації щодо їх подолання та усунення відповідних недоліків відповідним органам державної влади, місцевого самоврядування, посадовим і службовим особам відповідно до їх компетенції тощо.

Прийняття такої постанови є вкрай важливим з огляду на необхідність окреслення шляхів вирішення проблем, наявність яких була констатована, з урахуванням висловлених думок і пропозицій учасників парламентських слухань. Тобто змістовно такі рекомендації обов'язково мають враховувати висловлені слушні пропозиції і зауваження учасників обговорення. Ці пропозиції і повинні знайти своє формалізоване відображення у змісті рекомендацій, що має парламент України затвердити у відповідній постанові про схвалення рекомендацій парламентських слухань.

Тому головний комітет, відповідальний за проведення слухань, має якнайуважніше вивчити та проаналізувати не лише надані аналітичні і довідкові матеріали до проведення

парламентських слухань, але і зміст виступів їх учасників і втілити квінтесенцію цих виступів у змісті відповідних рекомендацій.

Неприпустимою є практика проведення парламентських слухань з актуальних проблем з наступним неприйняттям в силу тих чи інших причин постанови про рекомендації таких слухань. Це суттєво знижує авторитет парламенту України, вагу та потребу парламентських слухань як важливого інституту парламентського контролю, форму залучення громадськості до прийняття суспільно і державно значущих рішень тощо.

Внаслідок неприйняття таких постанов та через брак належного контролю за їх виконанням з боку відповідних органів публічної влади України парламентські слухання іноді перетворюються лише на формальне та поверхове обговорення окремих справді важливих і болючих питань без подальших конструктивних кроків із законодавчого вирішення відповідних проблем.

## Глава 40.

## РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ПИТАННЯ ПРО ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

**Стаття 237. Внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим**

**1. Пропозиція про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути внесена Головою Верховної Ради України або народними депутатами у кількості не менше 45 осіб.**

**2. Внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим допускається лише за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України (текст висновку додається до пропозиції).**

**3. Пропозиція про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим вноситься шляхом подання проекту відповідної постанови Верховної Ради.**

1. Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено дострокове припинення повноважень ВР АРК за наявності висновку КСУ

про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до ВР АРК. Такі порушення мають виражатися в прийнятті ВР АРК правового акту (актів), який повністю або в частині суперечить Конституції або законам України, що має бути відповідно до спеціальної процедури конституційного провадження встановлено КСУ у межах його повноважень.

ВР АРК діє на підставі Конституції України, законів України, Конституції АРК, регламенту ВР АРК, інших нормативно-правових актів ВР АРК у межах її повноважень (ст. 3 Закону України "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим"). Нормативно-правові акти ВР АРК з питань відання АРК повинні відповідати Конституції та законам України (ч. 1 ст. 28 Конституції АРК).

Таким чином, порушення далеко не всіх, а лише чітко визначених видів нормативно-правових актів (Конституції України або законів України) з боку ВР АРК виступає правовою підставою, що робить можливою спеціальну процедуру дострокового припинення повноважень ВР АРК.

Наявність відповідного висновку КСУ про порушення ВР АРК Конституції або законів України є факультативною, а не імперативною підставою для дострокового припинення повноважень ВР АРК та призначення позачергових виборів до вищого представницького органу кримської автономії. Іншими словами, вона є можливою, а не необхідною формою реагування на відповідні порушення.

Законодавство України також не розкриває того, скільки відповідних порушень має бути: чи достатньо висновку КСУ щодо одного неконституційного акту ВР АРК, чи повинно бути декілька таких висновків тощо. В усіх відповідних випадках визначатися має сама Верховна Рада України.

З формально-правового боку, достатньо навіть встановлення у висновку КСУ наявності принаймні однієї норми у прийнятому ВР АРК нормативно-правовому акті, що не відповідає Конституції або законам України, щоб у парламенту України з'явилася законна підстава для дострокового припинення повноважень вищого представницького органу АРК.

Очевидно, що, вирішуючи таке питання, парламент України все ж має диференційовано та зважено підходити до такого крайнього заходу конституційної відповідальності, яким є дострокове припинення повноважень ВР АРК, врахувати при цьому ступінь суспільної шкоди, завданої державним та суспільним інтересам, прийнятим неконституційним чи незаконним актом кримського парламенту; встановити наявність причинно-наслідкового зв'язку між виданням такого акту і настанням відповідних негативних наслідків. Важливо врахувати також можливе неодноразове прийняття ВР АРК завідомо неконституційних чи незаконних актів, що було зафіксоване у відповідних висновках КСУ.

2. Екстраординарність, певна виключність та унікальність процедури розпуску парламенту кримської автономії з наступним проголошенням і проведенням позачергових виборів до неї зумовлює формулювання в Регламенті вимоги щодо спеціальних суб'єктів законодавчої ініціативи, уповноважених ініціювати питання дострокового припинення повноважень ВР АРК. Такими суб'єктами, відповідно до ч. 1 цієї статті, виступають Голова Верховної Ради України або не менш як 45 народних депутатів.

Запровадження інституту спеціального суб'єкта права законодавчої ініціативи в цьому випадку має, очевидно, за задумом авторів Регламенту, запобігти зловживанню правом розпуску кримського парламенту, зробити цю процедуру дещо складнішою, а також зробити його роботу більш стабільною тощо.

Згадані суб'єкти права законодавчої ініціативи реалізують відповідне право шляхом внесення на розгляд Верховної Ради України проекту постанови про дострокове припинення повноважень ВР АРК з доданням до нього тексту висновку (чи висновків) КСУ про

неконституційність чи незаконність актів ВР АРК, які стали правовою підставою для ініціювання даного питання в парламенті України.

Як випливає зі змісту ч. 3 ст. 239 Регламенту, у проекті постанови одночасно з фіксацією норми про дострокове припинення повноважень ВР АРК має бути закріплене і правило щодо призначення позачергових виборів до ВР АРК, дата проведення яких визначається відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Інші документи до проекту постанови подаються згідно з вимогами оформлення законопроектів та супровідних документів до них, встановлених ст.ст. 95-96 Регламенту.

3. Окремо зауважимо, що у цій главі Регламенту врегульовані питання, пов'язані з достроковим припинення повноважень і призначенням позачергових виборів лише до одного колегіального представницького органу – ВР АРК. Між тим, відповідно до п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено також призначення позачергових виборів до місцевих рад. Таке призначення відбувається з підстав та в порядку, визначених ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас особливості парламентської процедури розгляду таких питань в Регламенті не виписані, що є істотною лакуною правового регулювання спеціальних парламентських процедур.

**Стаття 238. Підготовка до розгляду питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим**

**1. Питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.**

**2. Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через сім днів після одержання поданої відповідно до вимог статті 237 цього Регламенту пропозиції про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначає дату розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради.**

**3. Підготовку і попередній розгляд питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводить комітет, до предмета відання якого належать питання статусу Автономної Республіки Крим.**

**4. Представники Верховної Ради Автономної Республіки Крим обов'язково запрошуються для участі в розгляді питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим на пленарному засіданні Верховної Ради.**

1. Особливим умовам ініціювання питання дострокового припинення повноважень ВР АРК парламентом України відповідають також деякі особливості в підготуванні даного питання до його розгляду у пленарному режимі. До таких особливостей, зокрема, належить включення даного питання за умови належного його оформлення до порядку денного Верховної Ради України без голосування, що часто спостерігається в ході реалізації спеціальних парламентських процедур у Верховній Раді України.

2. Голова Верховної Ради України згідно з ч. 2 цієї статті одноособово визначається з датою розгляду цього питання на пленарному засіданні парламенту України, причому він має це зробити в семиденний строк з дня одержання оформленої відповідно до вимог Регламенту пропозиції про дострокове припинення повноважень ВР АРК. У такий спосіб Регламент запобігає випадкам штучного затягування процесу розгляду такого питання в пленарному режимі.

При цьому слід мати на увазі імперативні вимоги, що адресуються Голові Верховної Ради України в разі неналежного оформлення проекту, порушення інших вимог Регламенту, щодо повернення проекту постанови суб'єктові його внесення – до його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України з підстав, визначених у ст. 99 Регламенту.

Голова Верховної Ради України має також надіслати відповідний проект постанови для опрацювання згідно з Регламентом головному комітету – Комітетові Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, оскільки саме йому за розподілом предметів відання комітетів Верховної Ради України належить питання статусу АРК. Він має підготувати і ухвалити рішення з даного питання у строки, визначені з урахуванням визначення Головою парламенту України дати розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України.

4. Розгляд питання дострокового припинення повноважень ВР АРК стосується безпосередньо питань функціонування органів влади кримської автономії. Тож закономірно, що для участі у розгляді такого питання через відповідні служби Апарату парламенту України обов'язково запрошуються представники ВР АРК (ч. 4 коментованої статті). Це зумовлено вимогою Регламенту щодо надання слова представнику ВР АРК (ч. 1 ст. 23 Регламенту). Це, зокрема, може бути представник ВР АРК при Верховній Раді України, Голова та заступники Голови ВР АРК, інші зацікавлені особи – депутати кримського парламенту тощо.

**Стаття 239. Розгляд питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим на пленарному засіданні Верховної Ради**

**1. Обговорення питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим на пленарному засіданні Верховної Ради проводиться за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту) з обов'язковим наданням представнику Верховної Ради Автономної Республіки Крим часу для виступу тривалістю до 20 хвилин та часу для відповідей на запитання народних депутатів тривалістю до 20 хвилин.**

**2. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим вважаються припиненими, якщо за це проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.**

**3. Одночасно з прийняттям рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим Верховна Рада приймає рішення про призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, дата проведення яких визначається відповідно до закону.**

**4. Якщо пропозиція про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим після розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради не підтримана необхідною кількістю голосів народних депутатів, вона вважається відхиленою. У цьому випадку повторне внесення пропозиції про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим з тих же підстав не допускається.**

1. У цій статті визначається алгоритм розгляду питання розпуску парламенту кримської автономії Верховною Радою України. Його обов'язковою складовою є процедура повного обговорення даного питання, яка згідно зі ст. 30 Регламенту включає в себе:

1) доповідь народного депутата – представника ініціатора питання дострокового припинення повноважень ВР АРК - триває не менше 10 хвилин, запитання доповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

2) співдоповідь визначеного головним комітетом співдоповідача – не менше 5 хвилин, запитання співдоповідачу і відповіді на них – 1 хвилина;

3) виступ представника ВР АРК – триває до 20 хвилин, запитання народних депутатів і відповіді на них – до 20 хвилин;

4) виступи народних депутатів – членів головного комітету з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком відповідного комітету, - 1 хвилина;

5) виступи по одному представнику від кожного комітету, крім головного комітету, у разі якщо висновки цих комітетів не були надані народним депутатам, - 1 хвилина;

6) виступи представників депутатських фракцій (груп), народних депутатів – 1 хвилина;

7) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ;

8) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) – 3 хвилини;

9) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

2. Завершення процедури обговорення парламентом даного питання означає перехід до голосування. Проект постанови про дострокове припинення повноважень ВР АРК приймається, якщо «за» проголосує не менше 226 народних депутатів України. У цьому випадку з дня прийняття такої постанови повноваження парламентську кримської автономії припиняються, і в 60-денний період з дня опублікування рішення парламенту України про це відбувається виборча кампанія з виборів нового складу ВР АРК згідно з вимогами відповідного виборчого закону. Нині це Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10 липня 2010 р.

Припинення таких повноважень означає неможливість реалізації ВР АРК своїх повноважень, визначених Конституцією АРК та законами України. Водночас повноваження депутатів ВР АРК зберігаються до вступу на пост депутатів ВР АРК, обраних на позачергових виборах до парламенту кримської автономії.

3. Негативне голосування за прийняття проекту постанови про дострокове припинення повноважень ВР АРК (менше 226 голосів народних депутатів «за») означає відхилення відповідного проекту, що означає його зняття з розгляду, вилучення з бази даних законопроектів, що перебувають на розгляді парламенту України, припинення подальшої законодавчої процедури стосовно даного проекту.

Якщо для звичайних відхилених законопроектів встановлюються тимчасові обмеження на їх повторне внесення (ст. 112 Регламенту), то для повторного внесення проектів постанов про дострокове припинення повноважень ВР АРК встановлена заборона діє безстроково: повторне внесення відповідної пропозиції щодо розпуску кримського парламенту з тих же підстав (тобто з підстав, що за змістом і суттю не розрізняються між собою, ґрунтуються на одному і тому ж висновку чи висновках КСУ щодо порушень Конституції або законів України з боку ВР АРК), з яких вносилася попередня пропозиція і не була підтримана, заборонене взагалі.

**Стаття 240. Розгляд звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду**

**1. Щорічні письмові звіти та інформація посадових осіб, щодо яких Верховна Рада надає згоду на призначення їх на посаду або призначає чи обирає на посади (крім суддів**

**Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), у передбачених законом випадках або на виконання рішення Верховної Ради, подаються до Верховної Ради і надаються народним депутатам.**

**2. Питання про розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради звіту, інформації посадової особи, зазначеної у частині першій цієї статті, включається до порядку денного сесії Верховної Ради після надходження інформації чи звіту в разі, якщо такий розгляд передбачений законом. Це питання може бути включено до порядку денного сесії Верховної Ради у разі внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи пропозиції про розгляд інформації чи звіту на пленарному засіданні Верховної Ради. Дата розгляду інформації чи звіту визначається в загальному порядку, передбаченому цим Регламентом.**

**3. У разі необхідності Верховна Рада може доручити відповідному комітету підготовку питання про розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради звіту, інформації посадової особи, зазначеної у частині першій цієї статті.**

**4. Висновки Рахункової палати, інші письмові матеріали, пов'язані з розглядом на пленарному засіданні Верховної Ради звіту чи інформації посадової особи, зазначеної у частині першій цієї статті, надаються народним депутатам не пізніш як за три дні до дня розгляду питання.**

**5. Розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради звіту, інформації посадової особи, зазначеної у частині першій цієї статті, включає:**

**1) доповідь чи виступ - до 20 хвилин, відповіді на запитання народних депутатів - до 20 хвилин;**

**2) виступи представника комітету, якому доручалася підготовка питання, та запрошеного на пленарне засідання представника Рахункової палати у разі необхідності - до 10 хвилин;**

**3) обговорення доповіді, звіту чи інформації, якщо Верховною Радою прийнято рішення про таке обговорення.**

**6. Після завершення обговорення зазначеного питання проводиться голосування щодо прийняття відповідної постанови Верховної Ради України.**

1.Ця стаття стосується особливостей парламентської процедури розгляду звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на призначення їх на посаду.

2.Зауважимо, що змістовно та логічно ця стаття ніяк не пов’язана зі статтями, розміщеними в цій главі (розгляд питання про дострокове припинення повноважень ВР АРК), тому її вміщення саме в цій главі слід визнати необґрунтованим.

3.Водночас варто зауважити, що надання інформацій та письмових звітів є особливою формою парламентського контролю, оскільки передбачає належне та періодичне інформування народних депутатів про хід і результати виконання повноважень тими органами та посадовими особами, участь у номінуванні яких відповідно до своїх повноважень бере Верховна Рада України. До їх числа, зокрема, належать (згідно з ст. 85 Конституції України): КМУ, Голова та члени Рахункової палати, Уповноважений ВР з прав людини, Голова НБУ, половина складу Ради НБУ, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету з питань телебачення і радіомовлення, Голова СБУ, Генеральний прокурор України.

4.Водночас звітування та надання інформації слід розглядати як окремі, цілком самостійні і такі, що мають різну правову природу форми контролю парламенту України за діяльністю органів і посадових осіб, участь у номінуванні яких бере Верховна Рада України.

Надання інформації означає належне інформування Верховної Ради України з боку уповноважених осіб про хід і результати своєї діяльності у певних сферах роботи.

Натомість звітування означає надання вичерпної інформації про хід і результати роботи підконтрольних органів; як правило, за результатами заслуховування звітів уповноважений орган може винести рішення про застосування певних заходів відповідальності по відношенню до підконтрольного органу чи посадової особи, включаючи звільнення, припинення повноважень тощо.

5.Звіти та інформація відповідно до ч. 1 цієї статті подаються до парламенту України та надаються народним депутатам. Таким чином, передбачається подвійне інформування: з одного боку, інформується орган законодавчої влади як такий, з другого боку, інформується і кожен народний депутат персонально.

Обов'язок подання таких матеріалів покладається на відповідні органи та посадові особи, підконтрольні парламентові України у разі визначення законом строків подання таких матеріалів, відповідні органи мають у такі строки подати звіти чи інформацію парламенту України та надати їх кожному народному депутату.

Якщо ж розгляд звітів, інформації посадових особі відбувається не в силу закону, а в силу рішення Верховної Ради України, то в цьому рішенні парламент України має обумовити завчасність подання відповідних звітів чи інформації Верховній Раді України та надання відповідних документів народним депутатам. У такий спосіб парламент України та його члени будуть завчасно поінформовані про тематику порушеної проблеми та позицію посадової особи, звіт чи інформація якої буде заслуховуватися.

6.Вважливо чітко уявляти, що до числа підзвітних органів і посадових осіб не потрапляють органи судової влади: на суддів КСУ та суддів загальних судів вимоги щодо інформування та звітування перед парламентом України не поширюються. Це повною мірою відповідає засадам самостійності органів судової влади, непідпорядкування їх нікому, окрім закону, що закріплено відповідним законодавством. Таким чином, парламент України не може вимагати від суддів судів загальної юрисдикції та від суддів КСУ звітів та інформації про хід і результати їх діяльності.

7.Слід також розрізняти щорічні звіти та інформації, що надаються народним депутатам в силу вимог закону, та звіти й інформацію, що надаються їм в силу спеціальних рішень Верховної Ради України, хоча окремими законами не передбачені.

Звітування в силу закону означає більш тісну залежність відповідних органів і посадових осіб від парламенту України. Такий зв'язок, зокрема, простежується в діяльності Уповноваженого ВР з прав людини та в діяльності Рахункової палати, які формуються власне Верховною Радою України.

Зокрема, відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 85 Конституції України та ст. 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачається надання щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого до Верховної Ради України, а також порядок їх заслуховування.

Так само відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» передбачається надання Рахунковою палатою щорічного звіту парламентові України (ст. 35) та заслуховування доповідей та інформацій (повідомлень) на засіданнях комітетів Верховної Ради України (ст. 34).

Розгляд звітів КМУ також передбачається як щорічне звітування ходу і результатів виконання ним Програми діяльності КМУ, так і подання доповідей про хід і результати

виконання затверджених парламентом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (ч. 2 ст. 30 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 228 Регламенту Верховної Ради України).

Стосовно Генерального прокурора та Голови СБУ, то відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 р. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності, а відповідно до ч. 2 ст. 31 Закону України «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. Голова СБУ щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України.

Водночас відповідно до ст. 23 Закону України «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. передбачається щорічне заслуховування парламентом України доповіді Голови СБУ, Міністра внутрішніх справ України про стан боротьби з організованою злочинністю, а також доповіді Генерального прокурора України про стан прокурорського нагляду у сфері боротьби з організованою злочинністю. При цьому слід мати на увазі, що Верховна Рада України в міру необхідності може заслуховувати звіти та доповіді посадових осіб інших державних органів з окремих питань, пов'язаних із здійсненням боротьби з організованою злочинністю.

Іншими законодавчими актами не передбачено надання звітів та інформацій в силу закону від таких органів та посадових осіб, як НБУ, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету з питань телебачення і радіомовлення. Проте це не означає, що народні депутати не користуються своїм правом вимагати надання таких звітів та інформації.

Регламент окремо не обумовлює того, в якому порядку реалізується така ініціатива. Очевидно, що вона може виходити як від одного народного депутата, так і від групи народних депутатів, комітету чи ТСК Верховної Ради України. Така ініціатива оформлюється у вигляді проекту постанови і, в разі її підтримки більшістю народних депутатів від конституційного складу парламенту України, стає відповідним рішенням парламенту України.

У разі прийняття такого рішення, адресованого наведеним вище органам чи посадовим особам, надання ними інформації чи звіту в межах їх компетенції та у строки, визначені рішенням парламенту України, є обов'язковим.

8.У ч. 2 цієї статті встановлюється порядок включення питання про заслуховування звіту чи інформації відповідної посадової особи на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таке питання автоматично включається до порядку денного сесії Апаратом парламенту України відразу після надходження відповідного звіту, інформації, якщо їх заслуховування прямо передбачені законом; окремого рішення Верховної Ради України щодо включення такого питання до порядку денного не вимагається.

Якщо ж заслуховування звіту, інформації відбувається в силу рішення Верховної Ради України, то пропозиція суб'єкта права законодавчої ініціативи про заслуховування такого звіту, інформації обов'язково повинна містити і визначену дату заслуховування звіту, інформації.

9.Відповідно до ч. 3 цієї статті передбачається факультативне залучення до попереднього опрацювання звіту, інформації відповідних профільних комітетів відповідно до розподілу предметів відання комітетів Верховної Ради України. Залучення такого комітету відбувається в силу рішення Верховної Ради України, прийнятого як елемент постанови про розгляд звіту чи інформації відповідної посадової особи.

У цій же постанові повинно бути вказано строки опрацювання такого питання комітетом, щоб він також зміг завчасно поінформувати народних депутатів про результати свого аналізу змісту звіту чи інформації відповідної посадової особи. Такі матеріали відповідно

до ч. 4 цієї статті мають надаватися народним депутатам не пізніш ніж за 3 дні до дня розгляду питання.

10. Як випливає з ч. 4 цієї статті, до аналізу звіту, інформації може бути залучена також Рахункова палата, особливо якщо це пов'язано з питаннями використання бюджетних коштів. Вона, як і парламентський комітет, має надати фактично альтернативну інформацію з проблематики, яку охоплює відповідний звіт, інформація посадової особи. Це має слугувати гарантією повного та неупередженого інформування депутатського корпусу про дійсний стан справ у сфері, яка підпадає під парламентський контроль у зв'язку з розглядом Верховною Радою України звіту, інформації відповідної посадової особи, участь у номінуванні якої бере парламент України. Висновки Рахункової палати так само надаються народним депутатам не пізніш ніж за 3 дні до дня розгляду питання.

11. У ч. 5 цієї статті наведено алгоритм парламентського обговорення звіту, інформації посадової особи. У цій статті не вказано виду пленарного засідання, на якому може мати місце таке обговорення. Проте, з урахуванням ст. 4 Регламенту, таке обговорення може проходити як у відкритому, так і в закритому режимі, зокрема з огляду на суспільну важливість питання, наявність у змісті звіту інформації, до якого передбачено обмежений законом порядок доступу тощо.

12. Відповідно до ч. 6 цієї статті парламентське обговорення зазначеного питання обов'язково завершується голосуванням щодо прийняття відповідної постанови Верховної Ради України. У цьому випадку не вказується на суб'єкта внесення відповідного проекту постанови: це можуть бути члени комітету парламенту, якому доручалося опрацювання відповідного питання, або ж будь-який інший суб'єкт права законодавчої ініціативи.

Важливо, що змістовно така постанова може містити визнання роботи підконтрольної посадової особи незадовільною; припинення повноважень такої особи, якщо це входить до компетенції парламенту України чи іншу форму реагування на виявлені в її роботі недоліки, порушення законодавства, зловживання тощо.

Якщо ключова роль у призначенні та звільненні відповідної посадової особи належить, наприклад, Президентові України парламент України може у такій постанові звернути увагу Глави держави на порушення законності з боку такої особи, рекомендувати йому вжити заходів щодо припинення таких порушень або ж – вжити заходів щодо припинення повноважень вказаної посадової особи у передбаченому законодавством України порядку.