

О. І. ЗОЗУЛЯ

**ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕФОРМА В УКРАЇНІ:
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

Одеса • 2023 • Олді+

УДК 342.53(477)
3-78

Рецензенти:

Бандурка О. М. – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Заслужений юрист України, перший віцепрезидент Національної академії правових наук України

Белов Д. М. – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету

Марчук М. І. – доктор юридичних наук, професор, декан факультету № 4 Харківського національного університету внутрішніх справ

*Рекомендовано до опублікування рішенням Вченої ради
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
(протокол від 22.08.2023 р. № 8)*

Зозуля О. І.

3-78 Парламентська реформа в Україні: виклики та перспективи: монографія. Одеса: Олді+, 2023. 332 с.

ISBN 978–966–289–766–1

Висвітлено особливості розбудови парламентаризму як напрямку конституційної реформи у незалежній Україні та актуальні питання парламентської реформи в умовах російсько-української війни. Розглянуто проблеми та шляхи вдосконалення законотворчої та контрольної діяльності Верховної Ради України, засади формування та діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Виконано аналіз сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні та європейських країнах, перспектив забезпечення дотримання норм депутатської етики, особливостей конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України та апарату парламенту. Надані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення конституційно-правового статусу та діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України.

Для наукових і науково-педагогічних працівників, народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України, здобувачів вищої освіти і всіх тих, хто цікавиться проблемами парламентської реформи в Україні.

УДК 342.53(477)

ISBN 978–966–289–766–1

© Зозуля О. І., 2023

ПЕРЕДМОВА

Сьогодні в рамках комплексної конституційної реформи, процесів європейської інтеграції України, а також децентралізації, лібералізації та демократизації публічної влади особливо важливою є розбудова ефективного парламенту, як ключової ланки системи стримувань і противаг у правовій, парламентсько-президентській державі. Триваюча повномасштабна фаза російсько-української війни, відсутність усталених традицій парламентаризму, незрілість політичної системи та недосконалість конституційно-правового регулювання негативно позначаються на діяльності Верховної Ради України, виявляючи актуальність парламентської реформи в Україні. Разом із тим, порівняно тривала практика реформи вітчизняної легіслатури характеризується деякою поверхневістю, фрагментарністю та непослідовністю запроваджуваних змін в організації діяльності Верховної Ради України, їх надмірною залежністю від політичної кон'юнктури та відсутністю комплексного, науково обґрунтованого бачення напрямків розвитку парламентаризму в Україні.

Актуальність та важливість дослідження проблем і перспектив парламентської реформи, передусім, обумовлена потребою удосконалення організації та підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України на сучасній науковій основі з урахуванням існуючої парламентської практики України, запитів громадянського суспільства, вимог часу, зарубіжного досвіду та рекомендацій профільних міжнародних інституцій.

Останніми роками в Україні вже був переглянутий конституційний розподіл повноважень між парламентом, главою держави і урядом, скасована депутатська недоторканність, оновлені деякі регламентні процедури, ухвалений закон про тимчасові комісії Верховної Ради України. Подальше ж здійснення парламентської реформи в Україні має однозначно забезпечити реальну прозорість діяльності Верховної Ради України, усунути численні прогалини та недоліки у сфері законодавчого процесу та парламентського контролю, спростити організаційні процедури, упорядкувати статус більшості та меншості

у парламенті, його робочих органів тощо. Вдосконалення організації діяльності Верховної Ради України повинно сприяти реальному ствердженню України, як сучасної правової європейської держави із розвинутою парламентською демократією. Це підтверджує нагальну потребу дослідження проблем парламентської реформи як на правотворчому, так і правозастосовному рівнях.

Проблематика парламентської реформи в Україні була об'єктом наукових досліджень таких знаних вчених-конституціоналістів, як Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.О. Берназюк, А.З. Георгіца, І.Ю. Кунець, О.О. Майданник, О.В. Марцеляк, А.Б. Медвідь, Я.М. Назаренко, Д.М. Негреша, О.Б. Онишко, І.А. Павленко, Ю.М. Перерва, З.О. Погорелова, Н.С. Погребняк, В.І. Розвадовський, І.Є. Словська, О.В. Совгира, М.І. Стопченко, Ю.С. Шемшученко. Ці та інші вчені зробили вагомий внесок у розвиток парламентського права України.

Разом із тим, аналіз результатів попередніх наукових досліджень проблем парламентської реформи в Україні виявляє відсутність єдиного узгодженого розуміння сутності, значення та перспектив розвитку конституційно-правового регулювання відносин у сфері організації та діяльності Верховної Ради України. Наукові праці стосуються здебільшого лише обмежених аспектів організації та діяльності Верховної Ради України (голови парламенту, депутатських фракцій, тимчасових комісій, апарату тощо), комплексно не характеризуючи саме поточні проблеми та перспективи парламентської реформи в Україні з урахуванням особливостей сучасного конституційного розвитку, державо- і правотворчих процесів, наявних викликів воєнного стану. Такі наукові дослідження дотепер так і не стали відправною точкою якісної трансформації конституційно-правового статусу Верховної Ради України.

Таким чином, необхідність удосконалення організації та діяльності Верховної Ради України, недостатня розробленість теоретичних засад вітчизняного парламентаризму та недосконалість конституційно-правового регулювання обумовлюють актуальність глибокого та всебічного дослідження проблем і перспектив парламентської реформи в Україні.

Дана робота має на меті визначення проблем і особливостей сучасної парламентської реформи в Україні, а також вироблення пропозицій щодо удосконалення конституційно-правового статусу та діяльності

Верховної Ради України. Це включає комплексну характеристику перебігу та сучасного стану парламентської реформи в Україні, специфіки законотворчості та парламентського контролю, організації діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, особливостей інститутів парламентської більшості та меншості, статусу голови парламенту та його апарату, засад забезпечення дотримання норм депутатської етики. Даною монографією безпосередньо не охоплені питання конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, що вже були розкриті нами раніше в іншій монографії¹, висновки та пропозиції якої наразі зберігають свою актуальність.

Проблеми та недоліки чинних конституційно-правових засад функціонування Верховної Ради України, обґрунтовані пропозиції та рекомендації узагальнені та послідовно викладені у проекті Концепції парламентської реформи в Україні (див. додаток до монографії), яка може бути покладена в основу вдосконалення конституційно-правового статусу та діяльності Верховної Ради України.

Основні положення та висновки даної роботи можуть бути використані як для подальшої розробки проблем парламентської реформи в Україні, так і для оновлення положень Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, удосконалення інших та прийняття нових актів з питань функціонування парламенту в Україні. Впровадження одержаних висновків і пропозицій у діяльність Верховної Ради України дозволить підвищити ефективність її організації, законодавчої, контрольної та іншої діяльності.

Виконання даного дослідження стало можливим завдяки героїчній відсічі, яку чинять Сили оборони України збройній агресії Російської Федерації, а також фінансуванню в рамках іменної стипендії Верховної Ради України для молодих учених – докторів наук за 2022 рік.

¹ Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.8156250>.

РОЗДІЛ 1

ПЕРЕБІГ І СУЧАСНИЙ СТАН ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1. Розбудова парламентаризму як напрямок конституційної реформи у незалежній Україні

З часу відновлення незалежності України і по сьогодні не втрачає своєї актуальності питання удосконалення Конституції у напрямку розбудови вітчизняного парламентаризму. Більшість змін внесених до Конституції України та проекти інших конституційних реформ безпосередньо стосуються парламенту, його повноважень та організації діяльності. Разом із тим, перебіг конституційної реформи в Україні характеризується деякою непослідовністю та фрагментарністю, надмірною залежністю від політичної кон'юнктури, порушеннями процедури внесення змін до Конституції України, проблемами прийняття законів, обумовлених Конституцією України, та реалізації її положень. Ефективність нинішньої конституційної реформи в частині розбудови парламентаризму потребує врахування як існуючого досвіду конституційних змін, так і системного, науково обґрунтованого розуміння векторів подальшого розвитку конституційного законодавства. При цьому не втрачає актуальності запропоноване Ю.С. Шемшученко «розроблення доктринальної концепції конституційної реформи, продумане її проведення без поспіху і надмірного радикалізму» [1, с. 623].

Значимо, що питання парламентаризму як напрямку конституційної реформи в Україні раніше вже розглядались у науковій літературі такими вченими як Н.В. Агафонова [2], О.М. Бандурка [3], В.О. Демиденко [4], С.П. Євграфова [5], В.Л. Федоренко [6] та інші. У той же час їхні дослідження розкривають переважно тільки окремі аспекти та етапи конституційної реформи в Україні, комплексно не характеризуючи

з позицій саме сьогодні існуючий досвід, поточні особливості та перспективні напрямки розбудови парламентаризму в Україні. А відтак, в контексті забезпечення ефективності конституційного регулювання та його відповідності поточним соціально-політичним реаліям й вбачаються актуальними питання перебігу, сучасного стану та перспектив розбудови парламентаризму як напрямку конституційної реформи у незалежній Україні.

Передусім, відмітимо, що передумови та цілі конституційного процесу є динамічними, мінливими категоріями, на які впливають поточні особливості державного будівництва та суспільного розвитку. Водночас в цілому можна говорити про зумовленість конституційних реформ в Україні поточними трансформаційними процесами та їх загальну спрямованість на вирішення конституційних криз та інших державно-правових конфліктів, а також на демократизацію публічної влади в Україні. Як слушно наголошує Н.В. Агафонова, мета конституційної реформи має полягати у забезпеченні сталого розвитку суспільства і держави, становленні справжнього конституціоналізму в Україні [7, с. 40]. Наявність достатніх передумов і чітке усвідомлення реальних цілей конституційної реформи виступають необхідними складовими підготовки, прийняття та реалізації відповідних конституційних змін в частині розвитку вітчизняного парламентаризму.

Проголошення у Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. [8] демократизації політичного режиму, забезпечення верховенства права, розподілу влади та пріоритету прав людини і наступне відновлення незалежності України 24.08.1991 р. зумовили потребу активізації конституційного процесу в Україні, зокрема й розбудови вітчизняного парламентаризму.

Одним із перших напрацювань Комісії по розробці нової Конституції стала Концепція нової Конституції України (Постанова Верховної Ради Української РСР від 19.06.1991 р. № 1213-XII [9]), значна частина положень якої у підсумку була покладена в основу Конституції України від 28.06.1996 р. Зокрема, це такі засади конституційного ладу як політичний та ідеологічний плюралізм, верховенство права, поділ державної влади, створення механізмів їх взаємоконтролю і взаємодії тощо. Водночас, зважаючи на досвід державного і суспільного розвитку, навряд чи

можна погодитись з передбаченою Концепцією Конституції України від 19.06.1991 р. президентською формою державного правління, заборонаю розпуску парламенту главою держави (що не забезпечує між ними достатніх важелів стримувань і противаг). Деяко некоректним було й визначення Верховної Ради України як органу законодавчої влади, діючого «на професійних засадах», оскільки до народних депутатів України безпосередньо не висуваються обов'язкові вимоги щодо їх фаху, кваліфікації і професійного досвіду, у тому числі при формуванні персонального складу парламентських робочих органів.

Крім того, Концепцією Конституції України від 19.06.1991 р. передбачалось право народу не тільки на ініціювання референдуму, а і на законодавчу ініціативу. Наприклад, за проектом Конституції України від 01.07.1992 р. законопроект міг вноситись від імені не менше 300 тисяч виборців. Щодо цього можна вказати законопроект від 29.08.2019 р. № 1015 [10], яким теж пропонувалось віднести народ до суб'єктів права законодавчої ініціативи. Дана ініціатива загалом підтримується і у науковій літературі [11, с. 39; 12, с. 44; 13, с. 27]. На нашу ж думку, надання народу даного права має здебільшого ідеалістичне значення, аніж практичний зміст з огляду на достатність інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, які обрані народом і виражають його волю (450 народних депутатів України та Президент України). Тут також маємо погодитись з Конституційним Судом України, який у своєму Висновку від 13.11.2019 р. № 5-в/2019 [14] зауважує необхідність конституційної конкретизації поняття «народ», а також встановлення кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи.

Доволі цікавим в контексті можливого застосування щодо народних депутатів України вбачається й запропоноване Концепцією від 19.06.1991 р. дострокове припинення повноважень Президента України за порушення Конституції та законів України шляхом висловлення йому недовіри на референдумі. Не залишаючи поза увагою організаційну та процедурну складність означеного механізму, він може розглядатись як один із потенційно ефективних засобів розв'язання державно-правових конфліктів. Останнім часом висловлюються подібні ініціативи щодо запровадження можливості відкликання народного депутата

України [15] (про це згадувалось ще у проекті Конституції України від 01.07.1992 р. і у Конституції Української РСР від 20.04.1978 р. № 888-IX [16]). Проте реалізація такого механізму вбачається досить ускладненою з огляду на застосування пропорційної виборчої системи та суперечливість переходу до імперативного депутатського мандату.

Також варто зауважити проект Конституції України, викладений у Постанові Верховної Ради України від 01.07.1992 р. № 2525-XII [17], положення якого багато у чому змістовно та текстуально були покладені в основу чинної Конституції України. Щоправда передбачене ним «призупинення» виборчого права для осіб, які утримуються в місцях позбавлення волі, мало загалом недемократичний і дискримінаційний характер, тим більше, не відповідаючи вимогам ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. [18]. У свою чергу до переваг даного проекту порівняно з чинною Конституцією України, наприклад, можна віднести поширення (за прикладом США) процедури імпичменту не тільки на главу держави, але й на інших посадових осіб, що призначаються парламентом.

Зазначимо, що здійснені у 1990–1995 рр. конституційні реформи загалом мали ситуативний і безсистемний характер, не забезпечуючи в умовах інституалізації вищих органів державної влади незалежної України їх необхідну збалансованість та урівноваженість. Так, Верховна Рада України надіялась широкими повноваженнями не лише у сфері законотворчості (наприклад, тлумачення Конституції і законів України, делегування уряду права видавати декрети з юридичною силою закону), але й щодо спрямування діяльності місцевих рад народних депутатів, скасування їх рішень, накладення вето на акти глави держави і уряду [19, с. 21]. З іншого боку, Президент України поєднував статус глави держави і глави виконавчої влади, значні владні повноваження якого у тих же сферах суспільних відносин зумовлювали виникнення державно-правових конфліктів між главою держави і парламентом.

Істотний вплив на конституційний процес в Україні мало затвердження 08.06.1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування [20]. До його позитивних сторін можна віднести проголошення принципів

верховенства права і розподілу державної влади. Також чітко закріплювався принцип роботи народних депутатів України на постійній основі та заборони поєднання їх діяльності з іншою роботою, що мало на меті не тільки інтенсифікацію роботи депутатського корпусу, але й підвищення його незалежності.

В цілому ж за Конституційним Договором від 08.06.1995 р. суттєво посилювались повноваження Президента України як глави держави та глави державної виконавчої влади. Натомість Верховна Рада України фактично була позбавлена не тільки невластивих управлінських повноважень, але й достатніх важелів впливу на формування уряду та засобів парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади, а також самостійності у призначенні суддів і Генерального прокурора України. Вважаємо, що така модель організації президентської республіки (скоріше де-факто, адже Конституційний Договір прямо її не визначав) не повною мірою відображала тодішні вектори конституційного розвитку України, надто послаблюючи конституційний статус парламенту на тлі його вагомій соціально-політичній ролі. З огляду на це певні політичні протистояння між Президентом України та Верховною Радою України продовжувались до прийняття нової Конституції України (одним із прикладів чого є Укази Президента України від 01.07.1995 р. № 503/95 і від 09.08.1995 р. № 723/95, Постанова Верховної Ради України від 14.07.1995 р. № 300/95-ВР).

Прийнята 28.06.1996 р. чинна Конституція незалежної України [21] стала фундаментальним правовим актом установчого характеру, що врегулював найважливіші відносини з приводу засад вітчизняного парламентаризму та закріпив в цілому нинішній конституційно-правовий статус Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України. Тим не менше, питання парламентаризму і по сьогодні залишаються одним із ключових об'єктів подальшої конституційної реформи. Більш предметно особливості сучасної моделі парламентаризму України, її недоліки та перспективи розвитку розглядаються нами у цьому та інших параграфах.

Подальший перебіг конституційної реформи в Україні пов'язаний з проведенням відповідно до Указу Президента України від 15.01.2000 р. № 65/2000 [22] всеукраїнського референдуму 16.04.2000 р. Попри

підтримку на ньому всіх запропонованих змін до Конституції України [23] у підсумку проведення даного референдуму так і не привело до реального оновлення Конституції України.

Схвалене ж на всеукраїнському референдумі віднесення до підстав розпуску Верховної Ради України неутворення нею протягом одного місяця парламентської більшості згодом було впроваджено Законами України від 08.12.2004 р. № 2222-IV і від 21.02.2014 р. № 742-VII. Водночас, враховуючи властиву вітчизняному парламентаризму нестабільність і динамічність утвореної парламентської більшості, слушним було би конституційне уточнення порядку (офіційного та фактичного) припинення діяльності коаліції, що запобігатиме як її суто номінальному існуванню, так і свавільному розпуску парламенту главою держави. Необхідність цього також впливає у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України досить неоднозначного Рішення від 20.06.2019 р. № 6-р/2019 [24], яким він, констатує свою неспроможність юридично підтвердити наявність або відсутність даної підстави для розпуску парламенту, чомусь визнав такий розпуск конституційним (а не закриття провадження у справі) і перекинув «розв'язання конституційного конфлікту» на народ шляхом проведення позачергових парламентських виборів (які насправді не дають відповіді щодо саме конституційності указу про розпуск парламенту). Адже із цим безпосередньо пов'язане питання запобігання узурпації влади, не допускаючи випадків довільного застосування права на дострокове припинення повноважень демократично обраного парламенту без достеменно існуючих конституційних підстав.

Перша ґрунтова конституційна реформа в Україні була проведена на тлі чергової політичної кризи Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [25], передбачаючи фактично зміну форми правління на парламентсько-президентську республіку. Зокрема, йшлося про розширення номінаційних повноважень Верховної Ради України, призначення Прем'єр-міністра України парламентом за поданням глави держави, одночасну відповідальність уряду перед главою держави і парламентом, право Президента України лише зупинити дію актів уряду, розширення підстав розпуску ним парламенту тощо. Загалом слід підтримати спрямування конституційної реформи 2004 р. на взаємне

врівноваження парламенту та глави держави у їх впливі на формування та роботу уряду. Разом із цим, в умовах політичної незрілості спільні кадрові повноваження Верховної Ради України та Президента України багато у чому ускладнювали злагожденість системи правління. У науковій літературі як основні недоліки конституційної реформи 2004 р. також відзначається саме розбалансування та відсутність чіткого розмежування повноважень і відповідальності законодавчої та виконавчої влади [26, с. 383; 27].

З позитивного боку в аспекті розвитку парламентаризму насамперед варто відзначити конституційне уточнення вимог щодо несумісності депутатського мандата та порядку оприлюднення закону, визнання контрольних функцій парламентських комітетів, а також закріплення інституту парламентської коаліції. Водночас конституційна роль парламентської коаліції зводиться лише до внесення пропозицій щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу уряду, прямо не покладаючи на неї відповідальність за виконання й інших повноважень парламенту. Крім того, суттєвою прогалиною є конституційне невизнання інституту парламентської меншості (опозиції), її гарантій і прав щодо конструктивної критики та контролю роботи більшості та уряду, представництва у керівництві парламенту та його органах і т.ін. Адже, як зауважується у Висновку Конституційного Суду України від 27.06.2000 р. № 1-в/2000 [28], запровадження в Конституції України поняття «парламентська більшість» логічно зумовлює потребу доповнити її гарантіями парламентської меншості, що пов'язано з дотриманням принципу політичної багатоманітності та конституційних прав громадян. Щодо цього можна відзначити з позитивного боку передбачене законопроектом від 26.06.2014 р. № 4178а [29] гарантування Конституцією України діяльності парламентської опозиції.

Досить неоднозначним із урахуванням парламентської практики зарубіжних демократичних країн постає запровадженний Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV партійний імперативний мандат. Він передбачає дострокове припинення повноважень народного депутата України, обраного від партії, за рішенням її вищого керівного органу в разі його невходження до складу фракції цієї партії або виходу з її складу. Запровадження такого імперативного мандата було покликано

забезпечити політичну структурованість Верховної Ради України, запобігти поширеній практиці зміни депутатами фракційної належності. З іншого боку, імперативний мандат народного депутата України не узгоджується з принципом загальнонаціонального (а не партійного) представництва, так само не можна виключати й зловживання з боку партій наданим їм правом достроково позбавляти депутатських повноважень. В цьому контексті також маємо визнати обґрунтованість застережень Венеціанської Комісії в її Висновку від 13.06.2005 р. № 339/2005 [30], а саме, що відповідні партії набули можливості переглядати результати виборів, а депутати мусять відмовлятися від своїх переконань для збереження членства в парламенті. Вилучення розглянутого партійного імперативного мандату свого часу вже передбачалось законопроектом від 26.06.2014 р. № 4178а. З огляду на це вбачається перспективним гарантування Конституцією України вільного мандату народних депутатів України.

Варта уваги й підтримана на всеукраїнському референдумі 16.04.2000 р. ідея формування двопалатного парламенту, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів і сприяла б їх реалізації. У конституційному процесі України були й інші спроби створення двопалатного парламенту, зокрема це передбачалось проектом Конституції України від 01.07.1992 р. і законопроектом від 31.03.2009 р. № 4290 [31]. Як відомо, утворення одно- чи двопалатного парламенту безпосередньо не залежить від форми державного устрою чи демократичності політичного режиму, визначаючись насамперед традиціями та особливостями політико-правової системи, обраною моделлю розподілу влади, місцевого самоврядування, системи стримувань і противаг тощо. Тому можна говорити про переваги та недоліки бікамералізму тільки відносно конкретної держави на певному етапі її розвитку.

Виходячи з поточної суспільно-політичної ситуації в Україні, змісту та тенденцій її державотворчих процесів, формування двопалатного парламенту в Україні, як унітарній державі, потенційно може сприяти: реінтеграції тимчасово окупованих регіонів (після припинення агресії Російської Федерації); забезпеченню політичної стабільності, запобіганню зловживанням парламентом своїми повноваженнями; рівному представництву та захисту прав і інтересів усіх регіонів

на загальнонаціональному рівні, збалансуванню державної регіональної політики; підвищенню ролі парламенту у системі стримувань і протипаг; поліпшенню законодавства внаслідок перевірки законів верхньою палатою [32, с. 143]. Натомість до ймовірних проблем запровадження бікамералізму в Україні можна віднести: ризик послаблення єдності України, поглиблення протиріч між палатами та між загальнодержавною і регіональною владою, переважання регіональних інтересів перед загальнодержавними, сприяння федералізації державного устрою, надмірне ускладнення законодавчого процесу, блокування окремими регіонами євроінтеграційних прагнень України. Відповідно наділення верхньої палати функціями контролю і погодження дій нижньої палати та уряду може відігравати як позитивну, так і негативну роль. З цього приводу В.Д. Гончаренко [33] наводить досить широке узагальнення аргументів «за» і «проти» запровадження бікамералізму, зауважуючи потребу продовження ґрунтовного наукового дослідження його переваг і недоліків для України.

Отже, після припинення агресії Російської Федерації запровадження в Україні двопалатного парламенту (із чітким розмежуванням повноважень палат) може розглядатись як один із можливих напрямків конституційної реформи. При цьому, як констатують М.М. Воронов і Г.В. Зубенко [34, с. 54], запровадження бікамералізму в Україні має проводитись одночасно з адміністративно-територіальною реформою та реформою місцевого самоврядування.

Важливим етапом конституційної реформи в Україні стало відновлення дії першої редакції Конституції України від 28.06.1996 р. внаслідок визнання Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 [35] неконституційності розглянутого Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV через порушення конституційної процедури його розгляду та прийняття. Водночас таке «скасування» конституційної реформи 2004 р. суто через недотримання процедури її проведення не позбавляє актуальності зміст даних конституційних змін, що об'єктивно зумовлювались тодішньою політичною кризою і потребою забезпечення політичної стабільності, збалансування та усунення протиріч між главою держави та парламентом. Тому у цьому контексті слід загалом підтримати визнання спочатку Постановою Верховної Ради

України від 22.02.2014 р. № 750-VII [36], а згодом Законом України від 21.02.2014 р. № 742-VII [37] чинності Конституції України від 28.06.1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними у 2004, 2011 і 2013 рр.

Підтримані на всеукраїнському референдумі 16.04.2000 р. зміни до Конституції України щодо обмеження недоторканності народних депутатів України становили предмет низки законопроектів (зокрема від 16.01.2015 р. № 1776 [38] і від 19.07.2017 р. № 6773 [39]), але реально були внесені тільки Законом України від 03.09.2019 р. № 27-IX [40]. Попри це новий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, визначений Законом України від 18.12.2019 р. № 388-IX [41], також можна розглядати як недосконалий. Наприклад, досить дискусійною є виключна роль у даному питанні Генерального прокурора України (який зокрема починає досудове розслідування щодо народного депутата України й погоджує клопотання про дозвіл на його затримання), а також потреба саме обов'язкової участі парламентаря під час розгляду клопотань слідчих у суді.

При цьому у науковій літературі висловлюються обґрунтовані сумніви у доцільності скасування недоторканності народних депутатів України [42, с. 153; 43, с. 19; 44, с. 7]. Як відомо з послідовної позиції Конституційного Суду України (Рішення від 27.10.1999 р. № 9-рп/99 [45], від 26.06.2003 р. № 12-рп/2003 [46], Висновок від 19.07.2018 р. № 2-в/2018 [47] та ін.), депутатський імунітет не є його особистим привілеєм й має публічно-правовий характер, спрямовуючись на забезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність. Таким чином, повне скасування депутатської недоторканності позбавляє народних депутатів України дієвого засобу захисту від політично вмотивованих переслідувань, що може негативно позначатись на ефективності парламенту в цілому та, перш за все, парламентської опозиції. Схожу позицію займає Венеціанська Комісія, констатує у Висновку від 19.06.2015 р. [48] зумовлену вразливістю демократії в Україні небезпечність повного скасування недоторканності для функціонування та автономії парламенту. Тим більше, що у більшості зарубіжних демократичних країн із розвиненим парламентаризмом (Австрія, Естонія, Литва, Німеччина, Польща, Фінляндія, Франція, Хорватія та ін.) існує (переважно обмежений) депутатський імунітет [49].

Отже, як на нас, перспективним напрямком конституційної реформи парламенту має бути подальше удосконалення гарантій діяльності народного депутата України, зокрема надання йому обмеженої недоторканності на час парламентської сесії, що у той же час не має допускати відому практику використання депутатського імунітету для ухилення від правосуддя.

В аспекті перспектив конституційної реформи в Україні вартий уваги і законопроект від 29.08.2019 р. № 1027 [50], що передбачає уточнення та розширення підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України. Зокрема, йдеться про такі підстави як встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України і його відсутність без поважних причин на третині пленарних засідань парламенту та/або засідань його комітету протягом однієї чергової сесії. Загалом слід погодитись з доцільністю ефективного реагування на подібні випадки неналежного виконання народними депутатами України своїх повноважень, що сприятиме не лише підвищенню їх дисципліни, але й зміцненню авторитету парламенту та поліпшенню його діяльності. При цьому встановлена Законом України від 19.12.2019 р. № 404-IX [51] криміналізація неособистого голосування народного депутата України (що також має наслідком дострокове припинення його повноважень) не охоплює випадки надання ним можливості проголосувати замість себе іншому депутату. Окремого вирішення потребує й спрощення юридичної фіксації та доказування подібних фактів неособистого голосування. Крім того, як ми раніше вже відзначали [52, с. 455], до даної підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України має комплексно враховуватись прогул ним протягом сесії не тільки пленарних засідань парламенту та його комітету, а і інших парламентських засідань, комітетських слухань, засідань тимчасової слідчої комісії (якщо народний депутат України є її членом) та інші показники депутатської діяльності.

Ідея зменшення чисельності народних депутатів України з 450 до 300, що була підтримана на всеукраїнському референдумі 16.04.2000 р., наразі також ще не була реалізована. Зокрема на таке зменшення конституційного складу Верховної Ради України був спрямований законопроект від 29.08.2019 р. № 1017 [53]. Загалом не можна не

погодитись з суспільно-політичною, демографічною та економічною обґрунтованістю запропонованих конституційних змін, тим більше у разі застосування на парламентських виборах пропорційної виборчої системи.

Разом із тим, суттєве скорочення кількості народних депутатів України може ускладнити доволі часо- і працемістку роботу парламентських комітетів і тимчасових комісій, сприяти політичній корупції, обмежувати опозиційну діяльність у парламенті. Так, наприклад, законопроектом від 29.08.2019 р. № 1017 при зменшенні кількості народних депутатів не передбачено пропорційне зменшення кількості парламентарів (45), які можуть звертатись до Конституційного Суду України, що ускладнить доступ парламентської опозиції до конституційного судочинства. При цьому у зарубіжних країнах немає одноманітного підходу до визначення кількості депутатів парламенту, яка порівняно з Україною може бути істотно більша (Китай, Куба, Німеччина, Польща, Франція та ін.) або менша (Азербайджан, Греція, Литва, Португалія, Угорщина та ін.). Враховуючи викладене, вважаємо, що питання перегляду кількості народних депутатів України потребує подальшого науково-експертного опрацювання й має вирішуватись виключно в рамках комплексної парламентської реформи в Україні.

Таким чином, проведення конституційної реформи в Україні є важливою складовою розбудови вітчизняного парламентаризму, демократизації публічної влади, забезпечення верховенства права, вирішення та запобігання державно-правових конфліктів. На даний час перебіг конституційної реформи в Україні характеризується її зосередженням здебільшого лише на непослідовному перерозподілі повноважень парламенту, глави держави та уряду, надмірною залежністю від політичної кон'юнктури, недотриманням процедури внесення змін до Конституції України та проблемами реалізації її положень.

Сьогодні в основу ефективної конституційної реформи парламенту, здійснюваної з дотриманням встановленої процедури, має покладатись врахування останніх здобутків світового конституціоналізму, актуальних потреб суспільного розвитку та державного будівництва, досвіду конституційних змін в Україні та у демократичних зарубіжних країнах.

У фокусі конституційної реформи в Україні має бути реформа організації державної влади, зокрема збалансування розподілу повноважень та відповідальності між вищими органами державної влади. Її ключовою складовою виступає парламентська реформа, зокрема щодо: 1) закріплення виборчої системи, гарантій і прав парламентської опозиції, принципів і гарантій діяльності органів парламенту, процедури інтерпеляції, уточнення порядку припинення діяльності коаліції; 2) гарантування вільного мандату народних депутатів України, надання їм обмеженої недоторканності на час парламентської сесії; 3) дострокового припинення повноважень народних депутатів України з підстав неособистого голосування та безпідставної відсутності на засіданнях парламенту та його органів.

1.2. Актуальні питання парламентської реформи в умовах російсько-української війни

1.2.1. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану

Повномасштабне вторгнення Росії до України 24.02.2022 р. створило нові ризики та загрози для роботи вищих органів державної влади, головною мірою пов'язані з безпековим аспектом. Адже в умовах триваючої російсько-української війни наявність та працездатність Верховної Ради України (повноваження якої, наприклад, подовжуються на час дії воєнного стану) та інших ключових державних інституцій є визначальним чинником підтримки національної безпеки, працездатності усієї владної вертикалі та збереження керованості державою в цілому. Адже, як відомо, на початку повномасштабного вторгнення саме від Верховної Ради України відповідно до ст. 85 Конституції України залежало оперативне затвердження указу Президента України про запровадження воєнного стану. Саме тому в контексті підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України під час війни нами й вбачаються актуальними питання організації її роботи в умовах воєнного стану.

Передусім, відмітимо, що під час воєнного стану не передбачено особливого порядку прийняття законів, що по суті має продовжувати здійснювати Верховна Рада України в межах загальної законодавчої процедури відповідно до Регламенту Верховної Ради України. З одного боку, це є запобіжником ухвалення поспішних, непродуманих і недосконаlih законодавчих актів, а, з іншого боку, реалії воєнного стану можуть потребувати прискореного законодавчого процесу, щонайменше, в частині питань національної безпеки та оборони. При цьому, Регламент Верховної Ради України сьогодні загалом містить окремі засоби пришвидшення законотворення (можливості прийняття рішень *ad hoc*, розгляду законопроекту за скороченою процедурою, прийняття закону в цілому вже у першому та другому читанні). Не можна не відмітити й суперечливу, але дієву практику відхилення парламенту від регламентних законодавчих процедур (недотримання встановлених строків, відмова від третього читання тощо), що в окремих випадках дозволяє провести всі стадії законодавчого процесу навіть протягом лічених днів. Як наголошується з даного приводу в експертній літературі [54, с. 10], у перші півроку повномасштабної війни мали порушення процедури розгляду двох третин усіх прийнятих законів.

У проекті Плану відновлення України [55, с. 72] також звертається увага на проблему розгляду законодавчих ініціатив в умовах воєнного стану за досить складною і тривалою процедурою. Так чи інакше, вважаємо, що на другому році дії в Україні воєнного стану з метою дотримання принципу верховенства права та для підвищення якості прийнятих законів має бути врегульована окрема цілісна спеціальна процедура розгляду та прийняття законів у Верховній Раді України в умовах воєнного стану. Її перевагою порівняно з нинішньою практикою має бути закріплення конкретних гарантій такого спрощеного, прискореного законодавчого процесу та одночасно запобіжників від зловживання ним. Водночас, як слушно зауважують Ю. Кириченко та С. Чоудрі, «швидкий» законодавчий процес має включати «основні складові» або «ключові етапи» такого процесу у конституційній демократії [56, с. 62].

Крім законодавчої функції в умовах воєнного стану не менш важливе збереження належного здійснення Верховною Радою України

й своєї контрольної функції. Це безпосередньо пов'язано з потребою забезпечення безпечної та безперервної роботи засідань Верховної Ради України, її комітетів і тимчасових комісій в умовах постійних загроз ракетних обстрілів на всій території України. Щодо робочих органів Верховної Ради України у даному разі стала в нагоді вже апробована з часів пандемії COVID-19 практика проведення засідань парламентських комітетів у режимі відеоконференції, що було запроваджено Законом України від 30.03.2020 р. № 543-IX [57].

Водночас пленарні засідання Верховної Ради України попри істотні безпекові ризики продовжують проводитись очно. Тут слід зауважити, що незабаром після оголошення в Україні воєнного стану до Верховної Ради України було подано законопроект від 08.03.2022 р. реєстр. № 7129 [58], який би дозволив дистанційну участь народних депутатів України у засіданнях парламенту (подібна ініціатива пропонувалась і раніше законопроектом від 20.03.2020 р. реєстр. № 3250 [59]). Проте попри зрозумілі переваги такого формату роботу Верховної Ради України (уникнення небезпеки тривалих зібрань значної кількості осіб) він не може цілком гарантувати дотримання на її онлайн пленарних засіданнях вимог ст. 84 Конституції України щодо особистого голосування народних депутатів України та вільного характеру їх волевиявлення. Крім того, є сумнів щодо конституційності онлайн пленарних засідань Верховної Ради України, адже у Рішенні Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 17-рп/2002 [60] пленарні засідання визначені як регулярні зібрання народних депутатів України у визначений час і у визначеному місці. Насамкінець досить дискусійним вбачається й питання легітимності та довіри суспільства до дистанційного режиму роботи народних депутатів України. У зв'язку з викладеним фокус має бути зосереджений не стільки на впровадженні онлайн пленарних засідань, скільки на посиленні в умовах воєнного стану гарантій безпеки їх проведення у звичайному форматі.

Перші заходи, спрямовані на організацію роботи парламенту в умовах дії не тільки воєнного, а і надзвичайного стану були врегульовані Постановою Верховної Ради України від 23.02.2022 р. № 2100-IX [61] напередодні повномасштабного вторгнення РФ. Разом із тим, дана Постанова, маючи на меті забезпечення безперервної роботи

парламенту, фактично не містила нових дієвих гарантій функціонування Верховної Ради України, здебільшого декларуючи продовження всіх основних форм роботи парламенту та його органів і в умовах воєнного/надзвичайного стану (хоча про тимчасові слідчі комісії тут чомусь не згадувалось). Натомість наступна Постанова Верховної Ради України від 24.02.2022 р. № 2103-IX [62] встановила роботу парламенту в режимі «безперервного пленарного засідання». Такий режим дозволяє тимчасово відмовитись від звичної організації розгляду питань на сесії Верховної Ради України, визначеної її Регламентом від 10.02.2010 р. № 1861-VI [63], зокрема в частині календарного плану роботи сесії, розкладу і тижневого порядку денного пленарних засідань. У підсумку такий режим дозволяє більш гнучко і раціонально організувати у поточних змінюваних, нестабільних умовах роботу комітетів і парламенту щодо швидкого опрацювання, розгляду та прийняття законів.

Крім того, Голові Верховної Ради України було доручено визначати за потреби час і місце проведення пленарного засідання та спосіб голосування. Це забезпечує не тільки можливість швидкого призначення пленарного засідання, але й реагування на безпекові ризики (зміна місця його проведення) чи неможливість використання стандартних способів голосування.

У той же час можуть виникати сумніви у законності встановлення постановою парламенту деяких вищевказаних відхилень від положень Регламенту Верховної Ради України, який має юридичну силу закону України. При цьому, Регламентом Верховної Ради України прямо передбачено визначення головою парламенту лише місця та часу проведення засідання у разі введення воєнного стану (ч. 4 ст. 11), але не встановлено особливості способу голосування та організації розгляду питань на сесії в умовах воєнного стану. Зміна ж загальних правил з даного приводу мала би потребувати внесення законодавчих змін до Регламенту Верховної Ради України. Ці та інші постанови парламенту з приводу організації своєї роботи в умовах воєнного стану (які застосовуються, як мінімум, на період усієї парламентської сесії) також не слід розглядати як одноразове відхилення (*ad hoc*) від процедур, передбачених цим Регламентом Верховної Ради України.

Усе це актуалізує адаптацію до реалій воєнного стану не тільки законодавчої, а й усіх інших парламентських процедур, що має дістати належного законодавчого відображення.

Слід також відзначити наступні Постанови Верховної Ради України від 06.09.2022 р. № 2558-IX [64] і від 07.02.2023 р. № 2912-IX [65], якими були дещо уточнені попередні правила організації роботи парламенту в умовах воєнного стану. Зокрема юридично недосконалий термін «режим безперервного пленарного засідання» було замінено більш коректним терміном «режим одного пленарного засідання». Адже особливістю даної форми роботи Верховної Ради України є не стільки фізична безперервність пленарного засідання (що буквально вимагало би цілодобового перебування парламентарів у залі засідань), скільки його юридична безперервність, що не закривається, але в ньому робляться відповідні перерви (для роботи у комітетах, відпочинку тощо). Водночас надання даними Постановами Верховної Ради України її Голові права оголошувати довготривалу перерву у пленарному засіданні теж прямо не передбачено Регламентом Верховної Ради України, хіба що опосередковане розширювальним розумінням загальних повноважень головуєчого оголошувати перерви в пленарних засіданнях (п. 3 ч. 1 ст. 27 Регламенту). Те ж саме стосується й надання голові парламенту повноважень визначати час і місце саме «продовження» пленарного засідання, що не є частиною звичайних регламентних парламентських процедур.

Іншим відхиленням від положень Регламенту Верховної Ради України є порядок скликання засідань Погоджувальної ради. Якщо спочатку вони скликались тільки головою парламенту (Постанова Верховної Ради України від 23.02.2022 р. № 2100-IX), то згодом право ініціювати таке скликання набули щонайменше три депутатські фракції/групи (Постанови Верховної Ради України від 06.09.2022 р. № 2558-IX і від 07.02.2023 р. № 2912-IX). Натомість згідно ч. 7 ст. 73 Регламенту правом ініціювати засідання Погоджувальної ради надається не трьом, а двом депутатським фракціям/групам. Погоджуючись з доцільністю загальної оптимізації парламентських процедур, вважаємо недостатньо обґрунтованим інтересами підтримки працездатності Верховної Ради України в умовах війни подібне незаконне обмеження прав парламентської меншості ініціювати засідання Погоджувальної

ради, як важливого консультативно-дорадчого органу Верховної Ради України. Погоджувальна рада є порівняно нечисельним зібранням (близько тридцяти) народних депутатів України та сьогодні працює в закритому режимі, що не дозволяє говорити про істотні безпекові ризики чи загрозу парламентської обструкції.

З позитивного ж боку відмітимо констатацію у Постановах Верховної Ради України від 06.09.2022 р. № 2558-IX і від 07.02.2023 р. № 2912-IX невідкладності проведення засідань комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, «у тому числі в режимі відеоконференції». Водночас, на нашу думку, враховуючи значний досвід і апробовані механізми проведення онлайн засідань комітетів і тимчасових комісій, для спрощення та пришвидшення їх роботи в умовах війни наразі слушно встановити пріоритетність даної форми їх роботи.

Так чи інакше, сьогодні склалась загальна тенденція до подальшого поглиблення відхилень (у парламентській практиці та підзаконному регулюванні) від правил і процедур, законодавчо встановлених Регламентом Верховної Ради України. Зокрема Постановою Верховної Ради України від 07.02.2023 р. № 2912-IX були викладені нові правила формування порядку денного на кожний день після перерви у триваючому пленарному засіданні (принагідно обмежуючи права парламентської меншості щодо подання пропозицій про зміни до проекту порядку денного). Водночас таке регулювання залишається досить фрагментарним і несистемним, що у підсумку не забезпечує необхідну прозорість та передбачуваність роботи Верховної Ради України.

При цьому, також звертає увагу очевидна запізнiлість встановлення Постановою Верховної Ради України від 07.02.2023 р. № 2912-IX (лише майже через рік повномасштабного вторгнення РФ) чіткої однозначної вимоги щодо перерви триваючого пленарного засідання на час повітряної тривоги. Адже цілком логічно, що дане правило з метою забезпечення безпеки народних депутатів України та, як наслідок, збереження інституційної спроможності Верховної Ради України, мало би діяти ще з 24.02.2022 р. Натомість же за повідомленнями медіа [66] мали місце випадки фактичного ігнорування повітряних тривог під час пленарного засідання парламенту.

Суттєвою особливістю організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану стало обмеження прямої трансляції відкритих пленарних засідань парламенту та засідань Погоджувальної ради. Як зауважують Ю. Кириченко та С. Чоудрі, у воєнний час більшість рішень Верховної Ради України ухвалюються таємно з міркувань національної безпеки, лише постфактум інформуючи Український народ про її засідання та прийняті рішення [56, с. 62]. Хоча такі кроки обмежують відкритість роботи Верховної Ради України, їх слід визнати виправданими під час російсько-української війни, що пояснюється як міркуваннями безпеки (в частині завчасного нерозголошення місця й часу проведення засідань), так і прагненням зниження надмірної політизації таких засідань. При цьому, після запровадження воєнного стану не тільки через безпекові ризики, а і саме через відсутність онлайн трансляцій пленарних засідань Верховна Рада України істотно пришвидшила розгляд та прийняття законопроектів.

Відповідне обмеження прямої трансляції відкритих пленарних засідань Верховної Ради України де-факто застосувалось з початку повномасштабного вторгнення РФ, найперше дістало врегулювання у Постанові Верховної Ради України від 06.09.2022 р. № 2568-IX [67], а на законодавчому рівні було закріплено лише Законом України від 13.12.2022 р. № 2849-IX [68]. Певні спроби унормувати висвітлення роботи Верховної Ради України та її органів в умовах воєнного стану також безуспішно робились й проектами постанов парламенту від 01.08.2022 р. реєстр. № 7620 [69] і від 05.09.2022 р. реєстр. № 7734 [70] (зокрема щодо допуску представників медіа на пленарні засідання).

Разом із тим, сьогодні очевидно залишається відкритим питання забезпечення балансу між інтересами відкритості роботи Верховної Ради України та інтересами національної безпеки. Вказане, на нашу думку, за умови збереження закритого характеру пленарних засідань потребує якомога ширшого та повнішого інформування суспільства про хід і результати таких засідань одразу після їх завершення (трансляція засідань у запису, проведення офіційних виступів і брифінгів народних депутатів України з різних депутатських фракцій і груп тощо) [71, с. 73–74]. Таке висвітлення діяльності парламенту має бути об'єктивним і всебічним, ґрунтуватись на засадах рівного представництва позицій всіх парламентських політичних сил.

У цьому контексті слід зауважити встановлення Постановою Верховної Ради України від 07.02.2023 р. № 2912-IX заборони усім присутнім на пленарному засіданні поширювати інформацію щодо його початку, перебігу та прийнятих рішень раніше ніж через годину після оголошення перерви в ньому. Цілком погоджуючись з обґрунтованістю такого заходу, вбачаємо дискусійною наявність у Верховної Ради України права встановлювати своєю постановою зазначену заборону. Крім того, заборона поширення інформації про пленарні засідання фактично залишається здебільшого декларативною через відсутність конкретних правових наслідків для осіб, які її порушують.

З огляду на це слід загалом підтримати законопроект від 09.02.2023 р. реєстр. № 9005 [72], який передбачає не тільки встановлення вказаної заборони на законодавчому рівні, але й відповідні наслідки її порушення. Зокрема йдеться про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарному засіданні на строк до п'яти днів (з утриманням заробітної плати та інших належних виплат), а щодо інших присутніх осіб – про їх зобов'язання покинути пленарне засідання. Водночас, на нашу думку, може бути слушною подальша деталізація вище перелічених наслідків, наприклад, у разі неодноразового порушення заборони поширення інформації про пленарні засідання.

Таким чином, організація роботи Верховної Ради України, як вищого представницького та єдиного законодавчого органу, має враховувати ризики та загрози, зумовлені повномасштабною фазою російсько-української війни. Сьогодні адаптація організації роботи парламенту в умовах воєнного стану відбувається недостатньо системно та ситуативно, характеризується поглибленням відхилень (у парламентській практиці та підзаконному регулюванні) від правил і процедур, законодавчо встановлених Регламентом Верховної Ради України.

Вирішення проблем і викликів у діяльності Верховної Ради України та її органів в умовах воєнного стану має ґрунтуватись на основі балансу між ефективністю і безпечністю роботи Верховної Ради України та її відкритістю і дотриманням існуючих парламентських процедур. Це першочергово потребує закріплення у Регламенті Верховної Ради України засад організації роботи парламенту в умовах воєнного стану, гарантій її безпеки та безперервності, а також особливостей більш

прискороного порядку розгляду та прийняття законів в умовах воєнного стану (і запобіжників від зловживання таким порядком).

Наразі перед Україною стоїть завдання не лише безпосереднього відвернення повномасштабного вторгнення РФ, але й захисту засад свого конституційного ладу, зокрема цінностей вітчизняного парламентаризму, які не мають нехтуватись заходами, встановлюваними у зв'язку з воєнним станом.

1.2.2. Деякі виклики парламентаризму в умовах російсько-української війни

Триваюча російсько-українська війна, зокрема поточне повномасштабне вторгнення Росії до України, відповідно до задекларованих цілей держави-агресора у військово-політичному сенсі безпосередньо обумовлює загрозу українській державності, а отже й конституційній ідентичності України та засадам її конституційного ладу, зокрема вітчизняному парламентаризму. Ефективна протидія даній загрозі успішно забезпечується Силами оборони України шляхом відсічі та стримування збройної агресії Росії.

Разом із тим, не менш важливі політико-правові виклики для вітчизняного конституційного ладу в умовах триваючої російсько-української війни створює запровадження в Україні воєнного стану, пов'язана із цим трансформація системи публічного врядування, запровадження низки обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це актуалізує питання відповідності актів і рішень глави держави, парламенту, уряду й інших органів публічної влади не тільки критеріям суспільно-політичної доцільності протидії агресії Росії, але й засадам конституційного ладу та конституційним цінностям, які й складають основу сучасної конституційної ідентичності України.

При цьому, має йтися не лише суто про оцінку дотримання букви та духу Конституції України у поточній нормотворчості та державно-владній діяльності, але й про потребу наступного відображення досвіду російсько-української війни у чинному конституційному законодавстві, яке, як свідчить практика, сьогодні не повною мірою пристосоване до реалій повномасштабної війни.

У даному контексті стисло зупинимось лише на деяких проблемних питаннях, які вже зумовлені триваючою російсько-українською війною.

Передусім, відмітимо, що Указом Президента України від 19.03.2022 р. № 153/2022 [73] було введено у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо «призупинення» на період дії воєнного стану будь-якої діяльності низки політичних партій, у тому числі тих, які були представлені у Верховній Раді України. Вказане насамперед обґрунтовувалось антиукраїнською діяльністю даних партій в умовах воєнної агресії Росії, зокрема вираженій у закликах до зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, проявах колабораціонізму, виправдовування збройної агресії Росії проти України тощо. Слід погодитись із доцільністю належного і своєчасного реагування держави в умовах воєнного стану на випадки неправомірної діяльності парламентських та інших політичних сил, які сприяють державі-агресору. При цьому, не викликає заперечень й те, що стримування та відсіч агресії Росії має на меті не тільки безпосереднє відвернення воєнної загрози, але й збереження та захист існуючого конституційного ладу України як демократичної, соціальної, правової держави. А тому навіть в умовах воєнного стану має бути неухильно дотримано принцип верховенства права, Конституція та закони України.

З огляду на це не можна не зауважити відсутність на той час у Президента України та Ради національної безпеки і оборони України, які зобов'язані діяти виключно в межах Конституції та законів України, конституційних чи законних повноважень «призупиняти» діяльність певних політичних партій. Так, як відомо, згідно Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII [74] в рамках воєнного стану може «порушуватись питання про заборону» діяльності певних політичних партій (п. 9 ч. 1 ст. 8). А профільний Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. № 2365-III [75] у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України передбачає застосування до них лише попередження про недопущення незаконної діяльності та заборони. При цьому, у контексті ч. 1, 4 ст. 37 Конституції України від 28.06.1996 р. [21] лише суд (а не Рада національної безпеки і оборони України) повноважний юридично встановити наявність підстав для заборони політичних партій – спрямованість їх цілей

або дій на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету держави, посягання на права і свободи громадян тощо.

Наголосимо, що ситуація воєнного стану та потреба відвернення повномасштабного вторгнення Росії за наявності низки (належно не підтверджених судом) фактів протиправних дій представників відповідних політичних партій у дійсно європейській правовій державі саме по собі не може виправдовувати фактично привласнення вищими органами державної влади повноважень щодо «призупинення» діяльності таких партій (навіть за умови очікуваної суспільної підтримки подібних дій) [76, с. 145]. Вказане створює ризики не тільки порушення політичних прав громадян, але й узурпації влади. Тим більше, в контексті попередньої не менш дискусійної практики застосування главою держави санкцій до громадян України, скасування призначення суддів Конституційного Суду України тощо.

Як своєрідну спробу легітимації зазначеного призупинення діяльності окремих політичних партій можна розглядати згадування у Законі України від 03.05.2022 р. № 2243-IX [77] «затвердження Президентом України рішення Ради національної безпеки і оборони України про зупинення діяльності політичної партії». Проте насправді даний Закон України не містить процедури означеного зупинення діяльності політичних партій, його було ухвалено вже після безпосереднього призупинення діяльності відповідних партій 19.03.2022 р., а законодавчо передбачене «зупинення» не слід ототожнювати з фактично проведеним «призупиненням» діяльності політичних партій.

Відтак, існує необхідність не лише удосконалення статусу політичних партій, а й уточнення меж конституційних повноважень Президента України та Ради національної безпеки і оборони України (насамперед в умовах воєнного стану), зокрема однозначного вирішення питання сприйняття доктрини «прихованих повноважень». Адже, як наголошує Конституційний Суд України (Рішення від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 [78]), забезпечення достатньої визначеності правових норм забезпечує їх однакове застосування та запобігає сваволі.

Не можна однозначно підтримати й призупинення 14.04.2022 р. за відсутньою на тоді процедурою діяльності депутатської фракції, яка

була утворена призупиненою політичною партією [79]. А вже зупинення діяльності депутатської фракції у випадку зупинення діяльності партії, яка її сформувала, було передбачено лише Законом України від 03.05.2022 р. № 2243-IX.

Крім того, вбачається досить дискусійним запропоноване законопроект від 01.06.2022 р. реєстр. № 7424 [80] запровадження політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена). Фактично ним передбачається зупинення парламентських прав народних депутатів України від партій, діяльність яких була призупинена. При цьому, даний законопроект як умову застосування політичної відповідальності народних депутатів України визначає не лише «призупинення», а і «зупинення» Президентом України діяльності певних політичних партій, що однаково виходить за межі його конституційних повноважень. В цілому ж законопроект від 01.06.2022 р. реєстр. № 7424 передбачає надання Верховній Раді України права позбавляти народних депутатів України, які входять (входили) у фракцію призупиненої політичної партії, права брати участь у засіданнях та слуханнях парламенту, засіданнях його органів і роботі парламентських делегацій.

Перш за все, зауважимо, що попри назву даного законопроекту він стосується не стільки політичної, скільки політико-правової відповідальності таких народних депутатів України, що втілена у настанні для них конкретних правових наслідків. Також потребує уточнення чи поширюватиметься зазначена відповідальність на народних депутатів України, які входили до складу фракції призупиненої партії або лише на момент призупинення її діяльності, або взагалі будь-коли. Сумнівним вбачається й запропоноване поширення даної можливості обмеження прав лише на тих народних депутатів України, які входять/входили до складу фракції призупиненої партії, оскільки діяльність інших парламентарів також може мати антиукраїнський характер, що відповідно в умовах воєнного стану потребуватиме однаково належного реагування з боку держави.

Так чи інакше, в цілому не можна погодитись із запропонованим позбавленням (зупиненням) прав відповідних народних депутатів

України, адже згідно ч. 1 ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ [81] він є обраним представником Українського народу (а не партії, до складу фракції якої він входить) і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати їх.

Позбавлення вищевказаних прав народних депутатів України фактично позбавлятиме їх можливості здійснювати свої повноваження, що може бути співставлено з їх достроковим припиненням. Адже у даному разі йдеться не про зовнішньо подібні короткострокові заходи дисциплінарного впливу (наприклад, позбавлення права участі у до п'ятьох пленарних засіданнях), а по суті про можливість перегляду парламентською більшістю результатів волевиявлення Українського народу на останніх парламентських виборах шляхом тривалого усунення низки народних депутатів України від участі в роботі Верховної Ради України. Тим більше, що в умовах воєнного стану і триваючої повномасштабної війни (враховуючи також й необрання частини парламентарів через тимчасову окупацію відповідних територій України) обмеження прав значної кількості народних депутатів України загалом може загрожувати інституційній спроможності Верховної Ради України. Тобто саме фактичне відсторонення таких народних депутатів України від роботи Верховної Ради України, а не їх подальша участь у ній (як це вказано у Пояснювальній записці до даного законопроекту) ставить під загрозу стабільну роботу єдиного органу законодавчої влади в Україні.

При цьому, у Пояснювальній записці до законопроекту від 01.06.2022 р. реєстр. № 7424 [82] стверджується, що утворення народними депутатами України, які входили до складу фракції призупиненої партії, нових депутатських фракцій і груп начебто вже «свідчить про продовження антиукраїнської діяльності таких осіб». Хоча призупинення діяльності певних партій, абстрагуючись від питання його правомірності, є наслідком антиукраїнської діяльності лише таких партій в цілому, що без додаткової юридичної кваліфікації не може бути екстрапольовано (враховуючи принцип вільного депутатського мандата) на усю фракцію чи конкретних народних депутатів України, які належали до фракції призупиненої партії. Навіть попри широковідомі

приклади антиукраїнської діяльності окремих народних депутатів України вказане потребує належного обґрунтування, не обмежуючись загальною констатацією у Пояснювальній записці від 01.06.2022 р., що такі парламентарі «мають на меті нівелювати соборність та державний суверенітет України, пропагуючи ідею так званого “російського світу”».

Вважаємо, що у даному разі доцільно не запроваджувати сумнівні за своєю конституційною природою обмеження парламентських прав окремих народних депутатів України (що вже є певним викликом вітчизняному парламентаризму), а забезпечити реальну кримінальну відповідальність тих з них, які незалежно від фракційної приналежності винні у державній зраді чи інших злочинах проти основ національної безпеки. Натомість за відсутності підстав для цього найбільш демократичною та об'єктивною формою політичної відповідальності представників заборонених партій (за відсутності можливості їх дострокового відкликання з парламенту) буде їх не переобрання до наступного скликання парламенту або на інші виборні посади.

Отже, призупинення (зупинення) діяльності т.зв. «проросійських» політичних партій (як і сформованих ними депутатських фракцій) на період дії воєнного стану в Україні незалежно від суспільної необхідності та політичної доцільності мало проводиться виключно відповідно до відсутньої на тоді належної правової процедури. Надання парламенту можливості обмежувати права низки народних депутатів України лише на підставі їх входження до складу депутатської фракції, утвореної призупиненою політичною партією, не є достатньо обґрунтованим, створює ризики політичного перегляду результатів парламентських виборів і може знижувати інституційну спроможність Верховної Ради України в умовах воєнного стану. Народні депутати України, які здійснюють антиукраїнську діяльність під час триваючої збройної агресії Росії, незалежно від їх фракційної приналежності мають нести не тільки конституційно-правову, а насамперед кримінальну відповідальність.

Також слід звернути увагу на прийнятий за основу законопроект від 21.03.2022 р. реєстр. № 7187 [83], спрямований на розвиток

законодавства в частині реалізації права та обов'язку захищати Україну. Так, ним передбачено можливість прийняття народного депутата України на військову службу за контрактом у період дії воєнного стану. Формально дана законодавча ініціатива спрямована на реалізацію народними депутатами України свого конституційного обов'язку захищати Вітчизну [84, с. 31]. Проте одночасне із цим усунення таких народних депутатів України від виконання депутатських повноважень може негативно позначатись на інституційній спроможності Верховної Ради України в умовах воєнного стану, що, як на нас, має істотніше значення для захисту України від збройної агресії Росії ніж військовий потенціал окремих народних депутатів України. Саме такий підхід загалом вже покладений в основу наданої згідно ч. 1 ст. 23 Закону України від 21.10.1993 р. № 3543-ХІІ [85] народним депутатам України відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації.

Крім того, досить сумнівним вбачається й передбачене законопроектом від 03.05.2022 р. реєстр. № 7344 [86] надання народним депутатам України права брати участь в роботі штабів зон (районів) територіальної оборони. Вважаємо, що залучення у даному випадку народних депутатів України (до яких, наприклад, не висуваються вимоги щодо наявності у них певного бойового досвіду) з правом дорадчого голосу не відповідатиме принципу єдиноначальності військового управління та не узгоджуватиметься з воєнним і спеціальним (а не політичним) призначенням штабів зон (районів) територіальної оборони, що у підсумку може дезорганізувати їх роботу.

Отже, законодавчі ініціативи щодо надання народним депутатам України прав проходити військову службу та брати участь у роботі штабів територіальної оборони наразі є досить неоднозначними й не мають чіткої правової процедури. Означені законодавчі ініціативи не тільки не сприяють підвищенню обороноздатності України (залучаючи умовно «некомпетентних» політичних діячів до військового управління), але й негативно позначаються на працездатності в умовах воєнного стану Верховної Ради України (допускаючи усунення низки парламентарів від виконання їх обов'язків).

Доволі неоднозначною є пропозиція щодо проведення пленарних засідань Верховної Ради України у дистанційному режимі (законопроект

від 08.03.2022 р. реєстр. № 7129 [58]). З одного боку, дана форма роботи Верховної Ради України може бути виправдана в умовах триваючої збройної агресії Росії задля збереження працездатності парламенту у разі неможливості чи обґрунтованої небезпеки проведення очних пленарних засідань. З іншого ж боку, не можна залишати поза увагою пов'язані із цим ризики недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування народних депутатів України, гарантування свободи їх волевиявлення та безпечності програмного середовища для такого голосування [87, с. 28].

Далі зауважимо певну суперечливість звільнення з посади 31.05.2022 р. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Це, з одного боку, формально відповідало вимогам ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (в редакції Закону України від 12.05.2022 р. № 2259-IX [88]), але, з іншого боку, на тривалий час створило владний вакуум інституту омбудсмена в умовах воєнного стану. На нашу думку, більш оптимальним було би одночасне обрання нового омбудсмена, що забезпечило би реальну безперервність функціонування даного владного інституту та його правозахисної діяльності, особливо актуальної в умовах російсько-української війни.

Таким чином, в екстраординарних умовах російсько-української війни випадки превалювання суспільно-політичної доцільності над нормами конституційного законодавства у нормотворчості та державно-владній діяльності органів публічної влади створюють певні виклики парламентаризму та конституційному ладу України в цілому. Їх подолання першочергово потребує подальшого розвитку конституційно-правового регулювання та усунення його прогалин, зокрема що стосується засад функціонування Верховної Ради України та інших органів публічної влади в умовах воєнного стану. Натомість перемога України у російсько-українській війні вимагає не тільки відвернення воєнної загрози Росії, а й збереження при цьому вітчизняної конституційної ідентичності, що сьогодні потребує безумовної поваги та дотримання засад конституційного ладу та конституційних цінностей України.

1.2.3. Тимчасове виконання обов'язків Голови Верховної Ради України

Механізм виконання Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України обов'язків Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків є важливою гарантією безперервної й ефективної роботи парламенту, що особливо важливо в умовах повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Разом із тим, існуючі прогалини законодавчого регулювання такого порядку виконання обов'язків можуть дещо ускладнювати правореалізацію, де-факто перешкоджаючи належному здійсненню повноважень голови парламенту в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. З огляду на це нами й вбачається актуальним питання виконання обов'язків Голови Верховної Ради України у разі його відсутності або неможливості виконання своїх обов'язків.

Передусім, відмітимо, що згідно ч. 3 ст. 88 Конституції України від 28.06.1996 р. [21] повноваження Голови Верховної Ради України деталізуються та здійснюються у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Одним із аспектів порядку здійснення головою парламенту своїх повноважень є питання виконання його обов'язків у разі відсутності або неможливості їх виконання. За загальним правилом відповідно до ч. 2 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [63] Перший заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки голови парламенту в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. А згідно ч. 3 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України додатковою обов'язковою умовою виконання заступником Голови Верховної Ради України обов'язків голови парламенту визначено відсутність або неможливість їх виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України. Імперативний характер наведених законодавчих норм не допускає довільної зміни черговості виконання Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України обов'язків голови парламенту.

Статус голови парламенту, який обирається зі складу народних депутатів України, є додатковим відносно базового статусу народного

депутата України. Тому перший заступник і заступник голови парламенту, які також обираються зі складу народних депутатів України, потенційно спроможні виконувати повноваження голови парламенту у разі надання їм таких повноважень у встановленому порядку.

При цьому, конституційне законодавство безпосередньо не передбачає інших правил і процедур щодо виконання обов'язків Голови Верховної Ради України. Зокрема повноваження Голови Верховної Ради України не допускають можливість самостійного покладення ним виконання його обов'язків, у тому числі шляхом видання розпоряджень, доручень чи вчинення інших юридичних дій. Відтак, набуття Першим заступником Голови Верховної Ради України повноважень голови парламенту відбувається суто із настанням юридичного факту його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків на підставі ч. 2 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України незалежно від видання парламентом, головою парламенту або його першим заступником будь-яких актів про це.

Крім того, слід зауважити законодавчу невизначеність обставин, які підтверджують юридичний факт «відсутності або неможливості виконання обов'язків». Зокрема залишається відкритим питання чи підпадають під його розуміння будь-які випадки безпосередньої відсутності (та якої саме тривалості) Голови Верховної Ради України на робочому місці. У тому числі йдеться про відрядження Голови Верховної Ради України та виконання ним доручень парламенту, в рамках чого він здійснює свої окремі повноваження.

Адже конституційним законодавством прямо не передбачено дистанційний спосіб виконання Головою Верховної Ради України своїх обов'язків. Проте в окремих випадках голова парламенту може правомірно здійснювати свої повноваження без безпосереднього перебування на робочому місці. Наприклад, щодо представництва Верховної Ради України у зносинах з іншими органами державної влади України, органами влади інших держав і міжнародними організаціями (п. 6 ч. 1 ст. 78 Регламенту Верховної Ради України), що може виконуватись зокрема шляхом відрядження.

Так чи інакше, відпустка, перебування на лікарняному, самоізоляція та відрядження як явища правової дійсності об'єктивно не передбачають присутності Голови Верховної Ради України на робочому місці

та/або виконання ним своїх обов'язків. В контексті ч. 2, 3 ст. 26 Регламенту Верховної Ради України як підстави «відсутності або неможливості виконання обов'язків» голови парламенту можна розглядати, наприклад, його перебування у відпустці, тимчасову непрацездатність, отримання послуг у сфері охорони здоров'я (згідно з медичним висновком), документально підтверджені транспортні перешкоди.

Проте в умовах недостатньої законодавчої визначеності можуть існувати й інші випадки «відсутності або неможливості виконання обов'язків», у тому числі без поважних причин. З огляду на це формально необов'язкове видання Головою Верховної Ради України певного акту розпорядчого характеру могло би виконувати роль юридичного підтвердження факту його «відсутності або неможливості виконання обов'язків».

Наголосимо, що переважна більшість положень Регламенту Верховної Ради України щодо підготовки, проведення та роботи пленарних засідань парламенту, стосуються не Голови Верховної Ради України, а головуючого на пленарному засіданні. Крім цього, згідно ч. 4 ст. 9 Регламенту Верховної Ради України її сесії складаються не тільки з засідань парламенту, а і з засідань комітетів і тимчасових комісій, роботи народних депутатів України у фракціях (групах) та з виборцями. Реалізація таких форм парламентської роботи прямо не пов'язана з виконанням обов'язків Голови Верховної Ради України. Тому відсутність голови парламенту або неможливість виконання ним своїх обов'язків безпосередньо не впливає на спроможність Верховної Ради України виконувати свої повноваження [89, с. 10].

Обсяг повноважень Голови Верховної Ради України, які можуть виконуватись у разі тимчасового виконання його обов'язків, прямо не обмежено конституційним законодавством. У даному разі Голова Верховної Ради України може розглядатись як знеособлений політико-правовий інститут, втілений насамперед у комплексі відповідних парламентських повноважень. Положення ч. 2 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України, які передбачають виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України обов'язків голови парламенту, не встановлюють виключень щодо його окремих повноважень.

В цьому контексті можна вказати лише випадки, в яких йдеться про Голову Верховної Ради України як персоналізовану посадову особу.

Так, наприклад, згідно ч. 7 ст. 75 Регламенту Верховної Ради України постанову парламенту про обрання його голови підписує «обраний Голова Верховної Ради України». Також після обрання Голови Верховної Ради України саме він веде пленарне засідання парламенту (ч. 3 ст. 18). Крім того, Голова Верховної Ради України має право припинити виконання своїх посадових обов'язків через 15 днів після дня розгляду цього питання парламентом (ч. 5 ст. 77). Такі повноваження можуть вважатись фактично виключними повноваженнями Голови Верховної Ради України, які не може здійснювати інша особа, що виконує його обов'язки.

Дискусійною вбачається й можливість покладення виконання обов'язків Президента України у разі дострокового припинення його повноважень не на Голову Верховної Ради України, а на особу, що виконує його обов'язки. З одного боку, щодо цього наразі не встановлено певних виключень, проте, з іншого боку, цілям ст. 112 Конституції України найбільш повно відповідатиме покладення виконання обов'язків Президента України саме на обраного, повноважного Голову Верховної Ради України. Натомість покладення виконання обов'язків Президента України на особу, що виконує обов'язки голови парламенту, створюватиме колізію щодо потреби передання нею повноважень Президента України із поверненням до роботи Голови Верховної Ради України.

Таким чином, покладення на Першого заступника Голови Верховної Ради України виконання обов'язків голови парламенту в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків не потребує видання Головою Верховної Ради України будь-якого розпорядчого акту. Голова парламенту за наявності Першого заступника Голови Верховної Ради України та можливості виконання ним обов'язків не може покласти своїм розпорядчим актом виконання своїх обов'язків на заступника Голови Верховної Ради України.

Обставини, які підтверджують факт відсутності або неможливості виконання Головою Верховної Ради України своїх обов'язків, є законодавчо невизначеними. Загалом до таких обставин може бути віднесено перебування голови парламенту у відпустці, його тимчасову непрацездатність, отримання ним послуг у сфері охорони здоров'я та інші випадки відсутності Голови Верховної Ради України на робочому місці

або неможливості виконання ним своїх обов'язків. Конституцією та законами України не визначені виключні повноваження голови парламенту, які не може здійснювати особа, що виконує його обов'язки, за винятком випадків «персоналізації» Голови Верховної Ради України (ч. 3 ст. 18, ч. 7 ст. 75, ч. 5 ст. 77 Регламенту Верховної Ради України).

1.2.4. Посилення парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів

Розвиток парламентаризму в Україні є невід'ємною складовою її розбудови як сучасної демократичної, правової держави. Серед іншого це має включати посилення гарантій парламентського контролю, що особливо актуалізується в умовах запровадженого воєнного стану та триваючої збройної агресії Російської Федерації. У цьому контексті варто загалом позитивно відмітити законопроекти від 23.09.2022 р. реєстр. № 8073 [90] і від 10.10.2022 р. реєстр. № 8073-1 [91], які спрямовані на посилення відповідальності за перешкоджання діяльності комітетів Верховної Ради України та врегульовують питання парламентського контролю за роботою правоохоронних органів та органів прокуратури. Водночас дані законопроекти виявляють низку прогалин та недоліків як техніко-юридичного характеру, так і кризь призму конституційності та доцільності запропонованих змін. З огляду на це нами й вбачаються актуальними питання останніх законодавчих ініціатив із удосконалення парламентського контролю в Україні.

Передусім, відмітимо, що однією з основних новел законопроектів № 8073 і № 8073-1 є подання звіту Міністра внутрішніх справ України на розгляд Верховної Ради України. А визнання роботи Міністра внутрішніх справ України незадовільною за підсумками обговорення даного звіту визначено «підставою для рекомендації Прем'єр-міністру України внести... на розгляд Верховної Ради України подання про звільнення зазначеної особи із займаної посади».

Із викладеним не можна однозначно погодитись. По-перше, викривлюється правова природа неімперативних за своєю суттю «рекомендацій», що у даному випадку набувають обов'язковості для

Прем'єр-міністра України щодо внесення ним відповідного подання про звільнення Міністра внутрішніх справ України. По-друге, подібне «процедурне» обмеження свободи розсуду Прем'єр-міністра України може розглядатись як неконституційне втручання у його компетенцію. Хоча згідно п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України [21] парламент вже має право звільняти призначених ним членів уряду (зокрема й Міністра внутрішніх справ України) без жодного подання Прем'єр-міністра України.

Зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України в цілому підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Натомість міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед урядом, підзвітні та підконтрольні йому (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [92]). Конституція України невичерпно визначає зміст і форми парламентського контролю, що дійсно можуть бути конкретизовані на законодавчому рівні (зокрема щодо заслуховування звітів відповідних органів і посадових осіб). З огляду на це вбачається загалом можливим встановлення законом нових засобів парламентського контролю (фактично своєрідного різновиду інтерпеляції) щодо заслуховування звітів окремих міністрів із наступним вирішенням питання їх звільнення. Водночас у даному разі не можна залишати поза увагою положення ч. 2 ст. 85 Конституції України та п. 4.6.2 Висновку Конституційного Суду України від 30.10.2003 р. № 1-в/2003 [93], згідно яких парламент має здійснювати тільки свої конституційні повноваження, законодавче розширення яких не відповідатиме принципу поділу влади.

Крім цього, право парламенту рекомендувати Прем'єр-міністру України внести подання про звільнення тільки «Міністра внутрішніх справ України» (ч. 8 ст. 232-1 пропонованої редакції Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») не узгоджується зі значно ширшим загальним порядком звільнення члена уряду за поданням Прем'єр-міністра України у разі визнання парламентом незадовільною роботи «члена Кабінету Міністрів України» (п. 2 ч. 1 ст. 18 пропонованої редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Адже право парламенту та процедура визнання ним незадовільною роботи інших членів уряду даними законопроектами не були визначені.

Законопроектом № 8073-1 також додатково передбачено запровадження розгляду парламентом обов'язкового звіту Директора Бюро економічної безпеки України. А визнання Верховною Радою України його роботи незадовільною за результатами розгляду такого звіту буде підставою для звільнення Директора Бюро економічної безпеки України з посади.

Зазначимо, що згідно ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [94] воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Бюро економічної безпеки України, як і інші центральні органи виконавчої влади, підзвітне та підконтрольне Кабінету Міністрів України. Уряд, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, безпосередньо здійснює організацію та керівництво діяльністю підпорядкованих йому органів виконавчої влади. Зокрема відповідно до п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України саме уряд звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду. Тому надання парламенту змоги впливати на звільнення Директора Бюро економічної безпеки України шляхом визнання його роботи незадовільною за результатами розгляду звіту (сьогодні таке право має уряд) порушує існуючий загальний конституційний підхід до звільнення керівників центральних органів виконавчої влади.

Хоча законом можуть бути встановлені нові форми та механізми парламентського контролю (наприклад, звітування), парламент не має у такий спосіб втручатися у конституційні повноваження уряду звільняти керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду. З одного боку, згідно п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль «у межах, визначених цією Конституцією та законом». Проте, з іншого боку, враховуючи положення ч. 2 ст. 85 Конституції України та п. 4.6.2 згаданого Висновку Конституційного Суду України від 30.10.2003 р. № 1-в/2003, вказане не має трактуватись як підстава для довільного законодавчого збільшення повноважень Верховної Ради України (тим більше щодо окремих органів виконавчої влади).

З огляду на викладене передбачене запровадження обов'язкового звітування перед Верховною Радою України Директора Бюро економічної безпеки України з наступним можливим звільненням у разі визнання парламентом його роботи незадовільною може призводити до розбалансування конституційної системи поділу державної влади й існуючої системи стримувань та противаг [95, с. 25].

Так само суперечливим залишається питання прийнятності надання визначеним комітетам Верховної Ради України певної частки умовно самостійних повноважень у сфері парламентського контролю. Зокрема згідно ч. 2 ст. 33-3 запропонованої законопроектом № 8073 редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України» відповідному комітету пропонується надати право вносити керівникам правоохоронних органів та органів прокуратури обов'язкові для розгляду письмові рекомендації. Щодо цього у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 14.10.2022 р. [96] слушно наголошено, що комітети за своїм статусом є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень, а їх повноваження є похідними від повноважень парламенту та не можуть їх перевищувати.

Разом із тим, аналогічні повноваження щодо внесення комітетом обов'язкових для розгляду рекомендацій наразі вже містяться у ст. 33-2 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», що опосередковано свідчить про прийнятність надання комітетам таких повноважень. Крім того, обов'язковість для розгляду, а не для виконання вищезгаданих рекомендацій комітету (так само як і надання ним інших пропозицій) ще не дозволяє говорити про набуття комітетом самостійної суб'єктності у сфері парламентського контролю, про вихід за межі його допоміжної ролі або, наприклад, про втручання у діяльність правоохоронних органів та органів прокуратури.

Поза цим, певного уточнення та доопрацювання потребує запропонована законопроектом № 8073 криміналізація у ч. 2 ст. 351 КК України [97] «не подання звітів обов'язкових для розгляду Верховною Радою України про результати діяльності за попередній рік». Зокрема слід забезпечити одноманітну кримінально-правову оцінку держави у разі неподання на розгляд Верховної Ради України не лише певних звітів, а й відповідних доповідей (наприклад, доповіді про діяльність

Національного банку України). Крім того, у разі криміналізації неподання звітів парламенту актуалізуватиметься аналогічна криміналізація неподання звітів й іншим вищим органам державної влади, перш за все, главі держави та уряду. При цьому, відносячи до об'єктивної сторони даного кримінального правопорушення «не подання» відповідних звітів, потрібно уточнити, що йдеться про їх «не подання у встановлені строки» (охоплюючи таким чином й випадки несвоєчасного подання даних звітів).

Також незалежно від питання криміналізації слушним було би окремо закріпити неподання обов'язкових звітів на розгляд Верховної Ради України як підставу дострокового припинення повноважень відповідної посадової особи. Адже загалом така дисциплінарна відповідальність керівників, винних у неподанні звітів на розгляд парламенту, може мати на них вплив, не менший ніж загроза кримінальної відповідальності стимулюючий.

Насамкінець вважаємо недоречним і фактично беззмстовним передбачене законопроектом № 8073 уточнення диспозиції ч. 1 ст. 351 КК України шляхом включення до неї «заборони безперешкодно відвідувати приміщення правоохоронних органів та органів прокуратури членами комітету Верховної Ради України з питань нагляду за такими органами». Наголосимо, що диспозиція даного кримінального правопорушення наразі вже охоплює будь-які прояви «створення перешкод у роботі народного депутата України». Створення таких перешкод може втілюватись у будь-яких неправомірних діях, що перешкоджають (ускладнюють, унеможливають) здійсненню народним депутатом України його конституційних повноважень. Зокрема може полягати і у забороні безперешкодного відвідування народними депутатами України приміщень правоохоронних органів та органів прокуратури – незалежно від додаткового формулювання такої форми створення перешкод.

Крім того, не можна погодитись із логікою згадки у ч. 1 ст. 351 КК України заборони безперешкодного відвідування приміщень лише «правоохоронних органів та органів прокуратури» членами комітету Верховної Ради України саме «з питань нагляду за такими органами».

Адже згідно ч. 3 ст. 33-2 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [98] право безперешкодного відвідування є ширшим, стосується «органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів» і надаючись членам парламентських комітетів з питань нагляду за ними (а не тільки за «правоохоронними органами та органами прокуратури»). У цьому контексті дещо точнішим є формулювання таких законодавчих змін у законопроекті № 8073-1. Так, у ньому йдеться не лише про заборону, а і про перешкоджання відвідуванню (до того ж будь-якими народними депутатами України, а не тільки членами певного комітету) приміщень правоохоронних органів та органів прокуратури. З іншого боку, формулювання ч. 1 ст. 351 КК України у редакції законопроекту № 8073-1 також недосконале, оскільки у ньому зазначена заборона відвідування текстально стосується не тільки народних депутатів України, а й депутатів місцевих рад.

Насамкінець зауважимо, що наразі до парламенту вже було подано доопрацьований законопроект від 06.02.2023 р. реєстр. № 8073-д [99], який крім усунення деяких суперечностей одночасно створює й нові. Наприклад, йдеться про покладення підготовки висновків про визнання роботи Директора Бюро економічної безпеки України задовільною чи незадовільною не тільки на комітет, до предмета відання якого відноситься діяльність правоохоронних органів, а і на комітет із питань правового регулювання податкового контролю. При цьому, залишились невідзначеними наслідки підготовки даними парламентськими комітетами таких висновків, у тому числі якщо вони виявляться протилежними. Загалом же законопроект від 06.02.2023 р. реєстр. № 8073-д в частині основних своїх пропозицій (щодо покладення на окремий комітет контролю за діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури, посилення відповідальності за невиконання законних вимог комітету, звітування перед парламентом Міністра внутрішніх справ України та Директора Бюро економічної безпеки України) подібний до вищерозглянутих законопроектів і додатково розглядається нами у п. 2.2 монографії.

Встановлення відповідальності за порушення строків надання відповіді на звернення тимчасових комісій Верховної Ради України.

Підвищення ефективності контрольної та іншої діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України потребує не тільки наділення їх достатніми повноваженнями, але й забезпечення належного реагування на їх рішення та звернення правоохоронними органами та їх посадовими особами. Сьогодні ж, як відомо, відповідні запити та звернення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України нерідко ігноруються або отримують здебільшого формальну відповідь. З огляду на це та в контексті удосконалення діяльності Верховної Ради України та її органів нами й вбачаються актуальними питання відповідальності за порушення строків надання відповіді на звернення тимчасових комісій вітчизняного парламенту.

У цьому контексті слід загалом із позитивного боку відзначити законопроект від 07.08.2023 р. реєстр. № 9567 [100], направлений на запровадження адміністративної відповідальності за недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення тимчасової слідчої комісії та тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України, ненадання або надання неповної інформації на таке звернення. Перш за все, маємо підтримати запропоноване врегулювання строку розгляду звернення тимчасової слідчої комісії (не пізніше десяти робочих днів з дня його надходження з можливістю продовження строку розгляду запиту до двадцяти робочих днів).

Разом із тим, потрібно висловити й деякі пропозиції та зауваження до даного законопроекту, спрямовані на уточнення його положень.

Передусім, визначаючи доцільність запровадження адміністративної відповідальності за недодержання строків надання відповіді на звернення тимчасових комісій Верховної Ради України, слід звернути увагу на наявність кримінальної відповідальності за «невиконання службовою особою законних вимог... тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України чи спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання недостовірної інформації» (ч. 2 ст. 351 КК України).

Об'єктивна сторона даного кримінального правопорушення є досить широкою й включає будь-які прояви «невиконання службовою особою

законних вимог» тимчасових слідчих комісій (але чомусь не тимчасових спеціальних комісій) парламенту, створення штучних перешкод в їх роботі та надання недостовірної інформації.

На сьогодні одними з проявів зазначеного «невиконання службовою особою законних вимог» тимчасових слідчих комісій парламенту цілком може бути порушення строків надання відповіді на їх звернення, ненадання або надання неповної інформації на таке звернення. Фактично тут йдеться про невиконання законних вимог тимчасової слідчої комісії, втілених у її відповідному зверненні. При цьому, попри формальну відповідність таких порушень об'єктивній стороні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 351 КК України, залишається відкритим питання щодо ймовірної малозначності вказаних діянь.

У зв'язку з цим для забезпечення реальної відповідальності за порушення строків надання відповіді на звернення тимчасової слідчої комісії парламенту вбачається можливим або уточнити їх як частину об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 351 КК України, або виділити як об'єктивну сторону фактично нового адміністративного правопорушення (що й пропонується законопроектом від 07.08.2023 р. реєстр. № 9567). В останньому випадку де-юре це буде послабленням відповідальності за порушення строків надання відповіді на звернення тимчасової слідчої комісії, хоча й очікувано дозволить забезпечити її реальний, а не суто номінальний характер.

Водночас зазначені питання взагалі не віднайшли відображення у Пояснювальній записці до законопроекту від 07.08.2023 р. реєстр. № 9567 [101], яка оминає увагою співвідношення запропонованого нового адміністративного правопорушення з чинною ч. 2 ст. 351 КК України. Крім того, у Пояснювальній записці доцільність запровадження адміністративної відповідальності за порушення строків надання відповіді на звернення тимчасової комісії чомусь обґрунтовується тим, що законодавець вважає невиконання законних вимог народного депутата України «серйозними правопорушеннями», хоча останнє є саме кримінальним, а не адміністративним правопорушенням.

Інше нагальне питання, яке потребує вирішення, полягає у забезпеченні виконання рішень не тільки тимчасових комісій, але й комітетів

Верховної Ради України. З огляду на це та, враховуючи концептуальну спорідненість комітетів і тимчасових комісій як робочих органів парламенту (наприклад, тимчасова спеціальна комісія здійснює повноваження головного комітету), оптимальним постає застосування єдиного підходу до відповідальності за недодержання встановлених законом строків надання відповіді на їх звернення, ненадання або надання неповної інформації на такі звернення. Адже й вищезначена кримінальна відповідальність за ч. 2 ст. 351 КК України рівною мірою поширюється на випадки невиконання законних вимог як комітетів, так і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Отже, передбачене законопроектом від 07.08.2023 р. реєстр. № 9567 запровадження адміністративної відповідальності за порушення строків надання відповіді на звернення тимчасової комісії Верховної Ради України було би слушно поширити і на порушення строків надання відповіді на звернення парламентських комітетів.

Слід також зауважити істотний розмір адміністративних стягнень, які законопроектом від 07.08.2023 р. реєстр. № 9567 пропонується застосовувати за недодержання строків надання відповіді на звернення тимчасових комісій – штраф від семисот до дев'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А у разі повторності протягом року розмір штрафу має становити від дев'ятисот до тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому, наприклад, за недодержання встановлених законом строків надання відповіді на запит народного депутата України наразі передбачено менший штраф у розмірі лише від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Тому, на нашу думку, розмір таких адміністративних стягнень має бути узгоджений з розміром стягнень, застосовуваних згідно ч. 1–6 ст. 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення [102] за невиконання законних вимог народного депутата України, Рахункової палати, члена Рахункової палати.

Крім того, у законопроекті від 07.08.2023 р. реєстр. № 9567 паралельно використовуються два суміжні, але нетотожні терміни: «строк розгляду звернення тимчасової слідчої комісії» (який безпосередньо визначається даним законопроектом) і «строк надання відповіді на звернення» тимчасової комісії, за недодержання якого й пропонується встановити

адміністративну відповідальність. Вважаємо, що з метою забезпечення більшої правової визначеності та одноманітного правозастосування зазначені терміни мають бути узгоджені та уніфіковані.

Насамкінець, зауважимо, що вносячи зміни до ст. 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення, зі складу даного адміністративного правопорушення слід було би одночасно вилучити згадку про надання неправдивої інформації на звернення/запит народного депутата України. Адже чинна редакція ст. 351 КК України вже включає в себе надання народним депутатам України, комітетам і тимчасовим слідчим комісіям Верховної Ради України завідомо неправдивої (недостовірної) інформації.

Таким чином, розвиток форм, засобів і процедур парламентського контролю в Україні має важливе значення для належного виконання контрольних та інших функцій Верховної Ради України, зокрема в умовах триваючої російсько-української війни. Сучасні законодавчі ініціативи з удосконалення парламентського контролю мають відповідати не лише інтересам політичної доцільності, але й конституційним нормам і принципам.

Тому покладення законом на парламент розгляду обов'язкових звітів членів уряду (зокрема Міністра внутрішніх справ України), прямо поєднаного з можливістю їх наступного звільнення, загалом відповідає конституційним повноваженням Верховної Ради України щодо парламентського контролю та звільнення членів уряду. Проте встановлення аналогічних повноважень парламенту щодо керівників інших центральних органів виконавчої влади (наприклад, Бюро економічної безпеки України) може розглядатись як спроба набуття парламентом неконституційних важелів впливу на виконавчу владу та призводити до розбалансування конституційної системи стримувань і противаг. Посилення повноважень комітетів Верховної Ради України у сфері парламентського контролю потребує внесення змін до Конституції України або має відповідати їх нинішньому статусу суто робочих органів, які самостійно не здійснюють владний вплив на підконтрольні парламенту органи та посадових осіб.

Для забезпечення належного реагування правоохоронних та інших органів на звернення тимчасових комісій Верховної Ради України (що

є важливим не лише в умовах воєнного стану) може бути виправданим запровадження адміністративної відповідальності за порушення строків надання відповіді на їх звернення, ненадання або надання неповної інформації на такі звернення. Відповідне адміністративне правопорушення має бути чітко розмежоване з кримінальним правопорушенням, передбаченим ч. 2 ст. 351 КК України, охоплювати порушення строків надання відповіді на звернення як тимчасових комісій, так і комітетів Верховної Ради України, а розмір застосовуваних адміністративних стягнень повинен відповідати тяжкості правопорушення та розміру стягнень за інші подібні правопорушення.

1.2.5. Запровадження поштового та дострокового голосування на парламентських виборах в Україні

Одним із першочергових кроків повоєнної відбудови України після припинення чи скасування воєнного стану має бути поновлення проведення виборів в Україні, що забезпечить демократизацію публічної влади, її змінюваність та участь громадян в управлінні державними справами. Водночас підготовка та проведення майбутніх виборів значною мірою буде ускладнена негативними наслідками російсько-української війни, насамперед пов'язаними з вимушеним залишенням території України значною частиною її населення. Зокрема станом на травень 2023 р. за даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців у Європі зафіксовано понад 8 млн. біженців із України [103]. З огляду на це, беручи до уваги обмежену кількість закордонних виборчих дільниць, актуалізується питання пошуку оптимального формату участі у виборах декількох мільйонів громадян України, які на час їх проведення очікувано ще залишатимуться за кордоном.

Враховуючи відповідний зарубіжний досвід, перш за все, слід розглянути можливість запровадження поштового голосування виборців у закордонному виборчому окрузі. Так, наприклад, за даними Венеційської комісії станом на 2011 рік поштове голосування застосовувалося у 21 країні, у том числі для голосування виборців за кордоном [104,

с. 11]. Очевидною перевагою застосування даного способу голосування на виборах у повоєнній Україні є забезпечення реальної можливості реалізації свого виборчого права виборцями, які перебувають за кордоном, що має важливе значення не лише для підвищення явки на виборах, але й для подальшої реінтеграції таких громадян України.

З іншого боку, поштове голосування, яке відбувається дистанційно та до дня проведення виборів, пов'язане з істотними ризиками. Зокрема це голосування до завершення передвиборчої агітації, можливість підкупу та неособистого голосування (що відбувається поза виборчою дільницею), проблеми обробки поштових бюлетенів (їх можливе викрадення та підробка, недотримання таємниці результатів волевиявлення виборців). У науковій літературі також наголошується, що попри розповсюдження поштового голосування у зарубіжних країнах воно пов'язане з низкою недоліків, а саме ризиком затримки або втрати листів, загрозою порушення принципів таємного та особистого голосування [105, с. 62].

Відтак, можливість запровадження поштового голосування на виборах в Україні першочергово потребує її співвіднесення з загальним принципом таємного голосування, що закріплений не лише у ст. 71 Конституції України [21], але й у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [18], ст. 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [106].

Сутність таємного голосування за визначенням БДПЛ ОБСЄ [107, с. 23] полягає у неможливості ототожнення бюлетеня з конкретним виборцем, зокрема передбачаючи заповнення бюлетеня без присутності інших осіб та вкидання бюлетеня у скриньку в такий спосіб, щоб ніхто не міг побачити його зміст. У науковій літературі принцип таємного голосування узагальнено визначається як заборона розголошення чи повідомлення іншим особам змісту волевиявлення кожного конкретного виборця [108, с. 33]. Даний принцип дотримується лише, якщо у жодному разі не може бути проконтрольоване волевиявлення виборця та у подальшому встановлено конкретний результат його голосування [109, с. 195]. Принцип таємного голосування іманентно пов'язаний з іншими принципами виборчого права, він є невід'ємною складовою принципу вільних виборів.

Найбільш повною мірою таємний характер голосування забезпечується при стандартному способі голосування у контрольованому середовищі (особисте заповнення бюлетеня на виборчій дільниці у кабінці для голосування з наступним його вкиданням у скриньку). Водночас застосування альтернативних способів голосування також може передбачати певні технологічні гарантії його таємності. Однак, поштове (втім як і електронне) голосування, що здійснюється у неконтрольованому середовищі, апріорі включатиме значно менше засобів забезпечення таємності порівняно з стандартним способом голосування. Адже фактично застосування поштового голосування покликане забезпечити належну реалізацію саме принципу загального виборчого права (надання реальної змоги проголосувати виборцям за кордоном), в інтересах якого дещо обмежується (хоча й повністю не заперечується) принцип таємного голосування. Незбалансованість такого обмеження потенційно може поставити під сумнів результати виборів.

Ступінь послаблення вимог таємності під час поштового голосування безпосередньо залежить від порядку його здійснення. Зазвичай поштове голосування передбачає одержання виборцем поштою бюлетеня, що після заповнення поміщується ним у непідписаний конверт, який у свою чергу вкладається у звичайний поштовий конверт. Застосування у даному разі подвійного конверту має забезпечити анонімність голосування завдяки поетапності розкриття на виборчій дільниці спочатку усіх поштових конвертів, а згодом вже всього масиву непідписаних конвертів із бюлетенями.

У разі поштового голосування громадян України за кордоном існуватиме ризик порушення таємності такого голосування не лише під час заповнення бюлетеня та підрахунку голосів на виборчій дільниці, але й при самому поштовому пересиланні заповнених бюлетенів. Адже на даному етапі до заповнених бюлетенів матиме доступ значна кількість працівників поштового оператора, які насправді не є суб'єктами виборчого процесу та можуть своїми діями (через недбалість, корупцію чи з інших причин) порушити таємність голосування. Тим більше, якщо йдеться про дії працівників закордонного поштового оператора, для яких відправлені бюлетені вважатимуться звичайною кореспонденцією. У цьому контексті слід погодитись із Венеційської комісією,

що поштове голосування слід допускати лише, якщо поштова служба безпечна (захищена від навмисного втручання) та надійна (функціонує належним чином) [110, с. 20]. У той же час реальна відповідність даним критеріям як вітчизняних, так і зарубіжних поштових операторів залишається відкритим питанням.

Складність забезпечення таємності під час поштового голосування має наслідком різне ставлення до даного питання не лише у науковій літературі, а і з боку органів влади різних країн. Так, як зазначає Б. Банашак [111, с. 109–110], Федеральний конституційний суд Німеччини свого часу визнав поштове голосування конституційним, а Конституційний суд Австрії у 1985 році навпаки констатував невідповідність даного способу голосування принципу таємності. Основна аргументація такого рішення полягала у неспроможності держави виконати свої обов'язки щодо забезпечення таємності поштового голосування й гарантування виборцю безпеки від розкриття результатів його голосування.

Отже, поштове голосування порівняно зі стандартним способом голосування суттєво обмежує принцип таємності, адже не спроможне повністю виключити ризики впливу на виборця та розкриття змісту його бюлетеня. Зокрема поштове голосування не може гарантувати виключно особисте голосування виборців (запобігти сімейному голосуванню, заповненню бюлетеня виборцем під контролем сторонніх осіб, заповненню бюлетеня іншою особою як з відома, так і без відома виборця), а також не може надійно запобігти можливості встановлення (ідентифікації, фотофіксації) особи виборця та результатів його голосування (самим виборцем у разі його підкупу або ж на етапі поштового пересилання бюлетенів чи їх підрахунку на виборчих дільницях). Хоча ступінь відповідності поштового голосування принципу таємності залежить від конкретних особливостей, гарантій і процедури його проведення.

Тому запровадження в Україні поштового голосування на виборах потенційно призведе до істотного послаблення принципу таємного голосування. Гарантії, які виборче законодавство гіпотетично може встановити для мінімізації ризиків порушення анонімності голосування, не можуть повністю їх виключити, адже поштове голосування відбуватиметься у неконтрольованому середовищі, а пересилання

бюлетенів (до виборців і від них) поштою в інших країнах не підлягає юрисдикції України [112, с. 115].

Попри це спосіб поштового голосування (поєднаний із забороною впливу на виборця та розкриття результатів його голосування) сам по собі формально не суперечить конституційному принципу таємного голосування. Тим більше, що Конституція України безпосередньо не визначає зміст, гарантії та шляхи реалізації принципу таємного голосування, що розкриваються вже на рівні виборчого законодавства. Однак, зважаючи на властиву Україні занизьку електоральну культуру та передбачуване застосування поштового голосування саме за кордоном, завжди існуватиме значний ризик неспроможності держави реально гарантувати та забезпечити таємність і достовірність поштового голосування (ефективно запобігти масовому підкупу виборців, викраденню чи підробці бюлетенів, розголошенню результатів волевиявлення тощо), наслідком чого буде фактичне недотримання принципу таємності голосування.

Слід звернути увагу й на те, що надання права голосувати поштою лише виборцям за кордоном (які очікувано зберігатимуть й право голосувати на свій вибір безпосередньо на закордонних виборчих дільницях) може розглядатись у контексті порушення конституційного принципу рівності громадян. Натомість же встановлення поштового голосування як єдиного способу волевиявлення виборців за кордоном може свідчити про суттєве звуження змісту існуючого конституційного права громадян на таємність їх волевиявлення, що не допускається відповідно до ч. 3 ст. 22 Конституції України.

Крім того, в умовах недостатності закордонних виборчих дільниць через перебування за кордоном мільйонів виборців належній реалізації ними своїх виборчих прав може сприяти запровадження дострокового голосування (яким за своєю суттю власне є й поштове голосування).

Як відомо, згідно ст. 77, 103 Конституції України відповідні вибори мають відбуватись «в останню неділю» жовтня чи березня. Водночас на конституційному рівні безпосередньо не визначається які саме етапи об'єктивно довготривалого виборчого процесу мають відбутись у вищевказаний день. Усталено днем, у який відбуваються вибори, є день голосування на цих виборах, що знайшло відображення і у ч. 1 ст. 5

Виборчого кодексу України від 19.12.2019 р. № 396-IX [113]. Однак, наприклад, підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків голосування, як самостійні етапи виборчого процесу, у часовому вимірі не обмежуються конституційно визначеним «днем, у який відбуваються вибори». Крім того, закріплення у Конституції України дня виборів, наприклад, не перешкоджає проведенню у разі необхідності в інший день повторного голосування, як окремого факультативного етапу виборчого процесу.

Отже, Конституція України, встановлюючи «день виборів», а не «день голосування», не містить прямих вимог щодо тривалості голосування чи його обов'язкового обмеження відповідним днем виборів. З огляду на це дострокове голосування (поштою або безпосередньо на закордонних виборчих дільницях) гіпотетично може бути визначено виборчим законодавством самостійним етапом виборчого процесу, що передуватиме дню виборів. А у день виборів відтак відбуватиметься вже «основне» голосування та розпочнеться підрахунок голосів.

Таким чином, на парламентських виборах в Україні після припинення чи скасування воєнного стану може бути запроваджено поштове та дострокове голосування. Спосіб поштового (чи іншого дистанційного) голосування апіорі не суперечить конституційному принципу таємного голосування, проте суттєво його послаблює та обмежує. Фактично ж відповідність поштового голосування принципу таємності залежить від конкретних гарантій, процедури та практики його організації і проведення, безпеки та надійності поштових операторів, рівня електоральної культури тощо. Конституція України не вимагає проведення голосування виключно у визначений нею день виборів, що уможлиблює запровадження на законодавчому рівні дострокового голосування, як окремого етапу виборчого процесу.

РОЗДІЛ 2

ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ І ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

2.1. Проблеми та шляхи вдосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України

Законотворча діяльність парламенту в Україні, як демократичній парламентсько-президентській країні, особливо в умовах триваючої російсько-української війни, відіграє ключову роль у формуванні сучасного національного законодавства, його адаптації та розвитку відповідно до реалій і викликів сьогодення. Разом із тим, робота Верховної Ради України значною мірою ускладнена недосконалістю існуючих процедур законодавчого процесу, випадками формалізму та зловживання при їх здійсненні як з боку депутатського корпусу, так і іншими суб'єктами відповідних правовідносин. У науковій літературі неодноразово звертається увага на хаотичність, безсистемність і недосконалість законодавчого процесу, низьку якість законопроектів, законодавчий спам, недостатню координацію між учасниками законодавчого процесу та низький рівень залучення громадськості [114, с. 350; 115, с. 38; 116, с. 247]. Вказане нерідко має наслідком або блокування ухвалення суспільно важливих законів, або навпаки прийняття законів, суперечливих за змістом і можливістю їх практичної імплементації. З огляду на це усунення недоліків і прогалин законодавчої діяльності Верховної Ради України є одним із пріоритетів підвищення її інституційної спроможності та в цілому розбудови парламентаризму в Україні.

Зазначимо, що проблематика законодавчого процесу в Україні раніше вже розглядалась такими вченими як О.О. Бригінець, О.О. Галус, І.В. Рижук [115], Н.П. Кризина, О.А. Якименко [117], І.Л. Литвиненко [116],

З.О. Погорелова [118], Г.І. Рожко, І.С. Щебетун [119] та інші. Водночас їх наукові роботи стосуються здебільшого лише окремих аспектів законодавчого процесу в Україні, комплексно не характеризуючи дану проблематику на сучасному етапі розвитку парламентаризму в Україні та з урахуванням викликів, зумовлених триваючою російсько-українською війною, європейською інтеграцією України тощо. Саме тому нами й вбачається актуальним визначення поточних проблем і шляхів удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України.

Передусім, відмітимо, що сьогодні у Верховній Раді України триває робота Робочої групи з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права [120], хоча все ще відсутні конкретні результати її роботи. Адже найбільш системний план парламентської реформи, викладений у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 р. № 1035-VIII [121]), наразі вже або частково реалізований, або з плином часу потребує перегляду та доповнення. Варто відмітити й підготовку у 2021 році в рамках проекту ЄС–ПРООН з парламентської реформи Концептуальної записки щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні [122], що залишається є однією з найбільш комплексних експертних робіт, присвячених практичним питанням здійснення законотворчості в Україні. Певною мірою також може бути взятий до уваги підготовлений Національною радою з відновлення України від наслідків війни проект Плану відновлення України [55], пропозиції якого мають дістати більшого узгодження та обґрунтування.

2.1.1. Підготовка законопроектів та їх внесення на розгляд Верховної Ради України

Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця».

Одним із безумовних пріоритетів удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України наразі залишається необхідність схвалення цілісної та комплексної концепції законодавчого процесу «від початку до кінця». Про це прямо згадується у Принципах Торонто

[123] та у Рекомендаціях від 17.03.2016 р. [121], акцентуючи увагу на важливості істотного посилення координації та узгодженості між усіма суб'єктами законодавчого процесу. Вказане має забезпечити системність, послідовність, прозорість і законність процесів підготовки, обговорення, розгляду, прийняття законопроекту та моніторингу виконання прийнятого закону. Дана концепція змістовно охоплює активну роль уряду у підготовці та експертизі законопроектів (зокрема й, наприклад, надання йому права визначати законопроекти невідкладними), проведення оцінки впливу законопроектів, їх реальне широке обговорення усіма зацікавленими сторонами, врахування висловлених пропозицій та зауважень, повноцінний розгляд законопроектів у трьох читаннях, запровадження оцінки ефективності ухвалених законів тощо. Відповідне оновлення концепції законодавчого процесу України потребує комплексного підходу щодо усунення прогалин і колізій, існуючих на різних етапах законодавчого процесу згідно чинного Регламенту Верховної Ради України, поєднання зусиль усіх суб'єктів законодавчого процесу та впровадження кращих практик світового парламентаризму. Так, наприклад, має бути усунена законодавча нерегульованість етапу підготовки законопроекту, пов'язаного з розробкою його концепції та Білої Книги, проведенням попередніх консультацій та експертиз, підготовкою супровідної документації тощо.

Планування законопроектної роботи.

Як відомо Верховна Рада України протягом року спроможна розглянути лише 180–250 законопроектів [122, с. 20]. Саме тому важливу роль для удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України має відігравати ретельне планування її законопроектної роботи, запроваджене Законом України від 03.10.2019 р. № 162-IX [124]. Це стало якісним зрушенням у напрямку забезпечення системності, організованості та послідовності законотворчості, а також сприяє узгодженості та координованості законопроектних робіт Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Разом із тим, чинне регулювання з приводу планування законопроектної роботи парламенту залишається досить обмеженим, а тому задля уникнення формалізму потребує більшої деталізації. Зокрема доцільно уточнити порядок формування пропозицій комітетів до Плану законопроектної роботи (що мають включати

й пропозиції від парламентської меншості) та їх узагальнення Апаратом Верховної Ради України. Оскільки пленарний час парламенту обмежений та частково відводиться на розгляд нагальних, заздалегідь незапланованих законопроектів, необхідно закріпити граничний обсяг (кількість пунктів) Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, як одну з умов його реальності.

Крім того, передбачене ч. 3 ст. 19-1 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI недостатньо конкретне «врахування» Плану законопроектної роботи Верховної Ради України при формуванні порядку денного її сесії не може гарантувати фактичне виконання такого Плану чи його дійсно визначальну роль у визначенні порядку денного парламентської сесії. Тим більше, й з огляду на запізнілість строку затвердження Плану законопроектної роботи Верховної Ради України (лише на початку чергової сесії, у лютому) та відсутність чітких наслідків його невиконання (наприклад, щодо перенесення нерозглянутих пропозицій до Плану на наступний рік). Насамкінець, ефективність планування не в останню чергу залежить від подолання (мінімізації) законодавчого спаму у Верховній Раді України, відведення уряду провідної ролі у плануванні законопроектної роботи парламенту, а також зосередження розробки законопроектів в уряді та парламентських комітетах, а не ініціативно окремими народними депутатами України.

При цьому, цілком погоджуємось із вченими [116, с. 249–250, 254; 118, с. 27–28], що належне планування законотворчості не має обмежуватись лише щорічним Планом законопроектної роботи парламенту, а також повинно включати підготовку та дотримання інших короткострокових, середньострокових і довгострокових планів законопроектних робіт на основі стратегічної Програми розвитку законодавства на 10–15 років. Інші ж не менш актуальні рекомендації з даного питання викладені, наприклад, у Пропозиціях щодо основних підходів до планування та моніторингу законотворчої діяльності у Верховній Раді України [125, с. 6–8].

З позитивного боку слід відзначити наразі так і не прийнятий законопроект від 01.03.2021 р. реєстр. № 5178 [126], який був покликаний усунути частину вищевказаних недоліків (зокрема щодо уточнення

участі уряду у плануванні законотворчої роботи парламенту, врахування Плану під час визначення порядку денного його засідань, ранжирування питань Плану за пріоритетністю, звітування про стан його виконання тощо). На важливість ухвалення даного законопроекту для удосконалення поточного та перспективного планування законопроектної роботи парламенту також звертається увага і у Концептуальній записці Офісу парламентської реформи щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні [122, с. 32]. Сьогодні з даного приводу залишається все ще актуальним законопроект про правотворчу діяльність від 25.06.2021 р. реєстр. № 5707 [127]. Так, крім аналогічних положень щодо планування власне законопроектної роботи Верховної Ради України він визначає додаткові засади оцінки впливу законопроекту, способи та наслідки правового моніторингу, єдині для усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правила та стандарти нормопроєктування, загальні вимоги до розробки та оформлення законопроектів і їх супровідних документів. Вказане загалом корелюється з пропозиціями проекту Плану відновлення України [55, с. 70] щодо підвищення якості законопроектів шляхом встановлення чітких і більш регламентованих вимог до їх змісту, оформлення та змісту супровідних документів до законопроектів.

Законодавчий спам.

Істотною, нагальною та водночас дискусійною залишається проблема законодавчого спаму у Верховній Раді України. В його основі зловживання народними депутатами України належним їм правом законодавчої ініціативи шляхом внесення до парламенту численних (нерідко низької якості та/або завідомо непрохідних) законопроектів, пропозицій та поправок до них. На відміну від урядових законопроектів щодо депутатських відсутня практика їх попереднього узгодження із заінтересованими органами та громадського обговорення. Це у свою чергу має наслідком переобтяження Верховної Ради України, її комітетів і Апарату необхідністю розгляду подібних депутатських законодавчих ініціатив в межах тривалої законодавчої процедури, що може затягувати підготовку, розгляд і прийняття парламентом дійсно важливих і актуальних законопроектів. Так, лише за 3,5 роки роботи Верховної Ради України ІХ скликання було зареєстровано понад 5 тис. законопроектів. Як констатує

З.О. Погорелова [128, с. 74], в Україні з кількох тисяч депутатських законопроектів законами зазвичай стають лише 12 % з них, тоді як решта місяцями й роками застрягають у комітетах або очікують розгляду в парламенті. За даними Концептуальної записки щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні [122, с. 15] у Верховній Раді України IX скликання залишаються неприйнятими 89 % законопроектів, поданих народними депутатами України (аналогічний показник у парламенті VIII скликання взагалі складав 92 %).

Частково можна погодитись із О.М. Мудрою, що відсутність обмежень законодавчої ініціативи народного депутата України колективністю її внесення підкреслює демократичний характер законодавчої діяльності парламенту та надає більше можливостей в особистій роботі парламентарів [129, с. 166]. Проте саме багаторічне зловживання народними депутатами України своїм індивідуальним правом законодавчої ініціативи актуалізувало його обмеження, що саме по собі не звучує демократичні засади парламентаризму, а навпаки покликано розблокувати законодавчий процес в Україні. Вирішення даної проблеми, наприклад, у проекті Плану відновлення України [55, с. 70, 91] вбачається у встановленні спеціальних вимог до депутатських законодавчих ініціатив: колективності таких ініціатив або обов'язкової підтримки фракції.

На нашу ж думку, найбільш оптимальним способом обмеження законодавчого спау та підвищення якості законопроектів вбачається перехід від індивідуального до колективного здійснення народними депутатами України наданого їм права законодавчої ініціативи. Адже за своїм формулюванням ч. 1 ст. 93 Конституції України [21] надає право законодавчої ініціативи загалом «народним депутатам України» (а не, наприклад, «народному депутату України»), безпосередньо не визначаючи порядок здійснення ними права законодавчої ініціативи. З огляду на це дані питання можуть бути врегульовані на законодавчому рівні у Регламенті Верховної Ради України, зокрема встановлюючи, що лише 15 (20) і більше народних депутатів України (чи у кількості, еквівалентній розміру найменшої депутатської фракції/групи) можуть спільно вносити до парламенту законопроекти, пропозиції та поправки до них. Подібна практика застосовується, наприклад,

в Іспанії та Німеччині. Водночас, як зазначається в експертній літературі [130, с. 20], існує ризик, що в Україні такий підхід може не призвести до зменшення кількості депутатських законопроектів через доволі поширену практику «фракційної» солідарності, що потребуватиме активного громадського моніторингу якості законопроектів.

Дещо інший підхід пропонувався законопроектом від 22.06.2017 р. реєстр. № 6640 [131], який передбачав необхідність заповнення відповідною кількістю парламентарів листа підтримки законопроекту для його подальшого розгляду у комітетах Верховної Ради України. Вказане вбачається концептуально непослідовним, оскільки зберігає право законодавчої ініціативи за кожним окремим народним депутатом України, але штучно обмежує його реалізацію необхідністю заповнення листа підтримки вже поданого законопроекту. Принагідно зауважимо недоцільність в умовах невирішеності проблеми законодавчого спау говорити про розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи (наприклад, І.Л. Литвиненко пропонує віднести до них Верховний Суд України та органи місцевого самоврядування [116, с. 253–254]), що очікувано лише збільшить потік непродуманих і неякісних законопроектів.

Скороченню кількості законопроектів, поданих народними депутатами України, може сприяти запропонований Рекомендаціями від 17.03.2016 р. відбір лише 20 таких законопроектів, які в подальшому розглядатиме Верховна Рада України на черговій сесії [121]. Викладене дійсно сприятиме розвантаженню парламенту та його комітетів, значна частина роботи яких сьогодні присвячена формальному опрацюванню значного масиву неякісних, безперспективних законопроектів, поданих народними депутатами України. Натомість же зосередження парламенту на обмеженій кількості попередньо обраних ним законопроектів потенційно може забезпечити більш тривале та ретельне обговорення і розгляд пріоритетних законодавчих ініціатив. Схожий підхід застосовується, наприклад, у Франції.

Разом із тим, запропонований підхід не може гарантувати фокусування парламенту виключно на найбільш суспільно важливих (а не політично заангажованих) законодавчих ініціативах. Адже обрання таких законопроектів для розгляду мало би відбуватись на основі

фракційної структури парламенту (що, до речі, навряд чи дозволило би врахувати законопроекти від позафракційних парламентарів). Крім того, обрання обмеженої кількості важливих законопроектів для їх наступного розгляду у Верховній Раді України може не узгоджуватись з системою її спеціалізованих комітетів. Внаслідок чого залежно від тематики обраних законопроектів окремі парламентські комітети залишатимуться перевантажені, тоді як на розгляді інших – взагалі може не бути законопроектів. Також попереднє обрання певної кількості законопроектів для розгляду у парламенті не може виключати помилковість подібної розстановки пріоритетів законодавчого процесу чи виникнення під час їх розгляду потреби пріоритетного розгляду вже інших законопроектів. Загалом же ранжирування законопроектів на відміну від переходу до практики їх колективного внесення народними депутатами України не вирішує проблему значної кількості нерозглянутих законопроектів. Враховуючи викладене, вважаємо дану пропозицію дискусійною, недостатньо вивіреною та актуальною, адже задля пришвидшення процедури розгляду важливих законопроектів наразі вже є можливість їх визначення невідкладними.

«Біла Книга» та концепція законопроекту.

Одна з Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. стосується подання урядом до офіційного внесення «важливого» законопроекту його «Білої Книги» до профільного парламентського комітету для пояснення політичних цілей такого законопроекту та запропонованих ним заходів. Загалом слід підтримати прагнення налагодження комунікації та співпраці між парламентом і його органами з суб'єктами законодавчої ініціативи щодо внесених ними законопроектів. У той же час зазначена «Біла Книга» не повинна розглядатись як черговий формальний документ, своєрідний розширений аналог Пояснювальної записки, що мав би вибірково готуватись до обраних законопроектів. Вважаємо, що у даному разі має йтись про попередню підготовку концепції законопроекту, що відображатиме поточний стан регулювання у відповідній сфері, прогнозований вплив запропонованих змін, оцінку їх наслідків, необхідні для виконання такого законопроекту заходи тощо.

З одного боку, необхідність попереднього обговорення профільним комітетом «Білої Книги» може дещо відволікати його від безпосередньої законотворчої та контрольної діяльності (особливо в умовах притаманного Україні законодавчого спаму). З іншого ж боку, обговорення положень майбутнього законопроекту на ранніх етапах його розробки може сприяти напрацюванню найбільш консенсусного варіанту законопроекту, що позитивно позначиться на його якості та швидкості наступного проходження у парламенті. У свою чергу несхвалення профільним комітетом концепції законопроекту також позбавляло би сенсу подальшу його розробку, що звільнить парламент, його комітети та апарат від необхідності опрацювання та розгляду задалегідь «непрохідних» законопроектів. У такому разі вимога щодо попереднього подання до профільного парламентського комітету концепції чи «Білої книги» (не тільки абстрактно «важливих», а всіх системних, засадничих) законопроекту має стосуватись не лише уряду, а й усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи. Крім того, як зазначає В.Ф. Нестерович [132, с. 28], відповідно до зарубіжного конституційно-правового досвіду оприлюднення «Зеленої» та «Білої» книг може бути корисним також і для збирання різних думок громадськості щодо законопроекту та посилення її ролі при розробці його тексту.

При цьому, ключове значення має чітке визначення правил підготовки та внесення законодавчих пропозицій, порядку розгляду профільним парламентським комітетом подібних концепцій законопроектів, конкретні правові наслідки ухвалення комітетом висновків щодо них. Хоча, на нашу думку, питання врахування позиції профільного парламентського комітету щодо концепції чи «Білої книги» законопроекту без істотного перегляду змісту права законодавчої ініціативи залишається здебільшого у площині політичної та правової культури його суб'єктів.

«Закони-матрешки».

Зазначимо, що зміни до низки законів сьогодні можуть бути внесені лише відповідними законами про внесення до них змін, зокрема це Кримінальний, Податковий, Цивільний кодекси України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» і т.д. В іншому ж в останні роки в Україні склалась поширена практика включення до тексту певного

законопроекту окремих норм, які регулюють зовсім інші відносини (не пов'язані з предметом регулювання такого законопроекту). Вказане дозволяє спростити й пришвидшити прийняття подібних законодавчих змін, уникнути їх розгляду (якби вони оформлялись у вигляді самостійного законопроекту) профільним комітетом. Відтак, це порушує правила законодавчої техніки та саму логіку законодавчого процесу, а у підсумку ще й ускладнюватиме правозастосування. Протидія вказаній практиці крім її прямої заборони має передбачати віднесення подібної неузгодженості законопроекту до підстав його повернення, неприпустимість доповнення законопроекту новими правилами поведінки у вигляді пропозицій і поправок до нього тощо. Частково на вирішення даної проблеми спрямований законопроект від 28.03.2023 р. реєстр. № 9153 [133], яким забороняється поєднувати законопроект про внесення змін до одного закону з змінами до іншого закону, якщо зміни до нього можуть вноситися виключно окремим законом.

Супровідні документи до законопроекту.

Існує також проблема переважання формального підходу до підготовки пояснювальних записок та фінансово-економічного обґрунтування законопроектів. Зокрема нерідко у пояснювальних записках попри формальне дотримання вимог ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [63] щодо їх структури фактично відсутнє достатнє обґрунтування цілей, основних положень та очікуваних наслідків застосування законопроекту, обмежуючись, наприклад, загальними фразами та неаргументованими судженнями авторів законопроекту, цитуванням його положень. У зв'язку із цим слід загалом підтримати пропозицію щодо реєстрації виключно тих законопроектів, які супроводжуються «достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням» [121]. У той же час зрозуміло, що питання «достовірності» пояснювальної записки, що є доволі гнучким, суб'єктивним критерієм, не може бути підставою відмови у реєстрації законопроекту. Адже це надало би допоміжному парламентському органу, яким є Апарат Верховної Ради України, змоги на свій розсуд за досить розпливчастою підставою фактично блокувати внесення законодавчих ініціатив. Не виключається у такому разі й гіпотетичне зловживання зазначеною можливістю.

У цьому контексті у Концептуальній записці Офісу парламентської реформи щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні пропонується введення додаткових вимог перевірки (із визначенням її чітких меж) відповідності на етапах реєстрації законопроекту, до його реєстрації чи на стадії попереднього розгляду [122, с. 74]. А у проекті Плану відновлення України [55, с. 93] згадується навіть запровадження низки дореєстраційних спеціалізованих експертиз законопроектів. На нашу ж думку, враховуючи обмеженість ролі Апарату Верховної Ради України у законодавчому процесі та часомісткість не формальної, а змістовної перевірки законопроектів, можливим і доцільним вбачається посилення ґрунтовної експертизи (перевірки) законопроектів вже на етапі їх попереднього розгляду головним комітетом. Це також має дозволити інтенсифікувати практику повернення законопроектів, наприклад, через порушення правил їх оформлення.

Тому питання забезпечення достовірності пояснювальних записок більшою мірою залежить не від запровадження додаткових парламентських процедур, а від удосконалення парламентської культури та практики. Водночас це не перешкоджає уточненню чинних вимог до оформлення пояснювальних записок (супровідних документів), зокрема шляхом більшої деталізації їх структури та обсягу, закріплення основ методології підготовки пояснювальних записок. Подоланню формалізму сприятиме й проведення відповідних тренінгів з питань законотворчості для народних депутатів України, їх помічників і працівників Апарату Верховної Ради України. А з огляду на недосконалість не тільки супровідної документації, але й самих законопроектів (у тому числі їх невідповідність правилам законодавчої техніки), спираючись на позитивний зарубіжний досвід [134] і проект Плану відновлення України [55, с. 88], може бути слушним утворення при Верховній Раді України Офісу нормопроекткування, який би на фаховій основі здійснював підготовку законопроектів і надавав би з даного приводу допомогу суб'єктам законодавчої ініціативи.

Крім того, слід визнати неприйнятною повсюдну практику зведення фінансово-економічного обґрунтування до того, що прийняття певного законопроекту нібито «не потребує додаткових видатків з Державного бюджету України». З огляду на це вважаємо, що в частині

фінансово-економічного обґрунтування законопроекту може бути доцільно закріпити обов'язковість наведення у пояснювальній записці попередньої оцінки (розрахунків) його впливу або не впливу на дохідну та видаткову частини Державного бюджету України. У науковій та експертній літературі також висловлюється пропозиція закріпити у Регламенті Верховної Ради України наразі все це відсутню вимогу щодо заборони реєстрації законопроектів без їх фінансово-економічного обґрунтування [114, с. 351; 122, с. 113; 135, с. 25–26]. З іншого боку, раніше ми вже відзначали [136, с. 61; 137, с. 148], що насправді не кожен законопроект дійсно потребує бюджетних видатків. А тому за наявності у головного комітету права повернути законопроект через відсутність його фінансово-економічного обґрунтування (п. 3 ч. 2 ст. 94 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI) може бути надмірним встановлення загальної заборони реєстрації усіх законопроектів без такого обґрунтування.

2.1.2. Розгляд законопроектів у Верховній Раді України

Планування роботи парламентської сесії.

В рамках оптимізації законодавчої роботи Верховної Ради України загалом можна підтримати викладену у Рекомендаціях від 17.03.2016 р. [121] пропозицію щодо перегляду існуючого чіткого поділу на окремі тижні для пленарних засідань, для роботи у парламентських комітетах і фракціях. Адже згідно ч. 3 ст. 19 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI на тижні, відведеному для пленарних засідань, вже відводиться час для роботи у комітетах і фракціях (друга половина середі). Аналогічно пленарні засідання доцільно проводити на тижні, наразі призначеному для роботи лише у комітетах і фракціях. Це очікувано сприятиме збільшенню спроможностей Верховної Ради України та пришвидшенню розгляду та прийняття нею законів. Тим більше, як відомо, протягом комітетського тижня лише невелика частина комітетів реально проводить свої засідання, рівень відвідуваності яких є низьким [138, с. 7] (принаймні був таким до запровадження у 2019 році припинення відшкодування депутатських витрат через прогул засідань комітетів).

Так само вважаємо нераціональним відведення для самостійної роботи народних депутатів України понеділка та другої половини п'ятниці за умови скасування Законом України від 15.09.2020 р. № 893-IX [139] вечірніх засідань у вівторок і четвер тижня, відведеного для пленарних засідань. Як на нас, цілком можливо додатково проводити ранкове засідання також і у понеділок тижня, відведеного для пленарних засідань, приділяючи на цьому тижні, наприклад, другу половину понеділка, вівторка та четверга (що наразі взагалі не враховані у плануванні роботи парламентської сесії) для самостійної роботи або роботи у комітетах і фракціях.

У цьому контексті слід вказати й на нагальність вдосконалення підходів до формування порядку денного сесії Верховної Ради України, що зазвичай переобтяжений великою кількістю законопроектів, експертиза, підготовка та розгляд яких фізично неможливих в межах однієї парламентської сесії. Як приклад можна вказати порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, затверджений Постановою від 07.02.2023 р. № 2911-IX [140]. З огляду на це наголосимо на доцільності встановлення чітких правил формування реалістичного порядку денного парламентської сесії, який першочергово повинен спрямовуватись на виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України та Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, в експертній літературі [130, с. 29] слушно звертається увага й на доцільність раціонального обмеження кількості (та, можливо, тематичного групування) законопроектів, які виносяться на обговорення протягом тижня (умовно до 10 законопроектів із пріоритетом урядових).

Законотворча діяльність у парламентських комітетах.

Зазначимо, що ми раніше вже розглядали на монографічному рівні особливості законопроектної функції комітетів Верховної Ради України, зокрема їх роль у розробці та попередньому розгляді законопроектів, підготовці законопроектів до першого, другого і третього читань [52, с. 146–190; 137, с. 132–165]. Оскільки більшість висловлених нами висновків і пропозицій зберігають свою актуальність, дана проблематика детально нами не розглядається в межах даної роботи. Лише стисло зауважимо, що основні заходи із удосконалення

законопроектної діяльності парламентських комітетів в Україні мають бути спрямовані на деталізацію порядку та строків підготовки комітетами законопроекту до розгляду на пленарних засіданнях, запобігання штучному затягуванню розгляду законопроектів у комітетах, підвищення ролі їх висновків, розширення практики повернення неякісних законопроектів, обов'язкове врахування експертних пропозицій до них, забезпечення реального подолання головним комітетом розбіжностей у висновках різних комітетів.

Експертиза законопроектів.

В рамках удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України не можна не звернути увагу на важливість посилення експертного забезпечення законотворчості. Адже, як свідчить практика, абсолютна більшість зареєстрованих законопроектів в результаті їх експертизи виявляють істотні змістовні та/або техніко-юридичні недоліки. Підвищенню ефективності експертизи законопроектів, прозорості та демократичності її проведення загалом сприятиме більш предметне та розгорнуте врегулювання даних питань на законодавчому рівні. Щодо цього слід підтримати пропозицію низки вчених і експертів [122, с. 78, 85; 141, с. 171; 142, с. 47; 143, с. 4, 5] прийняти Закон України «Про експертизу проектів законів» або «Про експертну законопроектну діяльність в Україні», який би комплексно визначав поняття експертизи законопроектів, її завдання та види, уніфіковані правила та сучасні методики проведення експертиз законопроектів (включаючи оцінку їх впливу), вимоги до експертних висновків тощо. Покращенню експертизи законопроектів також опосередковано сприятиме вище вже вказане нами зменшення законодавчого спау та належне планування законопроектної роботи у Верховній Раді України, що об'єктивно знизить надмірну завантаженість суб'єктів проведення такої експертизи.

Спеціалізована (антикорупційна, бюджетна, євроінтеграційна та інші) експертиза законопроектів сьогодні покладена на відповідні профільні парламентські комітети (ч. 1 ст. 93 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI). При цьому, такі комітети, як і парламент в цілому, утворюються на політичній, а не професійній основі відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських

фракцій з числа народних депутатів України, щодо яких також відсутні будь-які вимоги до рівня їх компетенції. З огляду на це та, враховуючи значний обсяг подібної експертної роботи (яка має проводитись щодо кожного зареєстрованого законопроекту), виникають сумніви щодо спроможності відповідних комітетів (та їх секретаріатів) дійсно фахово та своєчасно здійснювати різні види спеціалізованої експертизи законопроектів. Тому, забезпечуючи розмежування політичної та професійної оцінки законопроектів, вбачається слушним покласти здійснення спеціалізованої експертизи законопроектів не на комітети, а на профільні підрозділи Апарату Верховної Ради України (які вже здійснюють наукову та юридичну експертизи). Вказане загалом корелюється з тезою Рекомендацій від 17.03.2016 р. [121] щодо потреби проведення Апаратом Верховної Ради України ґрунтовного аналізу кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення його суперечності з чинним законодавством.

Хоча тут й слід зробити ремарку, що потенційно неупереджена експертиза законопроектів мала би проводитись окремими від парламенту структурами (а не його апаратом), організаційно та політично незалежними від нього. Сьогодні ж висновки наукових установ і профільних громадських організацій здебільшого все ще готуються ініціативно та без належного фінансування, не мають статусу експертних висновків і не обов'язкові для врахування. Задля вирішення існуючих проблем у даній сфері у науковій літературі також пропонується створення Національної координаційної комісії з експертизи законопроектів [144, с. 28]. На нашу думку, це може як позитивно позначитись на злагодженості та організованості різних видів експертизи законопроектів, так і навпаки додатково ускладнити її проведення та надмірно централізувати таку експертну діяльність.

З приводу спеціалізованих експертиз також відзначимо, що О.Г. Мінковою було запропоновано перенесення їх проведення на етап після першого читання [145, с. 30]. На нашу думку, така ініціатива в цілому є недоречною, оскільки одержання результатів даних експертиз саме на етапі попереднього розгляду законопроекту вже мало би впливати на прийняття рішення про його включення чи не включення до порядку денного парламентської сесії. Однак, може бути виправданим повторне

проведення відповідних спеціалізованих експертиз щодо законопроектів перед їх остаточним прийняттям (про що йдеться у проекті Плану відновлення України [55, с. 93]), адже в процесі розгляду парламентом таких законопроектів їх текст міг зазнати істотних змін. Деяко незрозумілою є й пропозиція З.О. Погорелової «запровадити на постійній основі наукову експертизу найбільш важливих законопроектів» (із доповіддю її результатів «на першому читанні») [146, с. 48], адже даний вид експертизи усіх (а не тільки «важливих») законопроектів вже в обов'язковому порядку здійснюється фаховим підрозділом Апарату Верховної Ради України. Водночас слід підтримати ініціативу щодо запровадження обов'язковості проведення у парламенті антидискримінаційної, гендерно-правової та екологічної експертиз законопроектів [143, с. 4], адже такі види експертизи вже здійснюються щодо урядових законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів. Також не можна залишати поза увагою важливість проведення за потреби кримінологічної, соціологічної та інших експертиз законопроектів.

Відносно експертизи законопроектів при їх підготовці до першого читання слід відзначити й деякі інші недоліки. Перш за все, це остаточно невизначене значення (наслідків) висновків наукової, юридичної та іншої експертиз для проходження законопроекту, що нерідко залишаються без уваги. Зокрема згідно ч. 5 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України такі висновки мають «враховуватись» головним комітетом при розгляді законопроекту та прийнятті рішення стосовно подальшої роботи над ним, що насправді не вимагає від головного комітету (та й від парламенту в цілому) взагалі певним чином реагувати на висловлені в експертних висновках зауваження. Відтак, задля підвищення ефективності проведення експертиз законопроектів і недопущення безпідставного нехтування їх результатами пропонуємо зобов'язати головний комітет у разі підтримки ним законопроекту безпосередньо обґрунтувати неврахування ним конкретних висловлених до нього зауважень і пропозицій. Проте ми не підтримуємо визначення наявності негативних експертних висновків обов'язковою підставою для відмови у прийнятті позитивного висновку головним комітетом щодо відповідного законопроекту [122, с. 78]. Адже такий підхід надмірно обмежуватиме роль головного комітету, рішення якого ставитимуться

у повну залежність від змісту експертних висновків окремих підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Крім того, згідно ч. 4 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України експертні висновки повинні бути подані до парламенту не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення, а, якщо у цей строк висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні. Проте на практиці деякі законопроекти ухвалюються одразу або незабаром після їх реєстрації, що позбавляє можливості вчасно провести належні наукову, юридичну та інші експертизи законопроектів. Наприклад, поданий 11.05.2016 р. законопроект реєстр. № 4645 вже наступного дня, «пройшовши» всі стадії законодавчого процесу, був прийнятий парламентом і навіть підписаний главою держави. Тому слід підтримати Рекомендації від 17.03.2016 р. [121] щодо гарантування в цілому достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами Верховної Ради України. У даному контексті актуалізується не лише посилення гарантій дотримання строків підготовки експертних висновків, а й можливе врахування у виняткових випадках на наступних етапах законодавчого процесу експертних висновків, поданих із порушенням встановленого строку.

Також законопроекти можуть направлятись для одержання експертних висновків до уряду, відповідних міністерств чи інших державних органів, хоча насправді вони чомусь не несуть відповідальності за не підготовку запитуваних експертних висновків. Виправлення цього насамперед потребує чіткого юридичного зобов'язання відповідних суб'єктів надавати свої експертні висновки у встановлений строк, невиконання якого має бути поєднане з заходами політико-правової чи дисциплінарної відповідальності. При цьому, у більшості випадків отримання Верховною Радою України (оптимально ще до першого читання) висновку (позиції) уряду щодо законопроекту має бути обов'язковою складовою законодавчого процесу. Тут можна погодитись із Г.І. Рожко та І.С. Щербетун щодо потреби переходу від існуючої системи парламентської «самоекспертизи» до пріоритетності експертизи законопроектів виконавчою владою, що й має визначати їх подальше просування [119, с. 109, 112]. Вважаємо, що це сприятиме посиленню координації між парламентом і урядом, забезпеченню реалізації Програми діяльності

Кабінету Міністрів України та належній попередній оцінці реальності виконання законопроекту.

Громадське обговорення законопроектів.

Окремо слід зупинитись на нерозвиненості в Україні громадського обговорення законопроектів, що має важливе значення для реальної відкритості парламенту, участі громадян в управлінні державними справами, забезпечення зворотного зв'язку громадян і парламентарів, підвищення якості та легітимності прийнятих законів. При цьому, громадське обговорення законопроектів досі не врегульоване як самостійний етап законодавчого процесу, внаслідок чого одержання висновків громадської експертизи, публічні консультації, проведення парламентських і комітетських слухань, інші форми залучення громадськості до обговорення законопроектів юридично не є обов'язковими та на практиці проводяться епізодично. Навіть коли застосовуються ті чи інші форми громадського обговорення важливих, резонансних законопроектів відсутня вимога щодо обов'язкового врахування його результатів, розгляду у парламентських комітетах висловлених громадськістю зауважень і пропозицій, належного обґрунтування відмови від їх прийняття [147, с. 52].

Так, попри загальний курс на діджиталізацію публічної влади в Україні, що особливо актуалізувалось в умовах довготривалих пандемії COVID-19 та російсько-української війни, наразі все ще відсутні ефективні інструменти для громадського обговорення законопроектів онлайн. Незважаючи на те, що на розгляді парламенту одночасно перебувають сотні законопроектів, станом на травень 2023 року на відповідній онлайн-платформі Верховної Ради України не триває жодних обговорень законопроектів і попередньо було завершено обговорення 27 законопроектів [148]. Отже, по сьогодні всупереч Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту від 05.02.2016 р. [149] фактично нереалізована можливість вільно коментувати законопроекти постає і в цілому, відслідковувати результати розгляду та врахування таких зауважень і пропозицій від громадян. Навіть у разі проведення окремих форм громадського обговорення законопроектів громадськість переважно залишається недостатньо поінформованою та зацікавленою брати у них участь.

Враховуючи викладене, маємо погодитись з С.О. Дорогих щодо необхідності затвердження у Регламенті Верховної Ради України детальної процедури надання, реєстрації та обговорення пропозицій до законопроектів від громадян, наукових і громадських організацій [150, с. 109]. Зокрема, наприклад, «опублікування законопроекту в офіційному друкованому виданні для всенародного обговорення» (рішення щодо чого може прийматись після його розгляду в першому читанні) потребує не лише конкретизації правової процедури, але й певного осучаснення та застосування онлайн засобів громадського обговорення законопроектів. Крім того, висловлюються пропозиції щодо обов'язкового зазначення у пояснювальній записці інформації стосовно попереднього проведення консультацій з приводу законопроекту з потенційно зацікавленими суб'єктами [151, с. 12, 28]. На нашу ж думку, хоча громадське обговорення законопроекту на етапі його підготовки дійсно є виправданим, вищенаведена пропозиція надто формалізована, що не виключатиме проведення таких консультацій виключно на папері з спеціально утвореними для цього фіктивними неурядовими організаціями.

Отже, реальність участі громадян у законотворенні потребує системного підходу щодо популяризації громадського (публічного) обговорення законопроектів, встановлення його обов'язковості, а також врегулювання прозорого порядку проведення громадського обговорення (поєднуючи різні онлайн і офлайн форми), розгляду та врахування висловлених громадськістю зауважень і пропозицій до законопроектів. У цьому контексті згідно проекту Плану відновлення України [55, с. 90] для удосконалення порядку громадського обговорення законопроектів може бути слухним не тільки оновлення положень Регламенту Верховної Ради України, але й прийняття окремого закону про публічні консультації.

Альтернативні законопроекти.

Актуальною проблемою законодавчого процесу в Україні є штучне затягування розгляду та прийняття відповідних законопроектів. Перш за все, йдеться про можливість подання необмеженої кількості альтернативних законопроектів (навіть із мінімальними, суто формальними відмінностями). З одного боку, це потенційно дозволяє обрати

найкращий варіант регулювання суспільних відносин. З іншого ж боку, згідно ч. 4 ст. 110 Регламенту Верховної Ради України парламент розглядає альтернативні законопроекти одночасно з основним законопроектом, що об'єктивно ускладнює та подовжує процес розгляду та прийняття відповідного законопроекту. Адже наразі обмежується строк подання альтернативних законопроектів (протягом 14 днів після дня надання народним депутатам України першого законопроекту), але не їх кількість. На нашу думку, вирішення даної проблеми потребує деякого обмеження кількості можливих альтернативних законопроектів (наприклад, не більшого одного від депутатської фракції/групи). Крім того, у науковій літературі [152, с. 55] також наголошується на необхідності запобігання реєстрації змістовно подібних, однотипних законопроектів не як альтернативних, що потребує уточнення законодавчого розуміння альтернативних законопроектів і чітких критеріїв (підстав) визначення законопроекту як альтернативного.

Поправковий спам.

Законотворча діяльність Верховної Ради України наразі все ще залишається обтяжена таким явищем як «поправковий спам». Його сутність полягає у внесенні народними депутатами України надмірної кількості (інколи декількох тисяч) поправок до законопроекту задля ускладнення та затягування, якщо не унеможливлення, його прийняття. Наприклад, до законопроекту від 30.03.2020 р. реєстр. № 2571-д було подано понад 16 тис. поправок. В основі поправкового спаму зловживання народними депутатами України їх правом законодавчої ініціативи, що включає у себе й необмежене право на внесення пропозицій та поправок до законопроектів. Задля протидії поправковому спаму є автоматичне відхилення наступних пропозицій у разі прийняття однієї з попередніх пропозицій (ч. 5 ст. 45 Регламенту Верховної Ради України), також було прийнято Закони України від 03.10.2019 р. № 163-IX [153] і від 16.04.2020 р. № 561-IX [154]. Зокрема останній допускає застосування особливої процедури розгляду законопроектів у другому читанні, якщо до нього було подано понад 500 пропозицій/поправок. Суть такої процедури зводиться до обмеження кожної депутатської фракції/групи можливістю наполягати лише на п'ятьох своїх пропозиціях/поправках, а кожного позафракційного народного депутата України правом наполягати тільки на одній своїй пропозиції/поправці.

Погоджуючись з нагальністю протидії поправковому спаму, з даного приводу маємо зауважити наступне. Вказана особлива процедура розгляду законопроектів, викладена у ст. 119-1 Регламенту Верховної Ради України, фактично є обмеженням реалізації конституційного права законодавчої ініціативи, що ставить під сумнів її відповідність Конституції України, виходячи з викладеного у Рішенні Конституційного Суду України від 28.02.2018 р. № 2-р/2018 [155] широкого розуміння права законодавчої ініціативи. Крім того, дискусійним вбачається надання кожній фракції/групі права наполягати на однаковій кількості пропозицій/поправок без урахування їх кількісного складу. Слушним було би визначати кількість пропозицій/поправок, на яких можуть наполягати депутатські фракції/групи та позафракційні, більш гнучко залежно від реального обсягу відповідних законопроектів. Вирішення цих суперечливих питань потребує не тільки перегляду змісту конституційного права законодавчої ініціативи, але й загалом забезпечення більшої обґрунтованості обраного підходу до обмеження кількості пропозицій і поправок до законопроектів.

Іншим можливим варіантом, запропонованим у Концептуальній записці щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні, може бути запровадження необхідності подання пропозицій/поправок у другому читанні лише із супровідними документами (обґрунтуванням), які потребують належної підготовки таких змін та її аргументації [122, с. 29, 92]. Даний підхід потенційно може підвищити якість пропозицій/поправок і зменшити їх кількість, але потребуватиме більшого часу не тільки на підготовку, а й на опрацювання та вивчення супровідної документації поданих пропозицій/поправок до законопроекту. Наступна пропозиція щодо групування ідентичних і взаємовиключних поправок може дещо пришвидшити їх опрацювання й розгляд, але загалом не спроможна зняти проблему «поправкового спаму». Існує й пропозиція З.О. Погорелової щодо «проведення комітетами узгодження з ініціаторами поправок, що вносяться до законопроекту» [146, с. 47], що нібито має зменшити обсяг розгляду поправок на пленарному засіданні. Проте це навряд чи буде ефективним, оскільки проблему складає саме умисне подання значної кількості пропозицій/поправок не стільки для їх ухвалення (чи узгодження у головному комітеті), скільки для затягування законодавчого процесу.

В аспекті удосконалення законодавчого процесу слід детальніше зупинитись на можливості розгляду законопроекту Верховною Радою України без обговорення та голосування за кожну пропозицію до нього [156] у разі надходження надмірної кількості таких пропозицій і поправок. Дане питання, наприклад, досліджувалось Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України у 2021 році за зверненням Першого заступника Голови Верховної Ради України [157, с. 87]. З даного приводу також слід зауважити два протилежних законопроекти (від 08.04.2020 р. реєстр. № 3313 [158] і від 14.04.2020 р. реєстр. № 3313-1 [159]), жоден із яких так і не був прийнятий. Зокрема перший передбачав можливість розгляду парламентом відхилених головним комітетом пропозицій і поправок без обговорення, якщо їх було подано більше як 2000, а другий – відповідно забороняв обмеження розгляду поданих пропозицій і поправок через їх кількість.

Зазначимо, що доцільність прийняття законів не може переважати необхідність неухильного дотримання конституційної процедури розгляду законів і права законодавчої ініціативи, що є невід'ємною умовою конституційності законів. У ч. 1 ст. 93 Конституції України безпосередньо не розкривається зміст права законодавчої ініціативи, зокрема чи включає воно право вносити пропозиції і поправки до законопроектів. Проте як у ч. 5 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України, так і у науковій літературі (В.В. Кравченко [160, с. 302], Т.О. Тополянська [161, с. 6, 13] та ін.) до змісту права законодавчої ініціативи також усталено відносять право вносити не тільки новий законопроект, а і пропозиції та поправки до нього. Як прямо зазначає Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 28.02.2018 р. № 2-р/2018, конституційне право законодавчої ініціативи «безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них, а також прийняти чи відхилити їх». Отже, Конституційний Суду України чітко поділяє позицію, що право вносити пропозиції до законопроектів є складовою конституційного права законодавчої ініціативи.

Конституція України є цілісним, системним актом установчої влади. Відтак, конституційне право вносити на розгляд парламенту

законопроект, поправки та пропозиції до нього перебуває у системному зв'язку з повноваженням Верховної Ради України приймати закони. Це дозволяє говорити про обов'язок парламенту розглянути законопроекти, поправки та пропозиції до них в рамках реалізації права законодавчої ініціативи. Така позиція підтримується і Конституційним Судом України, зокрема в його Рішенні від 28.02.2018 р. № 2-р/2018 зазначено, що «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів».

Разом із тим, Конституція України безпосередньо визначає не порядок, а лише основні вимоги до розгляду законопроектів, поправок та пропозицій до них. На думку ж Конституційного Суду України, викладену в його Рішенні від 28.02.2018 р. № 2-р/2018, процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях – це обговорення та голосування законопроекту, пропозицій до нього. Усе це вбачається невід'ємними складовими реалізації конституційного обов'язку парламенту розглянути законопроекти, поправки та пропозиції до них.

У даному разі за загальним правилом нехтування (відсутність обговорення та голосування) поданими поправками та пропозиціями до законопроекту може розглядатись як порушення конституційного права законодавчої ініціативи та відповідно конституційної процедури розгляду законопроекту. Подібну думку висловлюють судді Конституційного Суду України В.П. Колісник і О.М. Тупицький, що залишення без розгляду поправок та пропозицій є порушенням права законодавчої ініціативи як повноваження, здійснюваного його суб'єктами від імені народу України, та конституційного порядку роботи парламенту [155].

У підсумку Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 28.02.2018 р. № 2-р/2018 прямо називає «позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій» однією з обставин, що свідчить про порушення парламентом визначеної ч. 1 ст. 93 Конституції України процедури розгляду та ухвалення законопроекту.

Отже, з урахуванням Конституції України та рішень Конституційного Суду України прийняття парламентом рішення про розгляд законопроекту без обговорення та голосування за кожну подану до нього

пропозицію та поправку (зокрема й за умови позбавлення суб'єктів їх ініціювання права наполягти на цьому) може розглядатись як порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів і права законодавчої ініціативи.

Процедура розгляду законопроекту.

Сьогодні згідно ч. 4 ст. 102 Регламенту Верховної Ради України існує можливість остаточного прийняття законопроекту відразу після першого чи другого читання, якщо він не потребує доопрацювання та якщо не надійшло зауважень від народних депутатів України, юридичного чи експертного підрозділів апарату парламенту. Такий підхід цілком слушно дозволяє істотно спростити та прискорити ухвалення поточних (нескладних, невеликих і недискусійних) законопроектів. Разом із тим, наведену норму слід дещо уточнити в частині відсутності зауважень від юридичного підрозділу Апарату Верховної Ради України, оскільки юридична експертиза за загальним правилом має проводитись на етапі підготовки до другого читання. Тому, на нашу думку, подібне остаточне прийняття законопроекту вже після першого читання має допускатись лише за умови наявності заздалегідь підготовленого Висновку юридичної експертизи, який і засвідчуватиме відсутність зауважень до відповідного законопроекту.

Крім того, звертається увага і на доцільність забезпечення обговорення законопроектів за повною процедурою в першому читанні, оскільки на практиці нерідко обговорення законопроектів взагалі не відбувається, не дотримуючись при цьому навіть скороченої процедури [130, с. 12, 37; 151, с. 9]. Хоча, як на нас, має йтися не про відмову від існуючої можливості розгляду за скороченою процедурою порівняно невеликих законопроектів, які включають не більше 100 статей/пунктів (що дійсно пришвидшує та спрощує роботу парламенту), а про недопущення зловживання нею. Для цього, наприклад, може бути збільшена кількість голосів, необхідна для прийняття рішення про розгляд законопроекту за скороченою процедурою, вимагатись відсутність заперечень з боку ініціатора законопроекту чи головного комітету тощо.

Право Верховної Ради України приймати рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від регламентних процедур дозволяє скоротити наполовину розгляд законопроекту (який включає не більше 100 статей,

пунктів) у першому та другому читаннях. Водночас процедура (зокрема відсутність обговорення) та підстави прийняття парламентом рішень *ad hoc* залишаються непрозорими та недостатньо урегульованими, що не виключає зловживання даним механізмом із боку парламентської більшості для поспішного ухвалення суперечливих та/або неякісних законів. Усунення таких недоліків має передбачати не тільки чіткіше й ширше унормування особливостей, умов і порядку прийняття парламентом рішень *ad hoc*, але й, як пропонується в експертній літературі [122, с. 90], встановлення додаткових винятків, які би запобігали застосуванню процедури *ad hoc* відносно найбільш резонансних і суперечливих законопроектів.

У той же час важливою складовою законотворчості має стати належний розгляд законопроектів саме за процедурою трьох читань, як це передбачено чинним Регламентом Верховної Ради України. Адже, як відомо, парламент протягом останніх скликань взагалі фактично не використовує таку стадію законодавчого процесу як розгляд законопроекту у третьому читанні, іноді підміняючи її етапом техніко-юридичного доопрацювання [122, с. 99, 119]. Хоча більшість законопроектів, які розглядає парламент, мають численні недоліки, неточності та суперечності, а тому прийняття законопроекту у другому читанні мало би бути скоріше винятком. Натомість базовою (не тільки *de-jure*, а і *de-facto*) має залишатись процедура розгляду законопроекту у трьох читаннях, зокрема забезпечуючи під час третього читання остаточне доопрацювання законопроекту, усунення помилок і суперечностей без зміни його змісту.

Підготовка підзаконних актів на виконання законопроекту.

Корисним для забезпечення ефективного застосування законодавства може бути й перехід до практики підготовки урядом підзаконних актів на виконання закону ще до його ухвалення. Сьогодні згідно ч. 2 ст. 127 Регламенту Верховної Ради України це є факультативною особливістю розгляду законопроекту у третьому читанні, в рамках якого разом із законопроектом може подаватись одержаний від уряду план організаційних, кадрових, матеріально-фінансових, інформаційних заходів і проекти урядових актів, необхідні для введення відповідного закону в дію. В результаті, як відомо, протягом останніх скликань такі документи фактично не розроблялись.

У зв'язку із цим висловлюються пропозиції, що підготовлювані підзаконні акти «повинні бути узгоджені з відповідними комітетами» та мають все ж таки розглядатись у парламенті за процедурою третього читання [130, с. 30]. Адже наявність на етапі прийняття закону повноцінного плану його імплементації та розроблених підзаконних актів дозволяє зробити закон і підзаконні акти більш гармонізованими та якісно виписаними [162, с. 4]. Погоджуючись з важливістю викладеного для забезпечення належної імплементації законопроекту, наголосимо на необхідності дотримання меж функцій парламенту та його комітетів, розгляд і схвалення якими плану заходів і проектів підзаконних актів до законопроекту не мають обмежувати правозастосування та підзаконне регулювання уряду. У той же час, враховуючи нинішню певну відумерлість процедури третього читання, більш реалістичним вбачається запропоноване у проекті Плану відновлення України [55, с. 88] визначення ще у супровідних документах до законопроекту необхідних для реалізації майбутнього закону підзаконних актів, а також організаційних, технічних та інших заходів.

2.1.3. Прийняття законів та оцінка ефективності їх застосування

Етап прийняття закону також пов'язаний з низкою можливих зловживань і порушень регламентних процедур. Наприклад, це неособисте голосування народних депутатів України, проблема якого значною мірою була знята лише після його криміналізації наприкінці 2019 року, практика повторного голосування за законопроект, який не отримав необхідної кількості голосів, тощо.

Постанова про скасування рішення про прийняття закону.

Досить неоднозначною є практика внесення народними депутатами України проекту постанови про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття в другому читанні та в цілому відповідного законопроекту. Оскільки необхідність розгляду проекту такої постанови фактично на певний час блокує підписання прийнятого закону Головою Верховної Ради України та далі Президентом України, зазначена

практика нерідко застосовується саме для затягування законодавчого процесу. При цьому, для обґрунтування потреби скасування результатів голосування зазвичай використовуються будь-які реальні чи ймовірні відхилення від вимог Регламенту Верховної Ради України під час прийняття законопроекту. Як приклад тут можна вказати проект Постанови Верховної Ради України від 11.04.2023 р. реєстр. № 8312-П про скасування прийняття законопроекту через несвоєчасне надання народним депутатам України законопроекту, підготовленого до другого читання.

Вважаємо, що з метою запобігання зловживанню можливістю скасувати рішення Верховної Ради України правом ініціювати розгляд цього питання мають наділитись не усі народні депутати України, а лише їх певна кількість, що представляє конкретну депутатську фракцію/групу. Схожі спроби обмежити «постановочний спам» були безуспішно прийняті законопроектами від 21.07.2021 р. реєстр. № 5813 [163] і від 22.07.2021 р. реєстр. № 5813-1 [164], які теж надавали право вносити постанову про скасування тільки визначеній кількості народних депутатів України. Також може йтися й про певне скорочення термінів парламентського розгляду постанов про «скасування результатів голосування» Верховної Ради України та/або врегулювання переліку підстав скасування рішення парламенту (тобто відповідних істотних порушень Регламенту Верховної Ради України).

Мінімальна кількість голосів для прийняття закону.

Заслуговує на увагу й пропозиція щодо переходу до ухвалення парламентом звичайних/ординарних законів не абсолютною більшістю народних депутатів України від їх конституційного складу, а простою більшістю присутніх парламентарів за умови дотримання кворуму [55, с. 71; 119, с. 111; 121; 130, с. 37; 151, с. 10, 29; 165, с. 13]. Серед іншого це обґрунтовується низьким рівнем відвідуваності народними депутатами України пленарних засідань, тривалістю досягнення консенсусу більшістю парламентарів для ухвалення «звичайного» законодавства. Як відомо, практика прийняття звичайних законів простою більшістю голосів присутніх депутатів за наявності кворуму застосовується у низці зарубіжних країн (Австрія, Велика Британія, Португалія та ін.), а в Україні до прийняття чинної Конституції України теж існували вимоги щодо кворуму у парламенті. Схожі пропозиції раніше вже висловлювались

і у науковій літературі [166, с. 341], зокрема в контексті спрощення існуючих жорстких умов прийняття законів.

Певною мірою вищевикладене дійсно може пришвидшити та спростити законодавчий процес в Україні. Більш того, навіть стимулювати активнішу участь народних депутатів України у пленарних засіданнях задля підтримки ними одних або перешкодження прийняттю інших законопроектів. З іншого боку, перехід до прийняття звичайних законів більшістю народних депутатів України, присутніх на пленарному засіданні, може поставити під сумнів легітимність таких законів, адже об'єктивно вони будуть ухвалені меншістю парламентарів від імені усїєї Верховної Ради України (наприклад, третиною від її конституційного складу, якщо кворум становитиме дві третіх). Крім того, це політично загострить питання скорочення чисельності народних депутатів України (наприклад, відповідно до результатів всеукраїнського референдуму 2000 року), оскільки активна участь більшої частини парламентарів у пленарних засіданнях фактично не буде критично необхідною для законодавчого процесу. Ситуативне ухвалення законів присутніми народними депутатами України може додатково сприяти ще більшій дезорганізації та номінальності парламентської більшості. Дискусійною в нинішніх умовах є й можливість чіткої однозначної диференціації законів на звичайні та «важливі», які би, як і раніше, мали ухвалюватись більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

З огляду на це перехід до прийняття законів більшістю народних депутатів України, присутніх на пленарному засіданні за наявності кворуму, залишається досить дискусійним і суперечливим. Більш дієвими заходами стимулювання активної законодавчої діяльності парламентарів вбачаються не нарахування заробітної плати народному депутату України через його неучасть у голосуваннях на пленарних засіданнях (Закон України від 16.10.2019 р. № 196-IX [167]) та криміналізація неособистого голосування (Закон України від 19.12.2019 р. № 404-IX [51]). У цьому контексті також досить перспективним може бути потенційне позбавлення народного депутата України мандата за безпідставні прогули пленарних засідань Верховної Ради України. Хоча така новація все ще потребує більшого обґрунтування, зокрема

в контексті оцінки та усунення ризиків зловживання даною підставою дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Зловживання правом вето.

У контексті законотворчої діяльності Верховної Ради України не можна не відмітити проблему зловживання Президентом України своїм правом вето. Зокрема йдеться про невиконання главою держави вимог ч. 2, 3 ст. 94 Конституції України щодо підписання ним закону, який протягом встановленого строку не був ним повернений для повторного розгляду до Верховної Ради України. Зазначені конституційні норми залишають нерегульованими випадки, коли Президент України і не повертає закон, і утримується від його підписання та офіційного оприлюднення. Внаслідок цього законодавчий процес залишається фактично заблокованим, адже парламент не має змоги приступити до повторного розгляду такого закону, а він у свою чергу не може набути чинності до його підписання та офіційного оприлюднення. Наприклад, як повідомляється [168], станом на 10 квітня 2023 року є вже 25 таких непідписаних і неповернутих законопроектів, окремі з яких роками залишаються заблокованими.

Дана проблема, в основі якої очевидне нехтування Конституцією України гарантом її додержання, створює істотну загрозу законотворчій діяльності Верховної Ради України, адже будь-який прийнятий закон без жодного публічного обґрунтування та наслідків наразі фактично може бути заблокований Президентом України. Оскільки йдеться саме про прогалину та недосконалість норм Конституції України, вирішення окресленої проблеми можливе шляхом підвищення рівня правової та політичної культури глави держави або ж тільки через внесення відповідних змін до Конституції України. Такі зміни, врівноважуючи систему стримування і противаг, мають дозволяти офіційно оприлюднювати за підписом Голови Верховної Ради України закон, який Президент України не повернув, але й залишив без підписання.

Оцінка ефективності застосування законодавства.

Втілення концепції законодавчого процесу «від початку до кінця» неможливе без запровадження системи оцінки ефективності застосування законодавства, що забезпечуватиме взаємозв'язок між прийняттям закону та його можливим переглядом. Як наголошує

І.Л. Литвиненко, оцінка ефективності застосування закону логічно завершує цикл законотворчої діяльності та створює передумови для подальшого вивчення правових потреб суспільства та відповідно підготовки нових законів [116, с. 254]. У різних країнах такий постзаконодавчий контроль здійснюється урядом, органами парламенту, окремими державними чи громадськими інституціями. Як слушно наголошено у Концептуальній записці щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні [122, с. 102; 169, с. 9], Верховна Рада України має відігравати головну роль в оцінюванні відповідності її очікуванням результатів тривалого застосування законів, що потребує належного нормативного, організаційного та методологічного забезпечення парламенту.

Сьогодні ж згідно ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [98] комітети Верховної Ради України здійснюють аналіз практики застосування законів України, аналіз відповідності їм підзаконних актів і своєчасності їх прийняття. Разом із тим, такий правовий моніторинг має здебільшого епізодичний характер й пов'язаний більше з наданням точкових рекомендацій відповідним органам публічної влади, аніж із комплексною оцінкою дієвості певного закону та напрацюванням на її підставі концепції майбутніх законодавчих змін. Здійснення за зверненням профільного комітету досліджень ефективності реалізації прийнятого законодавчого акту також прямо покладається на Дослідницьку службу Верховної Ради України (пп. 5 п. 10 Положення від 11.08.2022 р. [170]). Проте наразі крім нормативного закріплення даного повноваження Дослідницької служби підстави, методика, порядок і наслідки аналізу виконання ухвалених законів предметно не врегульовані. На нашу думку, здійснення оцінки ефективності застосування законодавства доцільно в цілому покласти на профільний комітет (або в окремих випадках на тимчасову спеціальну комісію), діяльність якого має забезпечуватись (організаційно, аналітично та іншим чином) фаховими підрозділами Апарату Верховної Ради України та її Дослідницької служби. Саме їх працівники (а не парламентарі) насамперед повинні мати необхідну кваліфікацію, досвід і навички, володіти обраною методикою оцінки ефективності законодавства [147, с. 57].

Так чи інакше, оцінка парламентом ефективності застосування законодавства, завершуючи законотворчий цикл, дозволить йому встановити

наслідки прийнятого законодавчого акту відповідно до даних, зібраних від максимально широкого кола заінтересованих сторін. На цій основі крім надання рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків у правозастосуванні парламент має визначити потребу оновлення чи перегляду законодавчого акту, зумовлюючи тим самим новий законодавчий процес. Як відзначається з даного приводу в експертній літературі, висновок оцінки реалізації закону має покладатись в основу будь-якої законодавчої ініціативи, яка у свою чергу повинна супроводжуватись планом майбутньої оцінки ефективності [130, с. 37]. Разом із тим, слід зважати на істотну ускладненість належної оцінки ефективності застосування закону (яка інформативна тільки через 3–5 років після набуття ним чинності) в умовах властивої національному законодавству нестабільності та постійної змінюваності.

Таким чином, сьогодні законотворча діяльність Верховної Ради України значною мірою ускладнена прогалинами та неефективністю існуючих процедур законодавчого процесу, допускаючи нехтування та зловживання ними. Основними проблемами у сфері законотворення є: безсистемність законотворчого процесу, відсутність його цілісної концепції; формалізм і неефективність планування законопроектної роботи Верховної Ради України; законодавчий і поправковий спам; формалізм при підготовці супровідних документів до законопроекту; нераціональна організація роботи парламентської сесії та формування її порядку денного; низька роль комітетів у законодавчому процесі; слабе експертне забезпечення законотворчості, відсутність сталої практики громадського обговорення законопроектів; нехтування повноцінною процедурою розгляду законопроектів у трьох читаннях; зловживання Президентом України правом вето; відсутність системи оцінки ефективності застосування законодавства.

Ключовими векторами підвищення ефективності законотворчої діяльності Верховної Ради України та якості прийнятих нею законів має бути насамперед впровадження цілісної концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», покращення координації між суб'єктами законодавчого процесу, підвищення в ньому ролі уряду, перехід до колективного здійснення народними депутатами України права законодавчої ініціативи, посилення експертного забезпечення та реальне

впровадження громадського обговорення законопроектів, забезпечення дотримання регламентних законотворчих процедур, запровадження оцінки ефективності ухвалених законів тощо.

2.2. Перспективи розвитку парламентського контролю в Україні

Парламентський контроль на рівні із законотворчістю є ключовими напрямками діяльності Верховної Ради України, становить важливий елемент системи стримувань і противаг та забезпечення конституційної законності. За своєю суттю парламентський контроль покликаний надати Верховній Раді України достовірну та об'єктивну інформацію про діяльність інших органів публічної влади для її оцінки та можливість адекватно реагувати на виявлені порушення та недоліки. Разом із тим, нинішня парламентська практика засвідчує низьку ефективність окремих форм і засобів контрольної діяльності Верховної Ради України, що пояснюється відсутністю системного бачення вітчизняної моделі парламентського контролю, неузгодженістю та фрагментарністю його конституційно-правового регулювання, втім як і змінюваністю задач парламентського контролю та умов його здійснення. На недостатній рівень парламентського контролю безпосередньо звертається увага і в проєкті Плану відновлення України [55, с. 71], відзначаючи тривалу потребу розширення та посилення парламентського контролю за діяльністю уряду, всієї системи органів виконавчої влади, силових структур тощо.

Зазначимо, що питання парламентського контролю раніше вже розглядали такі вчені як М.В. Гаріфуллін і Ю.Ю. Козар [171], І.А. Куян [172], К.М. Майстренко [173], Л.П. Медвідь [174], О.Б. Онишко [175] та інші. Водночас їх наукові напрацювання присвячені здебільшого лише окремим напрямкам контрольної діяльності Верховної Ради України, комплексно не характеризуючи саме сьогоденні проблеми організації та здійснення парламентського контролю та шляхи його удосконалення в сучасних умовах державного і правового розвитку України. З огляду на це в контексті подальшої розбудови парламентаризму в Україні нами

й вбачаються актуальними питання поточних викликів і перспектив розвитку контрольної діяльності Верховної Ради України.

Передусім, відмітимо, що парламентський контроль є специфічним різновидом державного контролю, що характеризується власними формами, засобами, методами та процедурами. Згідно Конституції України від 28.06.1996 р. [21] парламентський контроль узагальнено включає контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, за виконанням Державного бюджету України тощо. У фокусі даного дослідження не стільки вичерпна характеристика особливостей всіх напрямків парламентського контролю, скільки розкриття деяких, найбільш нагальних векторів його удосконалення. Тим не менше, раніше нами вже окремо розглядалися питання контрольної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України [176; 177], а також оцінка ефективності застосування законодавства [147, с. 57–58], що є втіленням постзаконодавчого контролю, здійснюваного в рамках цілісного законодавчого процесу. У свою чергу питання участі тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України у здійсненні парламентського контролю будуть нами розглянуті окремо у п. 3 монографії. Натомість діяльність таких спеціалізованих органів парламентського контролю як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата потребує розгорнутої характеристики її проблем і шляхів удосконалення вже в рамках окремого дослідження.

Уповноважені Верховної Ради України.

У контексті посилення парламентського контролю в Україні досить цікавим вбачається питання можливості та доцільності розвитку інституту уповноважених Верховної Ради України. Як відомо, така ініціатива свого часу передбачалась законопроектом від 29.08.2019 р. реєстр. № 1016 [178], яким пропонувалось закріпити у Конституції України право Верховної Ради України призначати своїх уповноважених за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах. З одного боку, слід загалом підтримати розширення видів та інституційної основи парламентського контролю, що забезпечуватиме його більшу спеціалізацію та концентрацію на відповідних сферах правовідносин.

З іншого боку, розвиток парламентського контролю має відбуватись відповідно до принципу розподілу влади в межах конституційної моделі стримувань і противаг. У той же час у законопроекті від 29.08.2019 р. реєстр. № 1016 було надзвичайно широко сформульовано завдання уповноважених Верховної Ради України щодо контролю за додержанням Конституції України і законів «в окремих сферах». Вважаємо, що настільки неконкретне визначення спрямованості діяльності уповноважених парламенту не відповідає вимогам правової визначеності й закладає основи фактично необмеженого ні за обсягом, ні за предметом парламентського контролю. Це потенційно може розбалансувати існуючу систему стримувань та противаг, створює передумови свавілля та узурпації влади. Адже передбачене визначення правового статусу таких уповноважених «в окремих законах» уможливило самостійне визначення Верховною Радою України кількості її уповноважених, змісту та меж здійснюваного ними парламентського контролю за додержанням Конституції та законів України.

Тому дана законодавча ініціатива несли в собі ризик виникнення державно-правових конфліктів через гіпотетичне втручання уповноважених Верховної Ради України у діяльність відповідних органів публічної влади, перебирання чи дублювання їх повноважень. Тут слід погодитись з доводами Конституційного Суду України, який у своєму Висновку від 20.11.2019 р. № 6-в/2019 [179] також зауважив у цьому випадку загрозу встановлення на конституційному рівні повноважень парламенту, які не матимуть визначених меж, що обумовить ризик його надмірного втручання у різні сфери суспільних відносин.

Втім, вважаємо, що запровадження нових спеціалізованих парламентських омбудсменів дійсно може сприяти розвитку парламентського контролю та забезпеченню дотримання прав громадян. Водночас це потребує більш чіткого закріплення у Конституції України вичерпного переліку новостворюваних посад уповноважених Верховної Ради України (наприклад, з прав дітей, з прав військовослужбовців і ветеранів, з питань національних меншин тощо), а також основних засад їх діяльності, пов'язаних із заборонаю втручання парламентських уповноважених у діяльність органів публічної влади.

Інтерпеляція.

Одним із традиційних і поширених у демократичних країнах засобів парламентського контролю за діяльністю уряду є інтерпеляція. Вона полягає в офіційному запиті (вимозі) депутата парламенту до уряду чи окремих його членів із приводу їх діяльності. Зазвичай інтерпеляції передбачають публічне обговорення (дебати) у парламенті одержаної відповіді (пояснень), за результатами якого може порушуватись питання відповідальності уряду чи конкретних його членів.

Про доцільність виокремлення процедури інтерпеляції від простого запиту та інших засобів парламентського контролю діяльності уряду згадується не тільки у науковій і аналітичній літературі [165, с. 6, 17; 175, с. 23; 180, с. 34; 181; 182, с. 35], але й у Висновку Венеціанської комісії від 24.06.2019 р. CDL-AD(2019)015-е [183, с. 26]. Сьогодні в Україні інтерпеляція не запроваджена як окремий різновид парламентського контролю, хоча й має деякі спільні риси з депутатськими запитами (обов'язковість надання відповіді) та процедурою «години запитань до Уряду» (публічність висловлення у залі пленарних засідань запитань до членів уряду та їх відповідей).

У той же час депутатські запити залишаються недостатньо ефективним засобом парламентського контролю, оскільки згідно ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [81] його предметом може бути широке коло питань, обговорення відповіді на депутатський запит є факультативним і не вимагає обов'язкового прийняття конкретних рішень за результатами такого обговорення. Хоча принагідно зауважимо як позитив вилучення Законом України від 17.10.2019 р. № 206-IX [184] вимоги щодо направлення депутатського запиту лише у разі його підтримки однією п'ятою від конституційного складу Верховної Ради України, неконституційність якої була встановлена ще у Рішенні Конституційного Суду України від 14.10.2003 р. № 16-рп/2003 [185]. Основна ж відмінність між інтерпеляцією та звичайними запитами, як наголошує О.В. Батанов [180, с. 32], полягає у тому, що інтерпеляція використовується при обговоренні суттєвих проблем великої суспільної ваги та передбачає обговорення отриманої відповіді в парламенті.

Враховуючи викладене, законопроектом від 18.05.2020 р. реєстр. № 3499 [186] з метою парламентського контролю за діяльністю Кабінету

Міністрів України було запропоновано запровадження інституту інтерпеляції. Зокрема передбачалось надання 45 народним депутатам України або профільному комітету права ініціювати обов'язковий розгляд у парламенті діяльності окремого члена уряду, одержання від нього пояснень з наступним вирішенням питання про задовільність його роботи.

В цілому підтримуючи запровадження інтерпеляції в Україні, маємо констатувати істотну недосконалість даного законопроекту (справжні цілі якого, як видається, полягають не стільки у самій інтерпеляції, скільки в індивідуальній відповідальності членів уряду), висловивши наступні зауваження.

Так, як впливає з п. 13, 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України наділена повноваженнями здійснювати парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та законів України. Таке формулювання конституційних повноважень Верховної Ради України загалом допускає запровадження на законодавчому рівні нових, конституційно невизначених форм і засобів парламентського контролю за діяльністю уряду, у тому числі й інституту інтерпеляції. Разом із тим, беручи до уваги досвід інших країн (Іспанія, Литва, Польща, Румунія, Словенія, Словаччина, Фінляндія та ін.), задля узгодження та розмежування всіх форм парламентського контролю за діяльністю уряду слушним було би закріпити інститут інтерпеляцій саме у Конституції України.

Запропоноване законопроектом від 18.05.2020 р. реєстр. № 3499 законодавче врегулювання (хоча й дуже широких) підстав інтерпеляції вважаємо недоцільним, оскільки тут йдеться не стільки про юридичну, скільки про політико-правову оцінку Верховною Радою України діяльності члена Кабінету Міністрів України, про наявність або відсутність до нього довіри з боку парламентської більшості, що насправді не потребує пошуку жодних формальних підстав.

Звертає увагу і те, що на відміну від теоретичного розуміння інтерпеляції та релевантної зарубіжної практики даним законопроектом інтерпеляції чомусь мали поширюватись тільки на окремих членів уряду, а не на прем'єр-міністра. Хоча, ми не погоджуємось з О.Б. Онишко, що в Україні інститут інтерпеляції має стосуватись не тільки уряду, а й інших

органів, керівники яких призначаються парламентом або урядом [175, с. 24]. Адже надто широке застосування інтерпеляції (в основі якої політико-правова оцінка) щодо неполітичних керівників державних органів може навпаки дестабілізувати їх роботу. З позитивного ж боку, слід відзначити встановлення законопроектом від 18.05.2020 р. реєстр. № 3499 обмеження щодо здійснення повторної інтерпеляції до одного і того ж члена уряду не раніше ніж через три місяці після попередньої інтерпеляції, що запобігає зловживанню даною процедурою.

Крім того, у передбаченій законопроектом від 18.05.2020 р. реєстр. № 3499 процедурі інтерпеляції провідна роль не виправдано відводиться Голові Верховної Ради України, який одноосібно мав би розглядати депутатську вимогу та призначати інтерпеляцію (або відмовляти у ній). Це дає підстави вбачати у такій діяльності голови парламенту ознаки самостійних владних повноважень, що виходить за межі конституційних повноважень Голови Верховної Ради України виключно щодо організації її роботи. Тому вважаємо такий підхід до організації інтерпеляції не тільки неконструктивним, а й таким, що не відповідає положенням ст. 88 Конституції України.

Насамкінець є надто ускладненим викладений у законопроекті від 18.05.2020 р. реєстр. № 3499 механізм звільнення члена Кабінету Міністрів України за результатами здійснення інтерпеляції. Зокрема передбачалось прийняття парламентом рішення про визнання роботи члена уряду незадовільною, на підставі чого Прем'єр-міністр України зобов'язувався внести до Верховної Ради України подання про звільнення цього члена уряду. Або ж парламент рекомендував Президенту України внести аналогічне подання щодо Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України.

При цьому, одразу вбачається нерівність різних членів уряду в частині застосовуваних до них наслідків інтерпеляції. Так, наприклад, за законопроектом від 18.05.2020 р. реєстр. № 3499 у разі невнесення Прем'єр-міністром України відповідного подання Верховна Рада України мала би вирішити питання про звільнення члена уряду без такого подання. У той же час у разі невнесення подібних подань Президентом України про можливість самостійного звільнення парламентом Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України вже чомусь не йшлося.

Так чи інакше, згідно п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України наділена загальним повноваженням звільняти членів уряду з посад, що не обмежено будь-якими додатковими умовами, підставами чи необхідністю обов'язкового одержання подання Прем'єр-міністра України. Вказаний підхід відображено і у ч. 1 ст. 18 Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII [92], згідно якої член Кабінету Міністрів України може бути звільнений Верховною Радою України не тільки за поданням Прем'єр-міністра України або за поданням Президента України (щодо Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України), а і за власною ініціативою (що зараз фактично може запропонувати навіть один народний депутат України). Саме тому в рамках процедури інтерпеляції немає потреби в очікуванні внесення відповідного подання Прем'єр-міністром України (Президентом України) для вирішення Верховною Радою України питання про звільнення окремого члена уряду.

Враховуючи вищевикладене, сьогодні в Україні актуалізується не стільки запровадження окремої нової процедури інтерпеляції, скільки її виокремлення на основі вже існуючих засобів парламентського контролю – депутатських запитів і «години запитань до Уряду». На нашу думку, у Конституції України та більш розгорнуто у Регламенті Верховної Ради України має бути закріплений особливий різновид депутатських запитів до членів уряду, пов'язаний з колективним здійсненням даного права певною кількістю (наприклад, мінімум 45 або 90) народних депутатів України (що не потребуватиме схвалення парламентом чи його головою), обов'язковістю проведення у Верховній Раді України обговорення (дебатів) відповіді (виступу, звіту) члена уряду, а також із наступним висловленням йому вотуму довіри чи недовіри. Інтерпеляція має стосуватись обговорення найбільш важливих питань реалізації державної політики, адресуючись як окремим членам уряду, так і прем'єр-міністру, а також містити обмеження проведення інтерпеляції щодо одного і того ж члена уряду не частіше одного разу протягом півроку. Наголосимо, що запровадження в Україні інтерпеляції забезпечить посилення парламентського контролю за виконавчою владою, сприятиме підвищенню рівня відповідальності уряду в цілому та окремих його членів перед парламентом, розширить можливості

парламентської опозиції, сприятиме більшій прозорості та ефективності діяльності уряду.

Депутатські запити та звернення.

Депутатські запити та звернення сьогодні є достатньо апробованими парламентською практикою засобами контрольної діяльності Верховної Ради України, які на перший погляд не потребують істотних змін. Разом із тим, залишається актуальним встановлення дієвих запобіжників від зловживання народними депутатами України своїми правами на депутатський запит і звернення, у тому числі у власних інтересах чи для тиску на інших осіб. Адже подібно до проблем законодавчого та поправкового спау в умовах недостатньої парламентської культури народні депутати України мають змогу необмежено одноосібно направляти депутатські запити та звернення, нерідко безпосередньо не пов'язані з виконанням ними своїх депутатських повноважень. Вирішення даної проблеми у науковій літературі [187, с. 56] слушно вбачають й у підвищенні правової культури та свідомості народних депутатів України, висвітленні в медіа випадків зловживання депутатськими запитами та зверненнями, контролі з боку депутатських фракцій.

Також, оскільки за загальним правилом депутатські запити та звернення не потребують будь-якого попереднього погодження чи перевірки, вбачається можливим обмеження кількості запитів та звернень, які кожен народний депутат України може направити за певний час. Сьогодні згідно Закону України від 17.10.2019 р. № 206-IX на одному пленарному тижні може бути внесено до десяти запитів одного народного депутата України, хоча вважаємо, що дана кількість могла би бути зменшена принаймні удвічі. Адже спочатку у законопроектах від 29.08.2019 р. реєстр. № 1036 [188] і від 06.09.2019 р. реєстр. № 1036-1 [189] йшлося про внесення одним народним депутатом України взагалі не більше двох запитів на одному пленарному тижні.

У цьому контексті доцільним буде нарешті перенести до законодавства принцип висновки Конституційного Суду України, викладені ним у Рішенні від 20.03.2002 р. № 4-рп/2002 [190], з приводу депутатських запитів та звернень до органів дізнання та досудового слідства. Зокрема, враховуючи зміну кримінально-процесуального законодавства, пропонуємо чітко закріпити заборону звернення народних депутатів України

до суду, суддів та правоохоронних органів із вимогами та пропозиціями з питань відповідних проваджень. При цьому, не обмежуючи свободу розсуду народних депутатів України, може бути доречним закріпити й деякі інші загальні вимоги до форми та змісту депутатських запитів і звернень.

Крім того, видається надто абстрактним визначення у ч. 2 ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ сутності депутатського запиту як вимоги «дати офіційну відповідь», що фокусується на зовнішніх ознаках (офіційності), а не на змісті такої відповіді (вжити заходів, надати інформацію тощо). Попри процедурні відмінності сьогодні має місце й фактичне ототожнення депутатських запитів і звернень, які використовуються переважно для одержання певної інформації, а відповіді на запити майже не розглядаються на пленарних засіданнях парламенту. Значною мірою вирішення даної проблеми лежить у площині парламентської практики, проте також можливим було би й більш чітке розмежування предмету депутатських запитів і звернень. У цьому контексті можна підтримати пропозицію [121] щодо розробки інструкцій для народних депутатів України стосовно можливих тем їх запитів і звернень.

У науковій та експертній літературі раніше також підіймалось питання скорочення кола адресатів депутатських запитів і звернень з пропозицією залишити серед них лише органи виконавчої влади [151, с. 22; 182, с. 32; 191, с. 105]. З одного боку, направлення депутатських запитів керівникам підприємств, установ і організацій усіх форм власності дійсно несе певний ризик втручання у їх діяльність та зазвичай не властиве парламентам зарубіжних країн. З іншого ж боку, повна відмова від такої практики звужить можливості парламентського контролю щодо, наприклад, дотримання прав і свобод людини і громадянина на таких підприємствах, установах і організаціях. Тому більш нагальним вбачається сфокусуватись не на звуженні адресатів депутатських запитів, а на запобіганні зловживання народними депутатами України правом їх направляти.

Тут маємо не погодитись з пропозицією вилучити з Конституції України вимогу щодо попередньої підтримки не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України рішення

про направлення запиту до Президента України [165, с. 18]. Так, згідно п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, ч. 4 ст. 225 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [63] рішення про направлення запиту до Президента України насправді приймається більшістю від конституційного складу парламенту. Тому попередня підтримка даного запиту третиною від конституційного складу парламенту виступає по суті проміжним етапом, від якого юридично не залежить направлення запиту до Президента України. Проте в умовах суттєвої політичної складової в роботі парламенту, його членів і глави держави дана вимога запобігає ініціюванню надмірної кількості запитів до Президента України, направлення яких очікувано не знайде підтримки у Верховній Раді України. Крім того, саме лише ініціювання запиту до Президента України може надавати парламентській опозиції змогу публічно заявити про певні суспільно важливі питання та привернути цим до них увагу, що, цілком ймовірно, змусить підтримати такий запит і представників парламентської більшості.

Сьогодні за ненадання та несвоєчасне надання відповіді на депутатські запити та звернення, надання неправдивої або неповної інформації встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність. Тому на даний час така проблема не має масового характеру, хоча через недостатню ефективність зазначеної відповідальності все ще мають місце випадки формального підходу до відповіді на депутатські запити та звернення, невідповідності відповідей порушеним у них питанням. З огляду на це може бути слушним уточнення вимог до відповідей на депутатські запити та звернення, зокрема в частині обов'язкового наведення у таких відповідях належного обґрунтування у разі неможливості вирішення порушених питань. Проте, зважаючи на наявність кримінальної відповідальності за невиконання законних вимог народних депутатів України, парламентських комітетів і тимчасових комісій, маємо не погодись з нагальністю пропозиції [165, с. 6] щодо «встановлення відповідальності за ухилення від виконання контрольних приписів суб'єктів парламентського контролю».

З позитивного боку слід оцінити передбачене Законом України від 17.10.2019 р. № 206-IX забезпечення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України публічного відкритого доступу до реєстру депутатських

запитів, їх змісту та відповідей на них. Це засвідчує часткову реалізацію однієї з рекомендацій щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (Постанова від 17.03.2016 р. № 1035-VIII [121]), яка стосувалась й поширення існуючої системи реєстрації та публікації не лише на депутатські запити, а і на звернення. У науковій та експертній літературі також раніше вже висловлювались схожі пропозиції щодо обов'язкової офіційної публікації як запитів, так і депутатських звернень та відповідей на них [151, с. 22; 182, с. 35; 192, с. 19]. На нашу ж думку, подібне упорядкування депутатських звернень (а протягом одного скликання кожен народний депутат України надсилає від 500 до 2000 звернень [193, с. 66]) є непропорційно складним із огляду на суто інформаційну спрямованість даних звернень, самостійне направлення кожним народним депутатом України своїх звернень (поза сесією парламенту) та особисте одержання на них відповідей.

Досить цікавою вбачається пропозиція С.В. Сороки щодо запровадження обов'язкового обговорення та прийняття рішення по відповідях на колективні депутатські запити [182, с. 34]. Однак, такий підхід може порушувати рівність прав народних депутатів України, створюватиме нерівні умови їх участі у здійсненні парламентського контролю. Про обов'язкове обговорення відповіді на колективний депутатський запит могло би йтися лише, якщо він був підтриманий щонайменше тією ж кількістю парламентарів, які мають право наполягати на проведенні обговорення відповіді на депутатський запит (одна п'ята від конституційного складу парламенту). Проте навіть у цьому разі слід зважати, що у дійсності не кожна відповідь на депутатський запит (за своїм змістом, проблемність та ступенем вирішення порушених питань) може дійсно потребувати проведення парламентських дебатів. Тим більше, що навіть без проведення такого обговорення ч. 1, 2 ст. 226 Регламенту Верховної Ради України вже передбачає публічне оголошення на пленарному засіданні відповіді на депутатський запит з висловленням його ініціатором своєї оцінки відповіді. З іншого боку, потенційно можливим вбачається перехід до ширшої практики розгляду та обговорення відповідей на депутатські запити у парламентських комітетах, забезпечуючи тим самим досить фахову оцінку невирішених проблем та напрацювання подальших заходів з даного приводу.

При цьому, результатом депутатських запитів і звернень має бути не тільки одержання з відповіді певної інформації, а й її реальне використання у парламентській діяльності як самого народного депутата України, так і в цілому Верховної Ради України та її органів. Конструктивним для вирішення порушених у депутатських запитах і зверненнях питань буде, якщо вони міститимуть не лише своєрідні інформаційні запити, але й конкретні пропозиції щодо вирішення таких питань.

Інша ремарка стосується передбаченого ч. 11 ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII прийняття Верховною Радою України «відповідного рішення» за результатами обговорення відповіді на депутатський запит. Наведене формулювання не відповідає вимогам достатньої правової визначеності, не конкретизуючи орієнтовний зміст і наслідки, які можуть мати подібні рішення (наприклад, прийняття заяви, ініціювання парламентських слухань, створення тимчасової слідчої комісії тощо).

Так чи інакше, рішення Верховної Ради України за результатами обговорення відповіді на депутатський запит зазвичай не має містити директивні приписи щодо вирішення певної проблеми чи усунення недоліків, адже це було би втручанням у діяльність відповідних органів виконавчої влади. Разом із тим, навіть надання парламентом відповідних пропозицій та рекомендацій політичного характеру потребує моніторингу їх виконання та застосування за необхідності інших форм парламентського контролю (наприклад, звітування).

«Година запитань до Уряду».

Звичним інструментом парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 229, 230 Регламенту Верховної Ради України є періодичне проведення «години запитань до Уряду». Вона передбачає один раз на тиждень (відведений для пленарних засідань) заслуховування у парламенті відповідей членів уряду на запитання від депутатських фракцій/груп і народних депутатів України, поставлені за заздалегідь визначеною темою. Водночас недостатня ефективність, надмірна заполітизованість та деякий формалізм проведення «години запитань до Уряду» зумовлюють необхідність висловлення низки зауважень та пропозиції щодо даного засобу парламентського контролю.

Так, по-перше, під час проведення «години запитань до Уряду» порушуються лише питання з теми, визначеної на Погоджувальній раді депутатських фракцій (груп). Такий підхід істотно обмежує коло злободенних питань, які обговорюються на «годині запитань до Уряду», адже тематика таких заходів фактично завжди визначається парламентською більшістю. Вважаємо, що надання опозиції змоги періодично визначати тему «години запитань до Уряду» (наприклад, кожного четвертого тижня пленарних засідань) значно розширить та актуалізує коло запитань до Кабінету Міністрів України, забезпечить всебічність і реальність його звітування перед парламентом. В експертній літературі [151, с. 13; 192, с. 5] висловлюються також пропозиції взагалі відмовитись від тематичної спрямованості «години запитань до Уряду», тематика якої мала би визначатись змістом самих запитань.

По-друге, формат проведення «години запитань до Уряду» передбачає її обмеження сумарно лише однією годиною часу (двічі на місяць) як для запитань депутатських фракцій/груп і народних депутатів України, так і для відповідей членів уряду. На нашу думку, цього може бути недостатньо для одержання дійсно ґрунтовних відповідей на актуальні питання урядової діяльності та висловлення парламентарями щодо неї своїх критичних зауважень. Адже, як наголошується в експертній літературі [193, с. 39], у Великій Британії, Ірландії та інших країнах запитанням до уряду присвячено цілий день протягом тижня або по одній годині декілька днів на тиждень, що забезпечує щільну взаємодію парламенту з урядом. Схожу практику пропонують запровадити і в Україні, проводячи «годину запитань до Уряду» кожного дня пленарних засідань по одній годині [151, с. 13].

Тим не менше, ми не пропонуємо повернутись до раніше застосовуваного формату «Дня Уряду» (хоча раніше вчені й відзначали його ефективність [194, с. 339, 340; 195, с. 123]), що істотно змінило би саму концепцію нинішньої «години запитань до Уряду». Поряд із цим можливим і доцільним вбачається врегулювати, як мінімум, можливість певного подовження тривалості «години запитань до Уряду» (наприклад, до 30 хвилин) задля висловлення всіх запланованих запитань і відповідей. Також підвищенню якості, точності та лаконічності відповідей членів уряду на запитання сприятиме обов'язкове попереднє

повідомлення уряду про зміст таких запитань, що сьогодні все ще залишається факультативним (ч. 6 ст. 229 Регламенту Верховної Ради України). Може бути слухним й встановлення загальних вимог щодо чіткості та конкретності таких запитань виключно у межах компетенції уряду чи його члена.

При цьому, в умовах обмеженого часу «години запитань до Уряду» також може бути слухним перехід до її більшої спеціалізації, запрошуючи на пленарне засідання та адресуючи запитання не одночасно всьому складу Кабінету Міністрів України, а конкретному його члену щодо реалізації саме тієї державної політики, за яку він несе відповідальність. Такий підхід забезпечуватиме поглиблення комунікації парламенту та уряду внаслідок більш вузького, фахового та менш політизованого характеру дійсно глибокого обговорення певного напрямку урядової діяльності з відповідальним членом уряду (хоча це й ще більше наблизить даний механізм до інституту інтерпеляції). Схожі пропозиції висловлюються і у науковій та експертній літературі [165, с. 5; 182, с. 34, 35], зокрема щодо запровадження у Верховній Раді України щотижневих одногодинних запитань до Прем'єр-міністра (в окремий день) та міністрів (в порядку ротації), а також відведення для запитань до уряду щонайменше двох-трьох годин на тижні пленарних засідань. Певний прообраз таких змін має місце і сьогодні під час повномасштабної фази російсько-української війни, коли через значні безпекові ризики замість повноцінної «години запитань до Уряду» у парламенті фактично відбуваються зустрічі окремих міністрів із лідерами парламентських фракцій і груп.

І по-третє, сьогодні процедура «години запитань до Уряду» має суто інформаційний характер, не будучи пов'язаною з обов'язковим прийняттям парламентом жодних рішень за її наслідками. Щодо цього можна погодитись з Ю.Г. Барабашем [196, с. 10] та І.Є. Словською [197, с. 181], які пропонують закріпити обов'язковість прийняття парламентом постанови за результатами проведення «години запитань до Уряду», в якій узагальнювалась би проведена дискусія та надавались би уряду рекомендації з порушених питань.

Відсутність наслідків «години запитань до Уряду» негативно позначається на ставленні народних депутатів України та членів уряду до

даного засобу парламентського контролю, нерідко допускаючи поверховість або надмірну політизованість запитань і формалізм відповідей на них. Водночас вирішення даної проблеми більшої міри лежить у площині підвищення відповідальності та політичної культури всіх учасників «години запитань до Уряду», адже врегулювання наслідків уподібнить її до процедури інтерпеляції. Тим не менше, вказане не має перешкоджати визначенню Верховною Радою України форм її реагування (в межах конституційно-правової, дисциплінарної чи матеріальної відповідальності) на випадки безпідставного ухилення члена Кабінету Міністрів України від участі в «годині засідань до Уряду» або неналежної відповіді на поставлені на ней запитання.

Парламентські слухання.

Парламентські слухання є однією з особливих форм роботи Верховної Ради України, що полягає у заслуховуванні на її засіданні підготовлених доповідей та відповідей на запитання, у загальному обговоренні та підбитті його підсумків. При цьому, згідно ч. 1 ст. 233 Регламенту Верховної Ради України парламентські слухання проводяться з метою «вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання». На нашу думку, таке формулювання їх мети є надто широким, допускаючи обговорення фактично будь-яких питань. З іншого ж боку, вбачаємо недоречним обмеження парламентських слухань лише тими питаннями, які потребують законодавчого врегулювання. Адже такий підхід ґрунтується на розумінні парламентських слухань не стільки як засобу парламентського контролю, скільки як засобу пошуку напрямків активізації законопроектної роботи.

Це актуалізує зведення предмету парламентських слухань до меж повноважень Верховної Ради України, уточнення їх спрямованості на виконання як законодавчої, так і контрольної функцій парламенту. Зокрема пропонуємо визначати мету парламентських слухань як «отримання всебічної інформації щодо питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, її детальне вивчення та обговорення, надання за його результатами рекомендацій». Задля упорядкування форм парламентського контролю та раціоналізації їх використання доцільно також розмежувати предмети парламентських і комітетських слухань, що сьогодні залишаються доволі подібними.

Досить слушною може бути пропозиція щодо проведення парламентських слухань щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України до її розгляду Верховною Радою України [122, с. 119]. Як на нас, це сприятиме ширшому й прозорішому опрацюванню та публічному обговоренню положень Програми діяльності уряду за участі не лише народних депутатів України, але й представників громадськості, експертів і вчених.

Крім цього, вважаємо доречною пропозицію І.Є. Словської щодо надання права ініціювати проведення парламентських слухань не лише комітетам, але й голові парламенту та не менше 20 народним депутатам України [198, с. 73]. Схожою є пропозиція І.А. Куян надати право ініціювати парламентські слухання депутатським фракціям (групам) [172, с. 136]. Зокрема це дозволить посилити роль парламентської опозиції, надаючи їй змогу ініціювати поза комітетами (в яких зазвичай превалюють представники коаліції) проведення парламентських слухань з найбільш актуальної проблематики.

Зауважимо, що парламентські слухання на відміну від комітетських слухань зазвичай проводяться з приводу надто широкої тематики, що ускладнює конструктивне обговорення, раціональне використання часу та узагальнення рекомендацій за їх результатами. Вирішення даної проблеми потребує не тільки більш відповідального підходу до визначення теми парламентських слухань, але й забезпечення достатньої їх тривалості, яка в цілому наразі не регламентується (але, як зазначається в експертній літературі [151, с. 13; 193, с. 42], фактично становить лише близько 3 годин). У даному разі може бути виправданим перейняття правил проведення комітетських слухань щодо заборони їх припинення, поки не будуть висловлені всі доповіді, запитання та відповіді на них, допускаючи за потреби продовження слухань на наступний робочий день.

Широка участь у парламентських слуханнях представників не тільки органів влади, а й наукових установ і громадських організацій є важливою умовою демократичності та відкритості роботи Верховної Ради України, що забезпечує «зворотній зв'язок» з приводу актуальних питань її діяльності. Тому ми не підтримуємо зауваження щодо нібито

надто широкого кола учасників парламентських слухань [151, с. 13; 192, с. 4; 193, с. 42], хоча й варто погодитись з доцільністю більшого унормування підходів до визначення учасників парламентських слухань, обмеження їх кількості (адже необмежений доступ на слухання може дезорганізувати їх), врегулювання можливості дистанційної участі. В окремих випадках також мало би йтися і про обов'язковість прибуття відповідних запрошених осіб на парламентські слухання.

Як позитив, що підвищує ефективність парламентських слухань, слід вказати врегулювання Законом України від 03.12.2020 р. № 1052-IX [199] певних вимог до рекомендацій, які готуються комітетом за результатами проведення таких слухань. Зокрема дані рекомендації мають містити строки надання інформації про стан їх реалізації, опціонально план проведення обговорень з даного приводу, список необхідних для реалізації рекомендацій законопроектів та орієнтовний строк їх розробки і внесення тощо. При цьому, буде доречним ще більше посилити гарантії контролю Верховної Ради України за реалізацією рекомендацій парламентських слухань, передбачаючи саме обов'язкове проведення відповідних обговорень (пріоритетно у формі комітетських слухань) з приводу оцінки реалізації даних рекомендацій не пізніше ніж через півроку (або рік) після їх схвалення Верховною Радою України. У науковій літературі [172, с. 138, 139] також слушно наголошується на необхідності як більш чіткого формулювання наданих рекомендацій та часових меж їх виконання, так і законодавчого визначення форм контролю парламенту та громадськості за виконанням рекомендацій парламентських слухань.

Водночас ми не поділяємо пропозицію І.К. Залюбовської щодо встановлення обов'язковості до виконання органами виконавчої влади постанов Верховної Ради України, прийнятих за наслідками парламентських слухань, включаючи адміністративну відповідальність за їх невиконання [200, с. 16]. Адже вказане було би неприпустимим для демократичної правової держави втручанням парламенту у безпосередню реалізацію виконавчої влади (тим більше в обхід уряду), порушуючи тим самим принцип поділу державної влади та конституційну систему стримувань і противаг.

Комітетські слухання.

Слухання у комітетах Верховної Ради України також направлені на отримання та відкрите обговорення відповідної інформації, доповідей і звітів посадових осіб, з'ясування позицій експертів, вчених і громадськості в рамках законотворчої та контрольної діяльності парламентських комітетів. Більш простий порядок організації та проведення комітетських слухань, швидкість і ґрунтовність розгляду та обговорення вужчих питань компетентними учасниками актуалізує надання пріоритету в проведенні саме комітетських, а не парламентських слухань, що загалом відповідає і зарубіжній парламентській практиці. При цьому, комітетські слухання мають розглядатись не як своєрідний допит запрошених осіб чи розслідування, а, передусім, як вільне обговорення та дискусія з визначеної проблематики. Так чи інакше, важливе значення парламентських і комітетських слухань, як одних із основних форм парламентського контролю, обумовлює необхідність належного закріплення у Конституції України основних засад і гарантій їх організації та проведення.

У 2019 році ми вже детально розкривали особливості та недоліки участі комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань [176], а сформульовані тоді висновки та пропозиції і сьогодні не втратили свою актуальність на тлі відсутності істотних законодавчих змін. Відтак, спираючись на результати раніше проведеного дослідження, можемо узагальнити наступні ключові напрямки удосконалення комітетських слухань, як форми парламентського контролю: визначення прозорих критеріїв відбору учасників комітетських слухань, реальне залучення до них широкого кола експертів і громадськості; встановлення дієвих гарантій забезпечення явки запрошених осіб та одержання їх пояснень; врегулювання особливостей та порядку проведення комітетських слухань онлайн і спільних комітетських слухань; надання всім учасникам комітетських слухань (а не лише членам комітету) відповідних аналітичних і довідкових матеріалів не пізніше ніж за три дні до їх проведення; забезпечення системного підходу до онлайн трансляції комітетських слухань та їх широкого висвітлення у медіа; чітке законодавче визначення питань контролю за реалізацією конкретних заходів, рекомендованих

за наслідками комітетських слухань. Крім цього, важливого значення набуває й встановлення гарантій запобігання зловживанню комітетами Верховної Ради України своїми правами викликати та заслухувати відповідних посадових осіб, а також зловживанню членами комітету наразі необмеженим правом на виступ і запитання під час комітетських слухань.

Принагідно також варто підтримати пропозицію щодо забезпечення системного й регулярного здійснення комітетами Верховної Ради України своєї контрольної функції, повноцінного та послідовного використання ними відповідних засобів і форм парламентського контролю. Адже ще у Рекомендаціях щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. безпосередньо йшлося про необхідність затвердження та дотримання кожним комітетом Верховної Ради України річного робочого плану здійснення ним нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади. При цьому, як наголошується в експертній літературі [193, с. 78], плани роботи парламентських комітетів мають бути збалансованими з точки зору виконання їх головних функцій, узгоджувати роботу парламенту та уряду, підвищувати прозорість і передбачуваність парламентської діяльності. Не в останню чергу це сприятиме досягненню задекларованого у проекті Плану відновлення України [55, с. 82] збільшення обсягу контрольної діяльності парламентських комітетів щонайменше на 15 відсотків.

Контроль за діяльністю правоохоронних і розвідувальних органів.

Як особливість нинішньої організації парламентського контролю в Україні слід відзначити особливий правовий статус комітету Верховної Ради України, на який покладено контроль за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів. Зокрема згідно Закону України від 17.09.2020 р. № 912-IX [201] даний комітет, хоча безпосередньо і не втручається у діяльність відповідних правоохоронних і розвідувальних органів, проте наділений щодо них низкою самостійних повноважень контрольного характеру. Зокрема йдеться про отримання інформації, внесення керівникам даних органів рекомендацій, надання пропозицій щодо відсторонення від посад, ініціювання перевірки, службового розслідування чи притягнення до

дисциплінарної відповідальності. Слід погодитись із доцільністю забезпечення дієвого парламентського контролю за діяльністю правоохоронних і розвідувальних органів, що об'єктивно потребує більш закритого характеру роботи профільного парламентського комітету та вищих вимог до його членів і працівників секретаріату (пов'язаних, наприклад, із доступом до розвідувальної таємниці).

У той же час вбачаємо дискусійність наділення вищевказаними повноваженнями комітету, який за своїм конституційним статусом не повинен мати власних контрольних повноважень й розглядається лише як робочий орган парламенту, що згідно Рішення Конституційного Суду України від 05.03.2003 р. № 5-рп/2003 [202] забезпечує здійснення парламентом його повноважень. У даному контексті маємо відзначити й Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 р. № 16-рп/2010 [203] і його Висновок від 14.03.2001 р. № 1-в/2001 [204], згідно яких комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю та можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні парламентського контролю на стадії підготовки та попереднього розгляду питань. Також раніше ми вже констатували наявність наукової полеміки з приводу конституційної природи, сутності та меж контрольної діяльності парламентських комітетів [52, с. 225–230]. Враховуючи викладене, вбачаємо слушним уточнення конституційних меж і форм участі комітетів у здійсненні парламентського контролю, у тому числі за діяльністю спеціалізованих правоохоронних і розвідувальних органів.

Схожа пропозиція міститься у проекті Плану відновлення України [55, с. 81, 93, 126], зокрема передбачаючи врегулювання у Конституції України не лише контрольних повноважень Верховної Ради України та її комітетів і порядку їх реалізації, але й діяльності профільного комітету з контролю за органами сектору безпеки і оборони. Принагідно зауважимо, що Конституція України не допускає утворення виключно контрольних комітетів парламенту, тому контроль за діяльністю спеціалізованих правоохоронних і розвідувальних органів може бути (на рівні з законотворчістю) лише одним із напрямків роботи відповідного комітету Верховної Ради України.

При цьому, сьогодні норми про контроль за діяльністю правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних

органів фактично все ще залишаються «сплячими». Це пояснюється відсутністю у Верховній Раді України дев'ятого скликання комітету, до повноважень чи предметів відання якого було би прямо віднесено «забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів» (як це має бути згідно ч. 2 ст. 6 Закону України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [205], ч. 1 ст. 53 Закону України від 17.09.2020 р. № 912-IX). Потенційно це міг би бути Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки чи Комітет з питань правоохоронної діяльності, проте наразі жоден із них не набув таких повноважень.

Додатково до здійснення відповідним комітетом контролю за діяльністю правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів законопроектом від 06.02.2023 р. реєстр. № 8073-д [99] пропонується покласти на певний комітет контроль за організацією та діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури. При цьому, на даний парламентський комітет рівною мірою поширюються всі вищевикладені зауваження щодо суперечливої конституційної природи та меж контрольних повноважень комітету з контролю за діяльністю правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів.

Крім того, за логікою передбачених змін до Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [98] пропонується встановити окремих (хоча змістовно і досить подібний до статусу комітету з контролю за діяльністю правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів) правовий статус комітету з контролю за діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури. Такий підхід дозволяє припустити, що у ст. 33-2 і майбутній ст. 33-3 даного Закону України йтиметься про різні парламентські комітети. Проте вони матимуть схожий обсяг повноважень і співпадаючі предмети відання в частині контролю діяльності правоохоронних органів, що одразу актуалізуватиме питання розмежування їх компетенції. Якщо ж виходити з того, що контроль за діяльністю правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів (ст. 33-2) і контроль за діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури (ст. 33-3)

буде покладено на один комітет (наприклад, Комітет з питань правоохоронної діяльності), слід говорити про неузгодженість та дублювання названих статей Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР й інші порушення правил законодавчої техніки.

Також маємо не погодитись, що надання рекомендацій, можливість ініціювання перевірок і притягнення до дисциплінарної відповідальності, поєднана з посиленням відповідальності за невиконання законних вимог комітетів, нібито надасть профільному комітету змогу впливати на всю керівну вертикаль правоохоронних органів [206]. Оскільки у даному разі комітет буде приймати лише обов'язкові до розгляду (а не до виконання) рішення, саме за ухилення від чого і наставатиме відповідальність, означена контрольна діяльність комітету парламенту формально не може вважатись втручанням у роботу правоохоронних органів, що, однак, не виключає політичний тиск на них.

Інші викладені у законопроекті від 06.02.2023 р. реєстр. № 8073-д ініціативи щодо посилення відповідальності за невиконання законних вимог парламентського комітету, а також запровадження звітування перед Верховною Радою України Міністра внутрішніх справ України та Директора Бюро економічної безпеки України концептуально подібні до положень попередніх законопроектів від 23.09.2022 р. реєстр. № 8073 і від 10.10.2022 р. реєстр. № 8073-1, що вже розглядалися нами у п. 1.2 монографії.

Відставка голови та членів уряду.

У Концепції парламентської реформи «Україна після перемоги» висловлена пропозиція щодо запровадження звітування звільненого за власною ініціативою міністра про стан справ у підвідомчій сфері [165, с. 6]. Аналогічна за змістом ініціатива також міститься у законопроекті від 10.03.2020 р. реєстр. № 3195 [207]. З одного боку, такий підхід має забезпечити відповідальність члена уряду, що виявив бажання звільнитись з посади, в частині підведення ним підсумків своєї роботи, а також сприяти поінформованості парламенту щодо поточного стану справ у відповідній галузі та спрощенню початку роботи новопризначеного члена уряду. З іншого боку, з юридичної точки зору подання членом уряду, що звільняється, звіту до парламенту насправді буде юридично беззмістовним, оскільки Верховна Рада України обмежується лише

заслуховуванням такого звіту (без його наступного затвердження), що жодним чином не впливає на вирішення питання про звільнення члена уряду та не створюватиме будь-яких інших негативних наслідків для нього. Невирішеними у законопроекті від 10.03.2020 р. реєстр. № 3195 залишилися й питання можливості звільнення члена уряду за власним бажанням у разі його відмови (ухилення) від подання до парламенту звіту про свою діяльність. З огляду на це ми не вбачаємо нагальної потреби у подібному зайвому ускладненні процедури звільнення члена уряду за власним бажанням. Хоча у разі розгляду Верховною Радою України звіту члена уряду, що звільняється за власним бажанням, крім суто політичних наслідків було би слушним затвердження парламентом рекомендацій щодо відповідної сфери реалізації державної політики.

Крім того, висловлюються пропозиції щодо позбавлення парламенту права звільняти члена уряду за власною ініціативою (залишаючи можливість такого звільнення за поданням Прем'єр-міністра України) [151, с. 20]. З одного боку, дана практика дійсно порушує цілісність уряду, а послідовне звільнення міністрів в індивідуальному порядку може фактично підміняти інститут відповідальності уряду. З іншого ж боку, конституційне право парламенту звільняти члена уряду за власною ініціативою є важливим елементом існуючої системи стримувань та противаг, ефективним засобом парламентського контролю за виконавчою владою, здійснюваного як на рівні уряду в цілому, так і щодо окремих міністрів. У даному контексті погоджуємось з І.М. Мищакком [208, с. 40], що відповідальність членів уряду за невиконання парламентських рішень є складовою забезпечення належного контролю парламенту за діяльністю уряду.

Хоча існують обгрунтовані побоювання щодо можливого зловживання Верховною Радою України своїм правом звільняти членів Кабінету Міністрів України, таке право також дозволяє їй швидко і дієво реагувати на недоліки та прогалини у реалізації окремих напрямків державної політики чи на втрату політичної підтримки конкретним міністром без необхідності повного переформатування всього уряду. З огляду на це вирішення даного питання лежить у площині не стільки звуження конституційних засобів парламентського контролю, скільки підвищення рівня парламентської культури, не допускаючи

використання контрольних повноважень Верховної Ради України для задоволення поточних кон'юнктурних політичних інтересів.

Досить перспективним, як на нас, може бути перехід до використання конструктивного вотуму недовіри Прем'єр-міністру України. Сьогодні згідно ч. 3 ст. 115 Конституції України відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу уряду, лише після чого Верховна Рада України протягом шістдесяти днів здійснює формування його нового складу. Як відомо, на практиці відставка уряду нерідко не вирішує, а лише заглиблює політичну кризу в Україні, пов'язану з тривалою неможливістю досягнення консенсусу щодо нового персонального складу Кабінету Міністрів України. Такі ситуації не тільки створюють ризик настання підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, але й підважують уряд, який не може повноцінно функціонувати у статусі «тимчасово виконуючих обов'язків» його членів. Фактично деструктивний вотум недовіри остаточно не вирішує урядову кризу та несе значні ризики спричинити парламентську кризу.

Альтернативним інструментом парламентського контролю може бути закріплення у Конституції України вимоги щодо поєднання висловлення недовіри Прем'єр-міністру України з одночасним призначенням нового Прем'єр-міністра України. Даний алгоритм також задля запобігання можливій обструкції з боку Президента України потребуватиме надання парламенту можливості призначати кандидатуру Прем'єр-міністра України безпосередньо за поданням парламентської коаліції у разі утримання Президента України від внесення такого подання у парламент. Як відзначає С. Сорока, основними перевагами запровадження конструктивного вотуму недовіри буде уникнення довготривалих політичних криз, підвищення стабільності уряду, раціоналізація парламентської діяльності [209, с. 200, 202]. У той же час слід враховувати, що конструктивний вотум недовіри є складнішим у реалізації, вимагаючи єдності парламентської меншості (її спроможності як змістити чинного голову уряду, так і одночасно досягти згоди щодо його наступника), тоді як наразі в Україні опозиція не має не тільки єдності, але й взагалі урегульованого статусу. Тим не менше, з урахування означених складнощів, перехід до використання конструктивного вотуму

недовіри Прем'єр-міністру України цілком може бути одним із перспективних напрямків удосконалення парламентського контролю за виконавчою владою. Адже подібна практика вже успішно застосовується у низці демократичних європейських країн із розвиненим парламентаризмом, зокрема у Бельгії, Іспанії, Німеччині, Польщі, Словенії та Угорщині.

У Концепції парламентської реформи «Україна після перемоги» також пропонується закріпити мінімальний та максимальний проміжки часу між внесенням пропозиції про вотум недовіри та його розглядом і голосуванням [165, с. 6]. Вважаємо дану пропозицію беззмістовною, адже чинна ч. 5 ст. 231 Регламенту Верховної Ради України вже прямо вимагає розгляду питання про відповідальність уряду на пленарному засіданні не пізніше ніж через 10 днів після внесення пропозицій про це. Натомість мінімальний час підготовки даного питання до розгляду залежить від швидкості направлення комітетами своїх запитань до уряду та надання ним відповідей на такі запитання.

Розгляд звітів, доповідей та іншої інформації.

Важливою та змістовною частиною парламентського контролю виступає розгляд Верховною Радою України відповідних звітів, доповідей та іншої інформації Кабінету Міністрів України й інших державних органів та посадових осіб. Розгляд парламентом звітів і доповідей має вагоме значення для одержання ним розгорнутої офіційної інформації щодо поточного стану, перебігу та проблем у діяльності підзвітних органів і посадових осіб, включаючи можливість її додаткового уточнення та обговорення під час заслуховування таких звітів і доповідей на пленарних засіданнях. Попри це донедавна дані питання залишались майже нерегульованими у Регламенті Верховної Ради України. Так, лише Законом України від 03.12.2020 р. № 1052-IX було більш розгорнуто закріплено порядок розгляду парламентом звітів, доповідей та іншої інформації. Зокрема даний Закон України усунув й прогалину щодо тодішньої невизначеності порядку передбаченого Конституцією України заслуховування Верховною Радою України щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини, що стало втіленням однієї з Рекомендацій щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. Хоча, як не долік відзначимо, що наразі далеко

не у всіх випадках існує можливість ініціювання парламентом позачергового звіту чи доповіді відповідного державного органу (посадової особи), що могло би значно посилити дієвість та оперативність такого контролю з боку парламенту.

Також слід констатувати переважну відсутність у Верховної Ради України дієвих засобів реагування за результатами заслуховування нею відповідних звітів і доповідей. Це є складовою загальною проблеми відсутності механізмів забезпечення реального виконання відповідними органами та посадовими особами приписів парламенту в рамках його контрольної діяльності. Так, тільки в окремих випадках прямо йдеться про оцінку Верховною Радою України роботи певної посадової особи (Директора Державного бюро розслідувань) задовільною чи незадовільною, що є підставою її звільнення (ч. 8 ст. 232-1 Регламенту Верховної Ради України). В інших випадках за підсумками обговорення звіту (доповіді) парламент здебільшого лише може взяти його до відома чи надати оцінку діяльності підзвітного державного органу (посадової особи). На нашу думку, в рамках підвищення ефективності даної форми парламентського контролю слушним було би надання Верховній Раді України за підсумками обговорення звіту (доповіді) змоги висловлення своїх рекомендацій підзвітному державному органу (посадовій особі). Вбачається доречним й обов'язковий розгляд Верховною Радою України в межах її компетенції питання про звільнення тих підзвітних посадових осіб, діяльність яких визнається парламентом незадовільною.

Крім того, є дещо дискусійним покладення не на Верховну Раду України в цілому, а на її відповідні комітети заслуховування звітів, доповідей та інформації державних органів і посадових осіб (за виключенням тих, чиї звіти та доповіді згідно Регламенту Верховної Ради України вона заслуховує на своїх пленарних засіданнях). З одного боку, такий підхід суттєво спрощує та пришвидшує розгляд подібних звітів і доповідей у парламенті, що загалом набуває більш фахового та спеціалізованого характеру, а також допускає заслуховування звітів і доповідей на відкритих для громадськості комітетських слуханнях. З іншого ж боку, не можна однозначно погодитись з перекладенням повноважень самої Верховної Ради України на її комітети, які, будучи лише робочими органами парламенту, не можуть приймати жодних остаточних

рішень за наслідками розгляду певних звітів і доповідей. Тим більше, що відповідними законодавчими актами (ч. 1 ст. 6 Закону України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР, ст. 29 Закону України від 03.04.2003 р. № 661-IV, ст. 27 Закону України від 29.06.2004 р. № 1906-IV) прямо передбачено підзвітність Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (хоча порядок подання її звіту предметно не врегульовано), подання звіту Головою Державної прикордонної служби України, інформування Міністерством закордонних справ України та ін. – саме Верховної Ради України (а не її профільного комітету).

У контексті посилення парламентського контролю за виконавчою владою не втрачає своєї актуальності Рекомендація щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р., яка передбачає розробку парламентом спільно з урядом уніфікованого формату та структури щорічних звітів міністерств перед парламентом щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Вважаємо, що подібне щорічне звітування міністрів у парламенті сприятиме посиленню його поінформованості та взаємодії з міністерствами щодо конкретних напрямків реалізації державної внутрішньої та зовнішньої політики. На нашу думку, у разі запровадження в Україні інституту інтерпеляції подібне звітування міністерств у парламенті може стати додатковим інформаційним і комунікаційним засобом. Він також може бути поєднаний з наданням Верховною Радою України за потреби певних політичних рекомендацій щодо реалізації відповідних напрямків державної політики або ініціюванням інших форм парламентського контролю (наприклад, позачергового звіту уряду, інтерпеляції, парламентських слухань тощо). Це узгоджуватиметься з викладеним у Доповіді щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [138, с. 11] розумінням спрямованості парламентського нагляду на забезпечення прозорості уряду, сприяння більшій ефективності його діяльності та напрацювання альтернативних політичних підходів.

Зазначимо, що сьогодні розгляд Верховною Радою України звітів і доповідей Кабінету Міністрів України залишається недостатньо ефективним засобом парламентського контролю. Попри це маємо не погодитись із К.М. Майстренко щодо доцільності розробки методики оцінки

парламентом ефективності діяльності уряду та визначення критеріїв аналізу виконання Програми його діяльності [173, с. 141]. Адже Верховна Рада України оцінює діяльність Кабінету Міністрів України не тільки за прозорими показниками результатів його роботи, а і з позиції політичної доцільності, що певною мірою нівелює значення розробки та застосування зазначених методик і критеріїв. У той же час Програма діяльності уряду вже має містити чіткі програмні цілі, критерії та строки їх досягнення (ч. 1 ст. 11 Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII), дотримання чого й може бути предметом оцінки з боку парламенту.

Також звертає увагу, що згідно ч. 8 ст. 228 Регламенту Верховної Ради України за підсумками обговорення щорічного звіту уряду парламент може визнати діяльність уряду задовільною та опціонально надати йому рекомендації або ж визнати діяльність уряду незадовільною. При цьому, вважаємо недостатнім включення інформації про стан виконання вищезазначених рекомендацій лише до наступного звіту Кабінету Міністрів України, оскільки належна реалізація таких рекомендацій може потребувати більш оперативного моніторингу з боку профільних парламентських комітетів та у тому числі бути підставою ініціювання позачергового звіту уряду. Адже, як зазначається в експертній літературі, уряд може відчувати більший обов'язок реагувати на рекомендації парламенту, якщо знатиме, що відсутність такого реагування буде розголошено [193, с. 57]. Як недолік відзначимо й те, що на відміну від щорічного звіту (подається до 15 квітня поточного року) строк подання урядом до парламенту позачергового звіту конкретно не визначено.

Крім того, визнання діяльності Кабінету Міністрів України задовільною чи незадовільною не має чітких юридичних наслідків, пов'язаних із висловленням Верховною Радою України довіри або недовіри такому уряду. Наприклад, визнання діяльності уряду незадовільною автоматично не означає прийняття парламентом резолюції недовіри, а лише є підставою для окремого розгляду Верховною Радою України даного питання. З цього приводу слушною може бути пропозиція щодо наділення парламенту правом у разі визнання ним роботи уряду незадовільною надати йому строк для усунення недоліків із наступним повторним розглядом [165, с. 7]. Також залишились неврегульованими цілком ймовірні випадки неприйняття парламентом жодного з вище

перелічених рішень за підсумками обговорення звіту уряду, що, на нашу думку, мало би прирівнюватись до його несхвалення.

Принагідно маємо зауважити й деяку дискусійність існуючого порядку схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Так, згідно ч. 8, 9 ст. 227 Регламенту Верховної Ради України у разі неприйняття парламентом за результатами розгляду даної Програми рішення про її схвалення або надання уряду можливості доопрацювати свою Програму діяльності вона вважається несхваленою і протягом року не подається урядом до парламенту. Вважаємо такий підхід концептуально неправильним, оскільки Програма діяльності Кабінету Міністрів України є важливим індикатором оцінки парламентом його діяльності в рамках інших заходів парламентського контролю (зокрема щорічного та позачергового звітування уряду). Інакше кажучи, відсутність в уряді схваленої Програми діяльності значною мірою звужує предмет подальшого парламентського контролю.

Отже, несхвалення Верховною Радою України, яка й призначає персональний склад Кабінету Міністрів України, Програми його діяльності свідчить про відсутність у такого уряду політичної підтримки парламентом (зокрема коаліції), наявність принципових розбіжностей в їх баченні напрямків розвитку держави. Хоча згідно ч. 1 ст. 11 Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII Програма діяльності Кабінету Міністрів України мала би базуватись на «узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України». Усе це також ускладнює плановість роботи уряду, його позитивну політичну відповідальність перед парламентом й істотно послаблює взаємну відповідність законотворчості Верховної Ради України та правозастосовної діяльності Кабінету Міністрів України. Саме тому більш оптимальним було би надання уряду можливості доопрацювати свою Програму діяльності більш ніж один раз протягом року та/або у разі її несхвалення обов'язкове винесення на розгляд парламенту питання прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України. Схожі пропозиції висловлюються і в експертній літературі [151, с. 13, 20–21], зокрема щодо закріплення у Конституції України обов'язковості схвалення парламентом Програми діяльності новоствореного уряду як умови набуття ним своїх повноважень (вотум довіри).

Постзаконодавчий контроль.

Розглядаючи перспективи розвитку парламентського контролю в Україні, не можна не відзначити важливість запровадження повноцінного постзаконодавчого контролю. Його сутність не обмежена аналізом практики застосування законодавства, що сьогодні вже здійснюють парламентські комітети, фокусуючись насамперед на формальному аналізі відповідності закону прийнятих на його виконання підзаконних актів і своєчасності їх прийняття (ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР). Як відомо, на практиці парламентські комітети здійснюють такі повноваження досить обмежено, а надані ними рекомендації зазвичай не мають визначального впливу на підвищення ефективності правозастосування. Відсутність же системного парламентського контролю за імплементацією законів за визначенням Л.Л. Хворостини [210, с. 8] є одним із ключових факторів неналежної реалізації парламентом своєї контрольної функції.

Оцінка ефективності застосування законодавства має безпосереднє відношення як до законодавчої діяльності Верховної Ради України, будучи складовою цілісного законодавчого процесу «від початку до кінця», так і до парламентського контролю. Тому постзаконодавчий контроль має передбачати більш комплексну оцінку ефективності застосування закону, у тому числі, що стосується якості прийнятих на його виконання підзаконних актів і встановлення реального впливу закону на регульовані ним суспільні відносини, зокрема на основі консультацій із заінтересованими сторонами. На рівні парламенту здійснення постзаконодавчого контролю може бути покладене на профільний комітет в рамках спеціальної парламентської процедури, передбачаючи планування оцінювання, його безпосереднє проведення та моніторинг виконання звіту про таке оцінювання. Дана процедура, як відзначається в експертній літературі, має включати характеристику досягнення первинних цілей закону, аналіз зовнішніх і внутрішніх факторів, які впливають на його реалізацію, раціональності використання для цього ресурсів, побічних ефектів закону та способів його удосконалення тощо [193, с. 51]. При цьому, ми раніше вже наголошували [147, с. 57], що крім надання рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків у правозастосуванні Верховна Рада України повинна

визначити й потребу оновлення чи перегляду закону, обумовлюючи тим самим новий законодавчий процес.

Належне здійснення парламентськими комітетами постзаконодавчого контролю залежить від налагодження їх взаємодії з профільними міністерствами та іншими органами виконавчої влади, а також залучення широкого кола інших заінтересованих сторін. У даному разі експерти вбачають посилення парламентського контролю у проведенні комітетських слухань щодо імплементації прийнятих законів із фокусом на заслуховування інформації міністерств про своєчасність та відповідність прийнятих підзаконних актів [122, с. 120]. Водночас підкреслимо, що викладене відображає лише один із аспектів збору та аналізу інформації з приводу ефективності застосування законодавства.

Також важливо наголосити, що перехід до системного постзаконодавчого контролю у Верховній Раді України потребуватиме напрацювання належного законодавчого (правові засади, процедура та наслідки його проведення), організаційного (організація роботи профільних комітетів, їх секретаріатів та інших підрозділів Апарату Верховної Ради України) та методологічного (вироблення критеріїв, методів та способів оцінки ефективності, навчання володіння ними) забезпечення. Повноті постзаконодавчого контролю сприятиме здійснення Верховною Радою України оцінювання ефективності застосування законів на плановій основі, за власною ініціативою (комітетів або керівництва парламенту) та за наявності даних (від вчених, експертів, медіа та громадськості) про необхідність перегляду такого закону.

Таким чином, парламентський контроль є провідною функцією Верховної Ради України, важливим елементом конституційної системи стримувань та противаг, що водночас виявляє прогалини та суперечності конституційно-правових засад парламентського контролю, недостатню ефективність всіх його форм і засобів. Серед проблем організації парламентського контролю в Україні виділяється: відсутність інтерпеляції та недостатня ефективність депутатських запитів і звернень; надмірна заполітизованість та деякий формалізм проведення «години запитань до Уряду»; суперечливість покладення на окремі парламентські комітети самостійних контрольних повноважень за діяльністю правоохоронних і розвідувальних органів; низька відповідальність,

політична та правова культура учасників парламентського контролю; відсутність механізмів забезпечення реального виконання відповідними органами та посадовими особами приписів парламенту в рамках його контрольної діяльності; відсутність системного постзаконодавчого контролю.

До перспективних напрямків розвитку парламентського контролю в Україні насамперед відноситься: його розширення та посилення; запровадження процедури інтерпеляції до уряду та його окремих членів; більша спеціалізація та частіше проведення «години запитань до Уряду»; пріоритетне проведення комітетських, а не парламентських слухань; розгорнуте конституційне закріплення контрольних повноважень Верховної Ради України та її комітетів, засад і гарантій проведення парламентських і комітетських слухань; перехід до використання конструктивного вотуму недовіри Прем'єр-міністру України; запровадження щорічного звітування міністрів у парламенті; встановлення обов'язковості схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України; запровадження повноцінного постзаконодавчого контролю. Невід'ємною складовою парламентського контролю має бути забезпечення не менш ретельного внутрішнього контролю у Верховній Раді України, гарантуючи правомірність, доцільність та обґрунтованість контрольних заходів, здійснюваних парламентом, його органами та народними депутатами України.

РОЗДІЛ 3

ТИМЧАСОВІ СЛІДЧІ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

3.1. Засади та порядок формування парламентських тимчасових слідчих комісій в Україні

Складність і відповідальність законопроектної, контрольної та інших функцій Верховної Ради України висувають підвищені вимоги до організації її роботи, невід'ємною складовою якої на сьогодні усталено є функціонування комітетів і тимчасових комісій парламенту. Саме їх діяльність становить оптимальну форму фахової ґрунтовної підготовки та попереднього дослідження питань, що розглядаються Верховною Радою України. При цьому, тимчасові слідчі комісії відрізняються від комітетів (втім як і тимчасових спеціальних комісій) Верховної Ради України не лише більш складним і проблемним (нерідко резонансним та політизованим) предметом своєї діяльності, але й меншою розвиненістю як правового інституту, деякою нестабільністю та фрагментарністю конституційно-правового регулювання. Як наслідок слід констатувати порівняно низьку інтенсивність утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України та нерідко номінальний характер їх діяльності із суперечливою ефективністю. Хоча, як слушно зауважує О.О. Майданник, від якості контрольної діяльності тимчасових слідчих комісій парламенту не в останню чергу залежить забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина [211], втім як і належне функціонування системи стримувань та противаг.

Зазначимо, що проблематика організації діяльності тимчасових слідчих комісій парламенту в Україні та зарубіжних країнах раніше вже розглядалась у наукових роботах вітчизняних і зарубіжних вчених.

Зокрема С.В. Болдирев досліджував роль тимчасових слідчих комісій як суб'єктів здійснення парламентського контролю в Україні [212]; О.В. Марцеляк – статус парламентських слідчих комісій у різних країнах [213]; Р.І. Матейчук – особливості функціонування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України [214]; А.Б. Медвідь – основні елементи їх конституційно-правового статусу [215]; М.П. Рачинська – шляхи забезпечення ефективності контрольної діяльності тимчасових слідчих комісій [216]. У той же час їхні дослідження розкривають здебільшого лише окремі аспекти правового статусу тимчасових слідчих комісій легіслатури, розгорнуто не характеризуючи сучасний стан правових засад їх формування та функціонування як робочих органів Верховної Ради України, роль у парламентському контролі та значення для подальшої розбудови парламентаризму в Україні. А відтак, в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України нами й вбачаються актуальними питання сучасних засад і порядку їх формування.

3.1.1. Сутність та принципи діяльності тимчасових слідчих комісій

Передусім, відмітимо, що з огляду на істотні відмінності в організації роботи парламенту у різних країнах на сьогодні відсутній єдиний усталений підхід до розуміння правової природи та сутності його слідчих (контрольних) комісій/комітетів. При цьому, в рамках дослідження інституту комітетів Верховної Ради України нами раніше вже були охарактеризовані ключові ознаки й її тимчасових слідчих комісій [52; 217], що дозволило розглядати останні як тимчасові, колегіальні, виборні робочі органи, які утворюються парламентом та забезпечують реалізацію його функцій шляхом розслідування питань, що становлять суспільних інтерес. Зважаючи на впровадження даних висновків і пропозицій у законотворчу діяльність Комітету Верховної Ради України з питань правової політики (акт від 28.10.2019 р. № 04-26/15-488), можна констатувати врахування у Законі України «Про тимчасові слідчі комісії та тимчасові спеціальні комісії Верховної

Ради України» від 19.12.2019 р. № 400-IX [218] основ вищенаведеного підходу до розуміння тимчасових слідчих комісій парламенту. Водночас наразі актуалізується подальший розвиток конституційно-правових засад інституту тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з огляду на оновлення даним Законом України реального змісту їх правового статусу.

Сутність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України визначається сукупністю їх визначальних ознак функціонально-організаційного характеру, деякі з яких відображені у закріпленій Законом України від 19.12.2019 р. № 400-IX дефініції тимчасових слідчих комісій парламенту (яка майже повністю дублює положення попереднього Закону України від 15.01.2009 р. № 890-VI [219]). Насамперед слід розглядати тимчасові слідчі комісії як окремі відособлені органи Верховної Ради України. Попри законодавчу відсутність визначення змісту статусу парламентського органу загальнотеоретичне розуміння даної категорії дозволяє говорити про організаційну та функціональну належність тимчасових слідчих комісій до єдиного органу законодавчої влади, що зумовлює й їх місце у державному механізмі в цілому. Адже тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України не лише утворюються парламентом з числа народних депутатів України, діють у складі парламенту та на визначеній ним правовій підставі, але й наділяються та реалізують повноваження, які похідні від парламенту та направлені на реалізацію його функцій.

Також варто зауважити відносно самостійний характер повноважень тимчасових слідчих комісій та власні форми їх реалізації, які не можуть делегуватись чи перебиратись Верховною Радою України чи іншими її робочими органами. Зокрема, як вказує В.С. Журавський, тимчасові слідчі комісії наділяються повноваженнями примусового характеру, що є природним з огляду на здійснення ними парламентського розслідування [220, с. 18]. А надане парламентом виключне право здійснювати таке розслідування, зокрема право викликати свідків для дачі показань, фактично перетворює слідчі комісії у квазісудові органи [221, с. 189]. При цьому, попри своєрідну функціональну спрямованість тимчасових слідчих комісій вони організаційно та функціонально є частиною цілісної системи робочих органів

парламенту, що на засадах взаємоузгодженості комплексно забезпечує реалізацію функцій та повноважень Верховної Ради України.

Згідно ч. 3 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. [21] тимчасові слідчі комісії утворюються Верховною Радою України «для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес». Водночас у ч. 1 ст. 1 Закон України від 19.12.2019 р. № 400-IX як завдання тимчасової слідчої комісії визначено «здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес». Вважаємо, що останнє формулювання більшою мірою відображає не завдання тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, а мету їх діяльності. Зазначимо, що Ю.Г. Барабаш, К.О. Колесник, О.О. Майданник, В.І. Шишкін та інші вчені прямо визначають тимчасові слідчі комісії як суб'єктів, що здійснюють спеціалізований парламентський контроль і опосередковано контрольну функцію парламенту [203; 211; 222, с. 32, 69; 223, с. 170, 186]. Тому, на нашу думку, в контексті тимчасових слідчих комісій, які безпосередньо від імені Верховної Ради України здійснюють парламентське розслідування, має йтися саме про здійснення парламентського контролю як мету їх діяльності. Натомість розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, може бути визначено як основний напрямок діяльності тимчасових слідчих комісій, що втілюється в їх законодавчо закріпленій компетенції, здійснюваній для досягнення поставленої мети у встановленому порядку та у відповідних формах. Уточнення на конституційному рівні мети та завдань тимчасових слідчих комісій у сфері парламентського контролю сприятиме цілісності їх конституційно-правового статусу та відповідній інституалізації.

Конституційна визначеність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України підкреслює їх вагому роль в організації діяльності парламенту й становить основу та гарантію їх правового статусу. Разом із тим, тривала відсутність профільного закону, низька інтенсивність утворення тимчасових слідчих комісій та суперечлива ефективність їх діяльності виявляють недостатність конституційних засад інституту тимчасових слідчих комісій, які також пріоритетно могли би визначати й основні принципи та гарантії організації та функціонування тимчасових слідчих комісій.

Так чи інакше, загалом слід позитивно оцінити ухвалення Закону України від 19.12.2019 р. № 400-ІХ, який заповнив існуючу протягом більше десятих років (з часу визнання Закону України від 15.01.2009 р. № 890-VI неконституційним Рішенням Конституційного Суду України від 10.09.2009 р. № 20-рп/2009 [224]) прогалину законодавчого регулювання статусу тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Адже і чинний, і попередні регламенти Верховної Ради України залишали неврегульованими форми та засоби діяльності тимчасових слідчих комісій, порядок проведення їх засідань, повноваження керівництва та членів тимчасової слідчої комісії тощо. Хоча належне врегулювання статусу тимчасових слідчих комісій є першочерговою умовою ефективності здійснення ними парламентського розслідування.

Разом із тим, з негативного боку слід вказати недостатнє врегулювання Законом України від 19.12.2019 р. № 400-ІХ порядку та гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій (наприклад, стадій парламентського розслідування, процедурних аспектів реалізації його відповідних засобів), а також часткове дублювання положень Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [63] щодо створення тимчасових слідчих комісій та висновків їх роботи. При цьому, профільний Закон України від 19.12.2019 р. і Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. містять й певні розбіжності (наприклад, в частині формулювання підстав, за яких народний депутат України не може входити до складу тимчасової слідчої комісії), що у підсумку не сприяє сформованості, узгодженості та структурованості правового статусу тимчасових слідчих комісій. Саме тому комплексне врегулювання організації діяльності тимчасових слідчих і спеціальних комісій окремим законодавчим актом пріоритетно потребує приведення у відповідність із ним Регламенту Верховної Ради України, а також врахування сучасної парламентської практики України та досвіду демократичних країн.

Досить неоднозначним вбачається закріплений у ст. 2 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-ІХ перелік принципів діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. З одного боку, вони раніше взагалі не передбачались Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI, а Закон України від 15.01.2009 р.

№ 890-VI містив вужчий перелік таких принципів. З іншого ж боку, так і не віднайшли законодавчого визнання, наприклад, принципи гласності та пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, а принцип законності відмежовано від принципу верховенства права. Як ми раніше також вже відзначали, у діяльність тимчасових комісій парламенту певною мірою має бути покладено й принципи науковості, плановості та взаємодії [225]. Іншими принципами діяльності тимчасових слідчих комісій, вважаємо, має бути беззаперечне визнання ними фактів і обставин, встановлених рішенням суду, а також заборона перевищення їх повноважень та дослідження питань, які виходять за межі предмету парламентського розслідування. До того ж попри законодавче декларування принципів діяльності тимчасових слідчих комісій нагальним залишається розкриття їх змісту та реальне впровадження даних принципів в організацію та функціонування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Слід вказати й деяку дискусійність закріплення принципу не тільки об'єктивності та обґрунтованості, але й неупередженості прийнятих рішень, висновків і пропозицій тимчасових слідчих комісій. Адже неупередженість загалом має бути безумовним наслідком вище вже зазначених об'єктивності та обґрунтованості прийняття відповідних рішень, висновків і пропозицій виключно на основі належно встановлених і доведених фактів. Хоча забезпечення неупередженості в роботі тимчасових слідчих комісій суттєво ускладнено політичним, а не професійним характером формування їх складу з представників різних фракцій і груп, що фактично не виключає їх політичну умотивованість під час роботи у тимчасових слідчих комісіях [226, с. 146].

Важливим принципом і одночасно гарантією діяльності тимчасових слідчих комісій виступає гарантована ст. 3, п. 5 ч. 1 ст. 13 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX їх підзвітність виключно Верховній Раді України, що запобігає впливу на їх роботу з боку інших органів державної влади, керівництва парламенту, окремих комітетів і фракцій тощо. При цьому, як наголошує М.П. Рачинська, повинен зберігатись баланс між підзвітністю тимчасової слідчої комісії та її політичною незалежністю [216, с. 78]. До речі, за законопроектом від 20.11.1998 р.

реєстр. № 2254 [227] комісії мали бути не тільки підзвітні, але й відповідальні перед парламентом, що співвідноситься з нинішньою відповідальністю комітетів перед Верховною Радою України. З огляду на тимчасовий характер повноважень слідчих комісій їх звітування Верховній Раді України пов'язується з конкретними правовими наслідками щодо завершення або продовження роботи відповідної тимчасової слідчої комісії. Саме тому слід загалом позитивно оцінити існуючий механізм звітування тимчасових слідчих комісій, направлений на запобігання штучному затягуванню подання ними своїх звітів та ухиленню парламенту від їх розгляду.

Як відомо, термін звіту (і фактично повноважень) тимчасової слідчої комісії безпосередньо визначається парламентом у постанові про її утворення (не пізніш як через шість місяців з дня утворення). Відсутність проміжних звітів Верховній Раді України та її неможливість достроково ліквідувати вже утворену тимчасову слідчу комісію (враховуючи ст. 9 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX) також можуть розглядатись як своєрідна гарантія самостійності та неупередженості її роботи. Разом із тим, наразі залишається неврегульованою можливість та наслідки внесення Верховною Радою України змін до постанови про утворення тимчасової слідчої комісії щодо скорочення терміну її звіту, що у підсумку дозволило би достроково припинити повноваження такої тимчасової слідчої комісії.

У той же час ч. 7 ст. 88 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI досить суперечливо передбачено заслуховування парламентом звіту тимчасової слідчої комісії «в будь-який час не пізніше встановленого терміну для її діяльності» (а не у визначений термін її звіту). Як на нас, це не тільки дещо не узгоджується з іншими вищерозглянутими законодавчими засадами підзвітності тимчасових слідчих комісій, але й може гальмувати парламентське розслідування та негативно позначатись на його результатах у разі потреби дострокового подання звіту тимчасової слідчої комісії. Хоча саме обмеження даною нормою кількості таких звітів двома за весь термін діяльності тимчасової слідчої комісії в окремих випадках може бути й недостатнім для презентації парламенту та громадськості результатів роботи тимчасової слідчої комісії або неодноразового продовження її повноважень.

3.1.2. Утворення тимчасових слідчих комісій та припинення їх повноважень

Перш за все, вважаємо недостатніми передбачені ч. 8 ст. 3 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX правові наслідки ненадання тимчасовою слідчою комісією парламенту звіту у визначений термін, які обмежуються лише автоматичним припиненням повноважень такої комісії. Неподання тимчасовою слідчою комісією звіту найбільш вірогідно вказує на неналежне виконання своїх повноважень її керівництвом і членами. Тому у даному разі було би слушним застосування щодо них (зокрема за ініціативою регламентного комітету) певних заходів дисциплінарного впливу (наприклад, припинення відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, обмеження права у подальшому входити до складу тимчасових комісій Верховної Ради України тощо), так само як і надання парламентом відповідної політико-правової оцінки роботи даної тимчасової слідчої комісії. Необхідність закріплення відповідальності за ухилення від виконання повноважень тимчасової слідчої комісії та її членів також загалом відзначає М.П. Рачинська [216, с. 81].

Також згідно ч. 7 ст. 3 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX максимальний строк повноважень тимчасової слідчої комісії становить один рік з дня її утворення, що пояснюється обсягом і характером завдань, наданням їй особливих повноважень. Проте вплив даного терміну, беручи до уваги ч. 2 ст. 9 даного Закону України, не призводить до автоматичного припинення повноважень такої комісії. При цьому, у разі своєчасного подання тимчасовою слідчою комісією звіту у міжсесійний період формально вона продовжуватиме зберігати свій статус, що може політично використовуватись членами даної комісії. З огляду на це вказане доцільно врахувати в існуючих правилах завершення роботи тимчасової слідчої комісії.

У свою чергу після обговорення результатів роботи тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України має прийняти рішення щодо завершення або продовження її роботи (ч. 6 ст. 3 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Водночас, зважаючи на колегіальний характер прийняття рішень Верховною Радою України, також мали би

бути визначені випадки не ухвалення парламентом жодного з перелічених рішень – наприклад, автоматичне припинення повноважень тимчасової слідчої комісії у разі неприйняття парламентом рішення про продовження її роботи.

Законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 крім підзвітності тимчасових комісій парламенту також передбачалась координація їх роботи Головою Верховної Ради України та його заступниками. Сьогодні ж з метою запобігання впливу керівництва парламенту на діяльність тимчасових слідчих комісій вони цілком обґрунтовано не мають таких повноважень, натомість заступники голови парламенту лише «вживають заходів для організації скоординованої спільної роботи» комітетів і тимчасових комісій.

Конституційне право щонайменше третини від конституційного складу Верховної Ради України утворювати тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, в умовах нинішньої неінституалізованості парламентської опозиції є одним із ключових засобів і гарантією здійснення меншістю парламентського контролю. Подібне широке визначення предмету діяльності тимчасових слідчих комісій в цілому відповідає зарубіжній практиці проведення парламентського розслідування «справ загальної важливості» чи питань, що становлять «державний»/«громадський» інтерес, тощо. При цьому, як вказується у науковій літературі, «питання, що становлять суспільний інтерес» є остаточно невизначеними та мають оціночний характер, залежачи від конкретної ситуації та вимог часу [213; 216, с. 79; 222, с. 104; 228, с. 86]. Тому узагальнено можна говорити, що такі слідчі комісії займаються досить різними питаннями державно-політичного життя, які мають суспільний резонанс [229, с. 171], а їх функціонування сприяє розв'язанню конституційної та політичної кризи [214, с. 78, 80].

Вважаємо, що абстрактність категорії «питання, що становлять суспільний інтерес» як підстава утворення тимчасових слідчих комісій, з одного боку, дозволяє врахувати мінливість суспільного інтересу і об'єктивну неможливість його вичерпного правового визначення. Водночас наведений у ч. 2, 3 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX перелік підстав утворення тимчасових слідчих комісій (до

яких, наприклад, віднесено повідомлення про порушення Конституції та законів України з боку органів публічної влади, про загрозу суверенітету, про масове порушення прав людини тощо), зважаючи на недосконалість його формулювання, слід розглядати не як вичерпний, а як узагальнюючий і орієнтовний. Так, ч. 7 ст. 76 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI додатково передбачається утворення тимчасової слідчої комісії й для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади Голови Верховної Ради України.

При цьому, у Пропозиціях Президента України від 23.09.2019 р. прямо наголошувалось, що відсутність чітко встановлених законом критеріїв визначення суспільного інтересу та підстав створення тимчасової слідчої комісії не відповідає Конституції України [230]. Маємо із цим дещо не погодитись, адже Конституція України не висуває вимог щодо законодавчої деталізації підстав утворення тимчасових слідчих комісій, фактично залишаючи вирішення даного питання на розсуд парламенту в межах його компетенції. Тому Верховна Рада України як повноважний представницький орган Українського народу, розглядаючи питання створення тимчасової слідчої комісії, безпосередньо у кожному конкретному випадку й визначає наявність або відсутність суспільного інтересу.

З іншого ж боку, довільна інтерпретація «питань, що становлять суспільний інтерес» не виключає зловживання можливістю утворення тимчасових слідчих комісій в умовах відсутності усталеної парламентської практики, традицій і політичної культури. Тому у парламентській практиці України, як констатує Ю.Г. Барабаш, мають місце численні приклади прийняття рішення про створення тимчасових слідчих комісій без належної аргументації [222, с. 107]. Для запобігання випадкам безпідставного створення тимчасових слідчих комісій окремими вченими пропонується законодавчо передбачити чіткий перелік підстав їх утворення [231]. Висловлюються й інші пропозиції щодо законодавчої конкретизації предмету парламентського розслідування [212, с. 147]. Проте, вважаємо, що такий підхід може мати наслідком штучне обмеження динамічної та мінливої конституційної категорії «питання, що становлять суспільний інтерес» як підстави створення

тимчасових слідчих комісій, тим самим зменшуючи можливості парламентського розслідування як засобу парламентського контролю. Тут слід погодитись і з В.С. Журавським, що парламентське розслідування, як найбільш гостру форму парламентського контролю, доцільно проводити лише в надзвичайних випадках у разі неможливості застосування звичайних форм парламентського контролю [220, с. 18].

Також у науковій літературі висловлюються пропозиції щодо надання права ініціювати створення тимчасових слідчих комісій 45 народним депутатам України, Погоджувальній раді депутатських фракцій і груп, Рахунковій палаті та Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини [222, с. 110; 231]. Зазначимо, що надання відносно невеликій кількості народних депутатів України права не тільки ініціювати створення тимчасової слідчої комісії, але й безпосередньо її утворити збільшує можливості неінституалізованої малочисельної та/або політично роз'єднаної опозиції щодо здійснення парламентського розслідування. Водночас це деактуалізує надання права ініціювати створення тимчасової слідчої комісії іншим вище переліченим суб'єктам. Тим більше, що омбудсман і Рахункова палата є самостійними спеціалізованими суб'єктами парламентського контролю, а тимчасові слідчі комісії уособлюють окремий інструмент саме депутатської діяльності з питань парламентського контролю.

Безперечно, можливість створення тимчасової слідчої комісії порівняно невеликою кількістю народних депутатів України зумовлює проблему зловживання даним правом. Разом із тим, ми не поділяємо позицію Ю.Г. Барабаша та Я.М. Назаренко щодо запровадження обов'язкової попередньої перевірки регламентним комітетом обґрунтованості пропозицій про створення тимчасової слідчої комісії [222, с. 107; 231]. Адже, з одного боку, така перевірка фактично дозволить регламентному комітету на власний розсуд блокувати створення окремих тимчасових слідчих комісій (насамперед тих, які ініціюють опозиційні парламентські сили). А, з іншого боку, регламентний комітет навряд чи зможе реально запобігти «безпідставному» формуванню тимчасової слідчої комісії у разі, якщо її утворення підтримується значною кількістю народних депутатів України (наприклад, парламентською більшістю). Тому вважаємо, що питання обґрунтованості створення тимчасових

слідчих комісій більшою мірою має залежати від політичної і правової культури депутатського корпусу та їх політичної відповідальності.

Концептуально варто погодитись із визначеними ч. 4 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX питаннями, з приводу яких не може створюватись тимчасова слідча комісія. Так, наприклад, вона не може утворюватись з питань здійснення правосуддя судом чи встановлення наявності вини особи у вчиненні кримінального правопорушення. І хоча в окремих зарубіжних країнах діяльність тимчасових слідчих комісій спрямовується на здійснення парламентського контролю за діяльністю не тільки уряду, а і органів судової влади [213, с. 7], вважаємо, що в Україні це могло би розглядатись як втручання парламенту у відправлення правосуддя та порушення конституційних гарантій незалежності судів і суддів. При цьому, також виправданою була би запропонована Ю.Г. Барабашем заборона проведення парламентського розслідування з питань, які знаходяться на розгляді суду [196; 222, с. 122]. Перш за все, це дозволить виключити дублювання та опосередкований вплив тимчасової слідчої комісії на суд. Крім того, судовий розгляд відповідної справи порівняно з парламентським розслідуванням апріорі має забезпечувати не тільки дотримання процесуальних стандартів доказування, але й юридичну фаховість та неупередженість оцінки зібраних доказів. Тому, враховуючи відмінну природу парламентського розслідування та судочинства, сьогодні навряд чи доцільно буде надавати тимчасовим слідчим комісіям процесуальні права, які рівні судовим повноваженням, пропозиція щодо чого свого часу, наприклад, підтримувалась О.О. Майданник [232, с. 130].

Щодо саме законодавчого обмеження предмету діяльності тимчасової слідчої комісії зауважимо ч. 5 ст. 89 Конституції України, яка відносить до предмету законодавчого регулювання тільки «організацію та порядок діяльності» тимчасових слідчих комісій, а не обмеження конституційної підстави (мети) їх утворення. Конституція України безпосередньо також не встановлює з яких питань не можуть створюватись тимчасові слідчі комісії. З огляду на це з метою забезпечення відповідності таких конституційних і законодавчих засад, а також запобігання потенційному зловживанню законодавчим звуженням предмета парламентського розслідування актуалізується конституційне

визначення тих питань, щодо яких не можуть створюватись тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України.

У парламентській практиці України досить поширеним є фактичне блокування з боку керівництва Верховної Ради України та представників парламентської більшості створення певних тимчасових слідчих комісій. Так, як зазначається, за час роботи Верховної Ради України VII скликання з 34 ініційованих тимчасових слідчих комісій реально створено було тільки три [233]. Як інший приклад, можна вказати штучне затягування утворення Тимчасової слідчої комісії з питань розслідування фактів можливих протиправних дій посадових осіб, що могли призвести до уникнення відповідальності членами «приватної військової компанії Вагнера» (проект постанови від 16.09.2020 р. № 4105 [234]). Дане питання попри одержання Висновку профільного комітету від 07.10.2020 р. більше ніж півроку фактично не включалось до порядку денного засідання Верховної Ради України. Адже, як слушно наголошує М.П. Рачинська [216, с. 79], попри те, що рішення про створення тимчасової слідчої комісії приймає парламент, поява цього питання у порядку денному залежить від регламентного комітету.

Хоча згідно ч. 3 ст. 85, ч. 2 ст. 87 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI принцип пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі тимчасової слідчої комісії враховує випадки неподання ними у встановлений строк своїх пропозицій щодо її складу, дозволяючи утворення тимчасової слідчої комісії без участі представників таких фракцій (груп). А питання про утворення тимчасової слідчої комісії має включатись до порядку денного пленарних засідань без голосування (ч. 1 ст. 87 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI). Вважаємо, що запобігання подібним зловживанням першочергово потребує не тільки усунення прогалин та уточнення порядку створення тимчасових слідчих комісій, а і підвищення рівня культури та політико-правової відповідальності депутатського корпусу.

Також, як зауважує Ю.Г. Барабаш, раніше права тимчасової слідчої комісії широко надавались комітетам Верховної Ради України [222, с. 121]. Так само Спеціальна контрольна комісія з питань приватизації згідно Постанови Верховної Ради України від 15.07.1998 р. № 44-XIV [235]

одночасно набувала статус слідчої комісії та комітету. Вказане, на нашу думку, не тільки не відповідало конституційним засадам організації комітетів, тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій як окремих робочих органів парламенту, але й перешкоджало розвитку самостійного правового статусу тимчасових слідчих комісій (тимчасовість функціонування, власний порядок формування, форми та гарантії діяльності тощо). Крім того, хоча такі органи зосереджували додаткові нетипові для них повноваження, на практиці вони зазвичай не могли достатньо ефективно проводити парламентське розслідування, оскільки мали одночасно здійснювати й інші свої функції [236, с. 92].

3.1.3. Особливості формування персонального складу тимчасових слідчих комісій

Окремо слід відзначити принцип пропорційного представництва у складі тимчасової слідчої комісії кожної депутатської фракції (групи). Загалом такий підхід (включаючи заборону зайняття декількох керівних посад у тимчасовій слідчій комісії представниками однієї фракції/групи) дозволяє відобразити у складі тимчасової слідчої комісії поточну неоднорідну політичну структуру парламенту, максимально враховуючи тим самим різноманітні інтереси виборців усіх парламентських політичних сил. Проте у такому разі більшість у складі тимчасової слідчої комісії (зокрема і на керівних посадах) матиме парламентська коаліція, ймовірна незацікавленість якої у проведенні ґрунтовного парламентського розслідування може негативно позначатись на його ефективності саме як форми опозиційної діяльності. Хоча, як слушно відзначає К.О. Колесник [223, с. 170, 171], утворення тимчасових слідчих комісій є однією з конституційних гарантій діяльності парламентської опозиції, покликаної забезпечити її контроль над урядом. Адже згідно О.М. Пеклушенко [237] проведення розслідування саме меншістю значно посилює роль тимчасових слідчих комітетів (комісій) як ефективних інструментів контролю за органами виконавчої влади.

Відтак, оскільки Конституція України вже допускає утворення тимчасової слідчої комісії парламентською меншістю, цілком прийнятним

в інтересах проведення об'єктивного парламентського розслідування було би конституційно-правове гарантування їй не менше половини місць (у тому числі керівних посад) у складі тимчасової слідчої комісії. Подібну позицію займають Я.М. Назаренко, М.П. Рачинська та інші, відзначаючи доцільність покладення в основу формування персонального складу тимчасових слідчих комісій не принципу пропорційності, а принципу паритетності парламентської більшості та меншості [192, с. 7, 8; 216, с. 79; 231]. Водночас реальне впровадження даного принципу формування складу тимчасових слідчих комісії можливе лише за умови більшої структурованості Верховної Ради України та інституалізації парламентської меншості та/або опозиції. Крім того, зважаючи на рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, викладені у Резолюції 1601 (2008) [238], можливим і доцільним вбачається законодавче гарантування зайняття посади голови тимчасової слідчої комісії представником парламентської меншості (опозиції). Вказане загалом підтримується й іншими вченими [231; 239]. Також з огляду на ймовірну наявність у Верховній Раді України (особливо в останні роки поточного скликання) значної кількості позафракційних народних депутатів України демократичним було би надання їм (наприклад, якщо їх чисельність не менша ніж мінімальний кількісний склад фракції/групи) наразі відсутньої можливості визначити свою кандидатуру до складу тимчасової слідчої комісії.

При цьому, на нашу думку, також доцільно законодавчо встановити мінімальний та максимальний кількісний склад тимчасової слідчої комісії. Це сприятиме його збалансованості та реальній спроможності тимчасової слідчої комісії оперативної й ґрунтовно виконувати усі поставлені завдання, водночас не допускаючи переобтяженість її персонального складу.

Визначений ч. 7 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX перелік підстав, за наявності яких народний депутат України не може входити до складу тимчасової слідчої комісії, загалом охоплює різні випадки наявності у нього реального або потенційного конфлікту інтересів з питань парламентського розслідування. На думку ж О.В. Марцеляка дотримання на практиці заборони включення до складу тимчасової слідчої комісії депутатів, які мають різні конфлікти інтересів,

«буде дуже важко реалізувати» з огляду на представницький порядок її формування [213, с. 8, 9]. Маємо із цим не погодитись, зважаючи на важливість забезпечення максимально об'єктивного парламентського розслідування, а також порівняно значну чисельність депутатського корпусу та усталено невеликий персональний склад утворюваних тимчасових слідчих комісій.

Крім вище вже вказаної потреби узгодження даного переліку підстав заборони включення депутатів до складу тимчасової слідчої комісії з подібними підставами, викладеними у ч. 3 ст. 87 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI, також актуалізується їх деяке уточнення. Зокрема, зважаючи на використовувану у профільному Законі України термінологію, заборона обрання до складу тимчасової слідчої комісії має поширюватись на народного депутата України, яких є близькою особою не тільки посадової особи, а і службової особи, яка працює у відповідному органі, щодо якого має проводитися розслідування. Як одну з таких підстав також названо наявність приватного інтересу в органі, щодо якого має проводитися розслідування. Вочевидь, термін «приватний інтерес» у даному разі має застосовуватись у значенні, наведеному у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [240], проте посилання на це у ч. 4 ст. 1 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX чомусь відсутнє. Звертає увагу і недоречне закріплення двічі у п. 6 ч. 7 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX змістовно тотожних положень щодо заборони входження (обрання) до складу тимчасової слідчої комісії народного депутата України, який матиме реальний чи потенційний конфлікт інтересів.

Також зазначимо, що згідно ч. 7 ст. 87 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI (у редакції Закону України від 09.08.2023 р. № 3307-IX [241]) народний депутат України за погодженням із відповідною фракцією (групою) може бути обраний членом не більше двох тимчасових слідчих комісій. На нашу думку, з огляду на необхідність особистої активної участі в роботі комітету та всіх тимчасових комісій, до складу яких входить народний депутат України, більш оптимальним буде його включення до складу лише однієї тимчасової слідчої комісії. Тим більше, зважаючи на достатню чисельність народних депутатів України та невелику кількість одночасно діючих тимчасових

комісій парламенту, не вбачається нагальної потреби обрання одного народного депутата України до складу одразу двох тимчасових слідчих комісій.

Крім того, вважаємо зазначену процедуру «погодження» зайвою і недоречною, оскільки саме фракції та групи (а не депутати за погодженням із ними) подають свої пропозиції щодо персонального складу тимчасової слідчої комісії (ч. 6 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). При цьому, слухним було би й встановлення наразі відсутніх вимог щодо рівня професійності та компетентності народних депутатів України, які пропонуються до складу тимчасової слідчої комісії.

Дещо непослідовною, як на нас, є заборона обрання на посаду голови тимчасової слідчої комісії голови комітету Верховної Ради України (ч. 10 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX), але не голови тимчасової спеціальної комісії чи голови спеціальної тимчасової слідчої комісії. До того ж з метою забезпечення більшої цілеспрямованості в роботі органів Верховної Ради України вважаємо доречним розширення означеної заборони, поширюючи її також і на суміщення будь-яких керівних посад у тимчасових комісіях і комітетах Верховної Ради України. Подібно ж до парламентських комітетів (ч. 4 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [98]) слухною була би й заборона зайняття керівних посад у тимчасових слідчих комісіях керівниками депутатських фракцій (груп). Те ж саме стосується і заборони обрання керівництва Верховної Ради України до складу тимчасової слідчої комісії, що сприяло би не тільки неупередженості, але і максимальній інтенсивності роботи її персонального складу.

Порівняно з Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI слід відзначити як позитив передбачену ч. 13 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX можливість переобрання не тільки голови, його заступника та секретаря, але й члена тимчасової слідчої комісії. Водночас залишились неврегульованими випадки їх обов'язкової заміни, яка, на нашу думку, повинна мати місце, наприклад, у разі виявлення конфлікту інтересів у члена (посадової особи) тимчасової слідчої комісії. Так само потребує подальшого опрацювання питання політико-правових наслідків, які би застосовувались у разі приховування членом (посадовою особою) тимчасової слідчої комісії наявного у нього конфлікту інтересів. А існуюча наразі

заборона участі в голосуванні члена тимчасової слідчої комісії у разі виникнення у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 21 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX) має здебільшого декларативний характер і не передбачає засобів виявлення та підтвердження такого конфлікту інтересів або ж наслідків голосування всупереч ньому.

У разі систематичного ухилення члена тимчасової слідчої комісії від виконання своїх обов'язків наразі згідно п. 8 ч. 1 ст. 14 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX голова тимчасової слідчої комісії лише інформує про це голову відповідної фракції (групи) та голову парламенту. Проте вказане не передбачає обов'язкове правове реагування на такі випадки, що, на нашу думку, мало би виражатись щонайменше в ініціюванні переобрання даного члена тимчасової слідчої комісії.

Принагідно маємо зауважити й законодавчу неузгодженість щодо способу обрання секретаря тимчасової слідчої комісії. Зокрема згідно ч. 11 ст. 4 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX він обирається шляхом відкритого голосування, а згідно ч. 5 ст. 87 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI – шляхом таємного або відкритого голосування. Щодо ж припинення повноважень секретаря тимчасової слідчої комісії, то згідно ч. 3 ст. 9 попереднього Закону України від 15.01.2009 № 890-VI воно відбувалось лише після забезпечення ним підготовки її матеріалів для передачі апарату парламенту або відповідним органам та організаціям (але не пізніше як через місяць). На нашу думку, враховуючи обсяг і процедури роботи тимчасової слідчої комісії, виконання зазначених дій може здійснюватися у межах строку її повноважень відразу після підготовки звіту та не потребує обов'язкового продовження на місяць повноважень секретаря. До речі, згідно п. 6 ч. 1 ст. 13 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX на тимчасову слідчу комісію покладено обов'язок передавати «після завершення своєї роботи» до Апарату Верховної Ради України всі свої матеріали. Маємо не погодитись з викладеним формулюванням даного обов'язку, адже воно фактично передбачає виконання тимчасовою слідчою комісією вказаних дій вже після припинення її повноважень.

Таким чином, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України є тимчасовими, колегіальними, відособленими робочими органи

парламенту, які утворюються ним з числа народних депутатів України та забезпечують здійснення парламентського контролю шляхом розслідування питань, що становлять суспільних інтерес. Тимчасові слідчі комісії мають відносно самостійний характер законодавчо визначених повноважень та власні форми їх реалізації, похідні від компетенції парламенту.

Сьогодні тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України утворюються порівняно нечасто, а їх діяльність нерідко має номінальний характер із суперечливою ефективністю. Забезпечення неупередженості в роботі тимчасових слідчих комісій суттєво ускладнено політичним, а не професійним характером формування їх складу з представників різних фракцій і груп, що фактично не виключає їх політичну умотивованість. Принцип пропорційного представництва у складі тимчасової слідчої комісії кожної депутатської фракції (групи) надає більшість в її складі парламентській коаліції, що може бути незацікавлена у проведенні ґрунтовного парламентського розслідування.

Правові засади діяльності тимчасових слідчих комісій характеризуються недостатнім законодавчим врегулюванням порядку та гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій, частковим дублюванням і неузгодженістю норм щодо створення тимчасових слідчих комісій та їх висновків. Абстрактність «питань, що становлять суспільний інтерес», як підстава утворення тимчасових слідчих комісій, дозволяє врахувати мінливість суспільного інтересу і об'єктивну неможливість його вичерпного правового визначення. Проте це не виключає зловживання правом утворювати тимчасові слідчі комісії в умовах відсутності усталеної парламентської практики, традицій і політичної культури.

3.2. Правові гарантії та форми діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України

Розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, є важливою складовою парламентського контролю, що потребує встановлення відповідних правових гарантій і застосування своєрідних організаційно-правових форм діяльності тимчасової слідчої комісії Верховної Ради

України. Адже відповідні засоби та механізми парламентського розслідування повинні не лише забезпечувати швидке і повне з'ясування обставин, але й не допускати різноманітні зловживання, втручання у діяльність інших органів і посадових осіб, перебирання функцій слідства та суду. Основні гарантії та форми парламентського розслідування віднайшли закріплення у профільному Законі України від 19.12.2019 р. № 400-IX, який водночас виявляє певну фрагментарність і непослідовність регулювання їх змісту та порядку реалізації.

Зазначимо, що проблематика конституційно-правових засад проведення парламентського розслідування в Україні раніше вже розглядалась низкою вчених. Зокрема С.В. Болдирев досліджував питання участі народних депутатів України у діяльності тимчасових слідчих комісій [242]; О.О. Майданник – парламентське розслідування як різновид парламентського контролю в Україні [243]; Р.І. Матейчук – функціонування тимчасових слідчих комісій [214]; А.Б. Медвідь – їх конституційно-правовий статус [215]. Щодо особливостей здійснення парламентського розслідування у європейських та інших країнах, то Х'ю Бохель (Hugh Bochel) та Анук Берт'є (Anouk Berthier) досліджували питання надання свідчень парламентському комітету [244]; Гаррі Еванс (Harry Evans) – обмеження парламентського розслідування [245]; Єєва Пави (Eeva Pavy) – порівняльну характеристику статусу слідчих комітетів в національних парламентах [246]; Олів'є Розенберг (Olivier Rozenberg) – використання демократичного права парламентського розслідування [247]; Михаела Сіміон (Mihaela Simion) – особливості діяльності слідчих комісій парламенту Румунії [248] тощо.

У той же час дані наукові роботи присвячені переважно лише загальним питанням організації діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України чи аналогічних органів парламенту у зарубіжних країнах, предметно не характеризуючи саме сучасні правові гарантії та форми здійснення парламентського розслідування в Україні. Відтак, питання змісту парламентського розслідування, способів і меж його проведення наразі все ще залишається відкритим, потребуючи подальшого висвітлення у науковій літературі. Саме тому в контексті інтенсифікації та підвищення ефективності діяльності тимчасових

слідчих комісій Верховної Ради України нами й вбачаються актуальними питання правових гарантій і форм парламентського розслідування в Україні.

3.2.1. Гарантії діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України

Здійснення тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України розслідування резонансних, суспільно важливих питань потребує надання їм низки правових, організаційних та інших гарантій діяльності. Разом із тим, чинне законодавство виявляє певну непорядкованість і фрагментарність регулювання гарантій діяльності тимчасової слідчої комісії, що може негативно позначатись на своєчасності, всебічності та повноті дослідження нею питань, які становлять предмет парламентського розслідування. З огляду на це нами й вбачаються актуальними питання особливостей гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Перш за все, як одну з істотних гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій слід виділити можливість продовження ними своєї роботи після закінчення чергової сесії Верховної Ради України, як за її дорученням, так і за власною ініціативою. Така можливість прямо передбачена ч. 3, 4 ст. 10 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI, проте чомусь не згадується у профільному Законі України від 19.12.2019 р. № 400-IX. Адже у міжсесійний період фактично унеможлиблюється вирішення деяких питань організації та діяльності тимчасової слідчої комісії (наприклад, переобрання її голови, заступника голови та члена), що має бути враховано у чинному законодавстві. На нашу думку, з огляду на обмежені терміни проведення парламентського розслідування, значну суспільну важливість та складність його предмету, а також відмежованість парламентського розслідування від інших напрямків діяльності Верховної Ради України продовження роботи тимчасових слідчих комісій у міжсесійний період має бути не опціональною можливістю, а загальним правилом [249, с. 200].

Важливою гарантією дотримання прав парламентської опозиції в роботі тимчасової слідчої комісії (більшість у складі якої можуть складати представники коаліції) є можливість скликання її засідань не тільки головою чи заступником голови тимчасової слідчої комісії, а і на вимогу не менше однієї четвертої від її складу. Крім того, встановлення кворуму на рівні присутності більше половини від затвердженого складу та прийняття рішень тимчасової слідчої комісії більшістю голосів присутніх на засіданні її членів (ч. 3 ст. 6 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX), а не більшістю від затвердженого складу тимчасової слідчої комісії також запобігає ймовірному блокуванню її роботи з боку окремих парламентських політичних сил. Додатково з метою стимулювання реальної участі членів тимчасової слідчої комісії в її засіданнях, на нашу думку, доцільним було би застосування щодо членів тимчасової слідчої комісії, безпідставно відсутніх на її засіданнях, заходів матеріально-фінансового впливу за аналогією з передбаченим ч. 5 ст. 33 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [81] припиненням відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі прогулу протягом місяця більше половини засідань парламентського комітету. Підкреслимо, що забезпечення реальної колегіальності роботи та прийняття рішень тимчасовою слідчою комісією становить важливу умову проведення нею всебічного й ґрунтовного парламентського розслідування, а також напрацювання виважених, консенсусних рішень.

Ще до ухвалення профільного Закону України одним із суттєвих недоліків парламентського розслідування у науковій літературі визначалась непрозорість розгляду питань і прийняття рішень парламентськими комісіями, зокрема з огляду на закритий характер проведення їх засідань [250, с. 353]. Проте і сьогодні слід відзначити деяку фрагментарність гарантій відкритості засідань тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Так, наразі згідно ч. 4, 6 ст. 6 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX обмежено підстави проведення закритих засідань й передбачено оприлюднення на веб-сайті парламенту протоколів і стенограм відкритих засідань тимчасової слідчої комісії, їх аудіо- та відеозаписів (хоча здійснення останніх взагалі не є обов'язковим). При цьому, як на нас, право бути присутнім на відкритих засіданнях

тимчасової слідчої комісії має надаватись не тільки журналістам і працівникам медіа, а й представникам громадськості тією мірою, якою це не заважатиме проведенню засідань. Також таким особам має законодавчо гарантуватись не тільки право присутності, але й право здійснювати аудіо- та відеозапис (трансляцію) відкритих засідань тимчасових слідчих комісій у спосіб, що не заважає проведенню їх засідань.

З позитивного боку ж наразі слід зауважити закріплену ч. 1 ст. 22 даного Закону України гарантію розгляду звіту тимчасової слідчої комісії, «як правило», саме на відкритому пленарному засіданні парламенту, який може бути закритим лише за наявності у звіті інформації з обмеженим доступом. Це не лише надає суспільству широку можливість безпосередньо ознайомитись з усіма результатами проведеного розслідування, але й мінімізувати кулуарність та формалізованість їх розгляду народними депутатами України.

Разом із тим, не можна залишати поза увагою потребу забезпечення балансу між відкритістю роботи тимчасової слідчої комісії та дотриманням відповідної таємниці парламентського розслідування. В цьому контексті слід загалом позитивно оцінити централізоване надання медіа офіційних повідомлень про окремі питання діяльності тимчасової слідчої комісії лише за її рішенням, а також надання виключно керівництву парламенту права отримати повну інформацію про стан виконання завдань тимчасової слідчої комісії (ч. 1, 2 ст. 8 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Хоча відсутність конкретних заходів відповідальності за недотримання даних правил очевидно ставить під сумнів їх ефективність. Крім цього, такий складний порядок отримання інформації про діяльність тимчасової слідчої комісії може вважатись дещо надмірним, зважаючи на вищерозглянуте висвітлення медіа та самою тимчасовою слідчою комісією її відкритих засідань, саме на яких і вирішується значна частина питань парламентського розслідування.

У свою чергу, оскільки парламентське розслідування проводиться з суспільно важливих і резонансних питань, матеріали проведеного розслідування, висновки та пропозиції тимчасової слідчої комісії повинні мати максимальне поширення, а не тільки оприлюднюватись у газеті «Голос України» «за рішенням Верховної Ради України» згідно ч. 3 ст. 8 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX. Із цією нормою, до

речі, частково не узгоджується п. 4 ч. 3 ст. 22 даного Закону України, який передбачає можливість опублікування у вказаній газеті в разі необхідності лише «висновків» тимчасової слідчої комісії (але не пропозицій чи матеріалів розслідування).

При цьому, законодавчі засади роботи з документами у тимчасовій слідчій комісії наразі передбачають лише паперовий документообіг в її діяльності та відповідні заходи щодо забезпечення їх схоронності (зберігання документів у сейфі, робота із «ксерокопіями» отриманих документів, письмове викладення висновків і пропозицій тощо). Водночас профільний Закон України від 19.12.2019 р. № 400-IX фактично обмежується досить поверхневим регулюванням даних питань, наприклад, не уточнюючи конкретні правила та порядок зберігання документів у сейфі й залишаючи поза увагою спосіб і місце збереження предметів та матеріалів, які також можуть вилучатись тимчасовою слідчою комісією. Крім того, потребують врегулювання й особливості електронного документообігу у тимчасовій слідчій комісії, у тому числі в контексті забезпечення безпеки електронних даних. Також більшої правової визначеності мають дістати підстави, порядок і юридичні наслідки передбаченого ч. 2 ст. 10 даного Закону України передання за рішенням парламенту оригіналів отриманих документів разом із висновками і пропозиціями тимчасової слідчої комісії до «Генеральної прокуратури України» (тим більше, наразі не враховуючи у законі її перейменування).

До гарантій діяльності тимчасової слідчої комісії серед іншого відноситься і право її голови ініціювати здійснення державної охорони членів слідчої комісії і заходів охоронного характеру щодо залучених фахівців у разі наявності загрози їх життю чи здоров'ю (ст. 11 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Цілком погоджуючись з викладеним, водночас вважаємо, що за наявності реальних загроз забезпечення безпеки членів тимчасової слідчої комісії (предмет діяльності якої становлять різні резонансні питання, у тому числі пов'язані з особою глави держави) не має залежати від Президента України, який згідно ст. 7 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [251] приймає рішення про доцільність здійснення державної охорони. Тому у таких випадках

слушним було би або надати Голові Верховної Ради України право приймати остаточне рішення про здійснення державної охорони членів тимчасової слідчої комісії, або здійснювати щодо них заходи охоронного характеру.

3.2.2. Форми парламентського розслідування в Україні

Передусім, відзначимо, що чинне законодавство фактично передбачає декілька основних організаційно-правових засобів здійснення тимчасовою слідчою комісією парламентського розслідування: запрошення відповідних осіб, отримання їх показань чи пояснень; вилучення певних документів; залучення для своєї роботи фахівців; призначення необхідних експертиз. Усі вони загалом спрямовані на реалізацію обов'язку тимчасової слідчої комісії щодо збору та дослідження відповідної інформації (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Вказані організаційно-правові засоби, так само як і предмет та строк діяльності, відображають своєрідну сутність тимчасових слідчих комісій, що першочергово відрізняє їх від комітетів і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України. Підкреслимо, що закріплення профільним Законом України від 19.12.2019 р. № 400-IX основних повноважень (прав і обов'язків) та засобів діяльності тимчасових слідчих комісій, що не встановлені Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, багато у чому упорядкувало практику їх функціонування та розблокувало правомірне здійснення ними дієвих заходів парламентського розслідування. Проте, з іншого боку, окремі нинішні повноваження тимчасової слідчої комісії та порядок їх реалізації потребують більшого узгодження та деталізації. Також залишаються чітко неврегульованими межі реалізації тимчасовою слідчою комісією своїх повноважень, тим самим, надаючи їй свободу розсуду щодо того, які документи та чий показання їй потрібні для розслідування.

Отримання показань і пояснень тимчасовою слідчою комісією.

Згідно п. 6 ч. 1 ст. 7, п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX тимчасова слідча комісія наділяється широкими можливостями для одержання необхідної інформації, маючи змогу запросити

для отримання показань чи заслуховування пояснень практично будь-яку (не тільки посадову чи службову) особу, у тому числі й «окремих громадян». З позитивного боку одразу слід зауважити гарантування дотримання права запрошених осіб не розголошувати певну інформацію згідно із законом, а також відшкодування витрат, пов'язаних з їх запрошенням тимчасовою слідчою комісією. Водночас ефективність даного засобу парламентського розслідування може дещо знижуватись через існуючі особливості, прогалини та неузгодженості чинного законодавства. Так, вбачається дещо недоречним окреме закріплення права тимчасової слідчої комісії заслуховувати запрошених осіб і ставити їм запитання (п. 4 ч. 1 ст. 12 даного Закону України), адже воно в контексті ч. 2 ст. 19 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX змістовно може розглядатись як складова іншого права тимчасової слідчої комісії «отримувати показання чи пояснення» (п. 5 ч. 1 ст. 12 даного Закону України). Не можна залишати поза увагою і поширену проблему відмови та ухилення високопосадовців від співпраці з тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України.

По-перше, вбачається термінологічна невідповідність у тому, що тимчасова слідча комісія може запрошувати посадових, службових осіб «органів державної влади, інших державних органів» (п. 6 ч. 1 ст. 7), а обов'язок з'явитись на її засідання покладається на посадових, службових осіб лише «органів державної влади» (ч. 1 ст. 19 даного Закону України). По-друге, кримінальна відповідальність встановлена не за сам факт ухилення від явки на запрошення тимчасової слідчої комісії, а за завідомо неправдиве показання (ч. 1 ст. 384 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III [97]), відмову від давання показань (ч. 1 ст. 385 КК України) чи перешкоджання з'явленню свідка (ст. 386 КК України). Про кримінальну відповідальність саме за неявку на запрошення тимчасової слідчої комісії можна було би говорити лише в контексті ч. 2 ст. 351 КК України («невиконання службовою особою законних вимог» тимчасової слідчої комісії). Хоча сама по собі кримінальна відповідальність за ухилення від давання показань і надання завідомо недостовірних доказів становить важливу гарантію належного доказування у парламентському розслідуванні як ключової умови його ефективності. Тому, до речі, М.П. Рачинська [216, с. 80] помилково

зауважує відсутність у законодавстві санкцій за невиконання вимог тимчасових слідчих комісій, що начебто обумовлює неналежну результативність їх діяльності.

По-третє, профільний Закон України від 19.12.2019 р. № 400-IX прямо не визначає порядок отримання показань чи заслуховування пояснень, їх відмінності та правову цінність, допустимість показань з чужих слів, правовий статус свідка і т.ін. У той же час відсутні й застереження щодо застосування відносно давання тимчасовій слідчій комісії показань чи пояснень за аналогією відповідних положень Кримінального процесуального кодексу України. На відміну від кримінально-процесуального законодавства у парламентському розслідуванні пояснення та показання чітко не розрізняються залежно від обов'язковості їх надання та їх вагомості як джерел доказування. Надання правдивих показань і пояснень є однаково обов'язковим за рішенням тимчасової слідчої комісії (ч. 1 ст. 19 даного Закону України), а їх зміст може рівною мірою містити важливі відомості про обставини, що стосуються предмету парламентського розслідування. Також в контексті ч. 2 ст. 19 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX особа «як свідок» може давати тимчасовій слідчій комісії не тільки показання, а і пояснення. Проте, як вже відзначалось, кримінальна відповідальність передбачена лише за надання таким свідком завідомо неправдивих показань (а не пояснень) або відмову від їх давання.

Таким чином, актуалізується або упорядкування та уточнення давання показань та пояснень як засобів парламентського розслідування, або ж залишення лише більш ефективного засобу давання показань. Додаткового врегулювання потребує й питання фіксації тимчасовою слідчою комісією одержаних показань чи пояснень, оскільки наразі згідно ч. 2 ст. 19 даного Закону України їх викладення в письмовій формі та долучення до протоколу засідання тимчасової слідчої комісії має факультативний характер. Так само не передбачено жодної правової форми фіксації усних пояснень осіб, які отримує член тимчасової слідчої комісії за її дорученням (п. 3 ч. 1 ст. 17 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Також досить слушним постає запропоноване Ю.Г. Барабашем [222, с. 117] надання особам, які включені в сферу парламентського розслідування (насамперед свідкам, експертам та

перекладачам), тих же прав і гарантій, які мають відповідні учасники кримінального процесу.

Крім того, у науковій літературі тимчасовим слідчим комісіям пропонується надати право збирати докази у порядку, встановленому кримінально- та адміністративно-процесуальним законодавством [216, с. 81; 232, с. 130; 243, с. 188; 252, с. 33]. Також із наданням тимчасовим слідчим комісіям прав, що узгоджуються з кримінально-процесуальними повноваженнями, пов'язується забезпечення ефективності їх діяльності [215, с. 118]. На нашу ж думку, у даному разі має йтися не стільки про поширення дії зазначеного процесуального законодавства на сферу парламентського розслідування, скільки про покладення існуючих правил кримінального процесу в основу власних форм, засобів і процедур діяльності тимчасових слідчих комісій з урахуванням специфіки інституту парламентських розслідувань. Адже, як наголошує С.В. Болдирев [242, с. 132], надання членам тимчасової слідчої комісії прав, аналогічних закріпленим кримінально-процесуальним законодавством, «суперечитиме самій концепції розуміння сутності існування таких комісій».

Водночас маємо не погодитись з тим, що закріплення процедури попередження осіб про кримінальну відповідальність за відмову від дачі показань (за дачу завідомо неправдивих показань) тимчасовій слідчій комісії є недоцільним [242, с. 133]. Позаяк вказане не тільки доповнює існуючу кримінальну відповідальність за невиконання законних вимог тимчасової слідчої комісії, але й певною мірою спонукає свідків та інших залучених нею осіб до належного виконання їх обов'язків. З огляду на це розглядаємо як позитив передбачене ч. 1 ст. 19 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX попередження запрошених тимчасовою слідчою комісією свідків, експертів та перекладачів про кримінальну відповідальність за вчинення ними відповідних дій.

Досить неоднозначним є й право тимчасової слідчої комісії прийняти рішення про застосування приводу до особи, яка не з'являється на її засідання без поважних причин (ч. 4 ст. 19 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). З одного боку, це є потенційно дієвим засобом забезпечення отримання тимчасовою слідчою комісією інформації, необхідної для парламентського розслідування. З іншого боку, на

відміну від кримінально-процесуального приводу рішення про застосування приводу (який є заходом процесуального примусу і обмежує реалізацію прав людини) ухвалюється не судом, а політико-правовим за своєю суттю робочим органом парламенту. Враховуючи викладене, інший підхід міг би передбачати прийняття рішення про привід судом за клопотанням тимчасової слідчої комісії. Зокрема у літературі раніше вже пропонувалось здійснення тимчасовою слідчою комісією вилучення документів і приводу осіб не самостійно, а на підставі рішень суду або іншого правоохоронного органу [192, с. 9]. Як зазначає з даного приводу Ю.Г. Барабаш [222, с. 115, 116], примусовий привід свідка до тимчасової слідчої комісії лише за рішенням суду запобігатиме можливим зловживанням з її боку та забезпечуватиме дотримання прав учасників парламентського розслідування.

Крім того, привід у кримінальному провадженні та привід у парламентському розслідуванні є різними правовими засобами, що потребують окремого законодавчого регулювання, зокрема мають бути конкретизовані поважні причини нез'явлення особи саме на засідання тимчасової слідчої комісії. Так само предметного законодавчого визначення має дістати й порядок виконання органами Національної поліції України приводу на засідання тимчасової слідчої комісії, зокрема якщо він стосується високопосадовців правоохоронних органів. Запропоноване запровадження інституту парламентських приставів для виконання приводу свідка на засідання тимчасової слідчої комісії [222, с. 116], на нашу думку, не є пріоритетним питанням сьогодення, попередньо потребуючи оптимізації існуючої правоохоронної системи України. Також підлягають врегулювання й загальні питання здійснення приводу, наприклад, до кого він не може бути застосований та особливості приводу особи, яка перебуває у житлі чи іншому володінні.

Вилучення документів тимчасовою слідчою комісією.

Перш за все, слід погодитись з А.Б. Медвідем, що реалізація членами тимчасових слідчих комісій права на депутатський запит (звернення) не здатна забезпечити їх достатнім обсягом інформації, потрібної для парламентського розслідування [215, с. 118]. Натомість суттєвим засобом парламентського розслідування виступає право тимчасової слідчої комісії вилучати необхідні в її роботі документи, які можуть

бути використані для виявлення та фіксації відомостей про обставини, що складають предмет парламентського розслідування. Водночас звертає увагу відсутність не тільки достатніх законодавчих засад порядку вилучення таких документів, але й чітких меж реалізації даного права тимчасової слідчої комісії. Так, у різних випадках йдеться про вилучення або лише потрібних «документів» (п. 3 ч. 1 ст. 12, ч. 2 ст. 18), або «предметів і документів, які можуть бути доказами» (п. 8 ч. 1 ст. 7). Зважаючи на остаточну правову невизначеність таких «предметів» (що, вочевидь, змістовно наближаються до цивільно-правового розуміння «речей») і суто суб'єктивну оцінку їх доказової цінності тимчасовою слідчою комісією, вказане досить суперечливо дозволяє їй вилучати (з урахуванням встановлених винятків) практично будь-які речі в рамках парламентського розслідування. На нашу думку, право тимчасової слідчої комісії вилучати певні предмети (яке є менш застосовуваним джерелом одержання інформації порівняно з одержанням пояснень/показань і вилученням документів) потребує більш істотного обмеження як за колом таких предметів, так і за підставами їх вилучення.

Існуючі ж наразі обмеження щодо вилучення стосуються лише тих предметів і документів, які «знаходяться у житлі чи в іншому володінні особи» або запитуються в межах кримінального провадження. При цьому, якщо в останньому випадку Закон України від 19.12.2019 р. № 400-IX передбачає отримання тимчасовою слідчою комісією копій таких документів, то у разі знаходження документів у житлі чи в іншому володінні особи тимчасова слідча комісія фактично позбавляється можливості отримати такі документи, що водночас може негативно позначатись на ефективності парламентського розслідування. З огляду на це доцільною постає проробка питання щодо надання тимчасовій слідчій комісії Верховної Ради України в окремих обґрунтованих випадках права клопотати про вилучення за рішенням суду визначених документів з житла чи іншого володіння особи.

Звертає увагу й значна деталізація інформаційних прав тимчасової слідчої комісії, зокрема у п. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 12 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX закріплено її право не тільки вилучати потрібні документи та отримувати їх копії, але й отримувати

необхідну «інформацію, документи, матеріали та інші відомості» і ознайомлюватися з документами. Хоча вважаємо дещо непослідовним надання тимчасовій слідчій комісії права ознайомлюватись тільки з документами, тоді як вона має право отримувати крім документів також й відповідну інформацію, матеріали та відомості. Крім того, у п. 3 ч. 1 ст. 12 даного Закону України чомусь йдеться про право тимчасових слідчих комісій вилучати потрібні документи тільки «з числа наданих», хоча насправді вона може вилучати їх і у разі відмови або ухилення посадових, службових осіб від надання зазначених документів.

При цьому, досить неоднозначною є норма, за якою інформація, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю, надається тимчасовим слідчим комісіям у загальному порядку. З одного боку, вказане може значною мірою ускладнювати доступ тимчасовій слідчій комісії до інформації, необхідної для проведення парламентського розслідування. З іншого ж боку, такий підхід насамперед покликаний гарантувати безпеку відповідної інформації, що відповідає інтересам суспільства, держави та певних осіб, а також запобігає можливому зловживанню тимчасовою слідчою комісією своїми правами на отримання, ознайомлення та витребування інформації. Саме тому маємо не погодитись з М.П. Рачинською [216, с. 78], що тимчасові слідчі комісії повинні мати повну свободу дій щодо ведення розслідування та необмежений доступ до документів.

Також у ч. 1 ст. 18 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX закріплено обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань надавати тимчасовій слідчій комісії відповідні «документи та інформацію». Подібне широке формулювання не тільки інформаційних прав тимчасовій слідчій комісії, а і обов'язку вказаних суб'єктів надавати їй «інформацію» фактично дозволяє тимчасовій слідчій комісії самостійно отримувати інформацію й у бездокументарній формі, тобто без вилучення її носіїв.

Зазначимо, що визначений ч. 2 ст. 18 даного Закону України алгоритм примусового вилучення документів чомусь не стосується їх вилучення у громадських об'єднань та, потребуючи обов'язкової присутності

представника органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, не регламентує випадки відсутності такого представника або його відмови від підписання протоколу вилучення документів. До речі, вказана у ч. 3 ст. 18 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX кримінально-процесуальна виїмка (витребування) досліджуваних тимчасовою слідчою комісією документів саме «у громадського об'єднання» прямо не згадується у Кримінальному процесуальному кодексі України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [253]. Крім цього, дана норма стосується тільки документів, що досліджуються тимчасовою слідчою комісією, хоча вона, як вище вже відзначалось, може витребувати не лише документи, а і «предмети».

З огляду на доволі широкі повноваження тимчасових слідчих комісій окремими вченими звертається увага на необхідність визначення механізмів оскарження їх рішень і дій [216, с. 79]. Наразі дійсно відсутній окремий спеціальний порядок оскарження юридично обов'язкових процедурних рішень і дій тимчасової слідчої комісії (запрошення для показань, вилучення документів і т.ін.). Водночас, вважаємо, що в даному контексті ефективне оскарження рішень та дій тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України як суб'єкту владних повноважень цілком можливе в порядку адміністративного судочинства.

Залучення фахівців до роботи тимчасової слідчої комісії.

Погоджуючись з доцільністю залучення тимчасовою слідчою комісією для своєї роботи відповідних фахівців, відзначимо певну термінологічну неузгодженість щодо цього у Законі України від 19.12.2019 р. № 400-IX. Зокрема у п. 5 ч. 1 ст. 7 даного Закону України йдеться про залучення «працівників правоохоронних органів, експертів та інших фахівців», а у п. 6 ч. 1 ст. 12 – про залучення «експертів та фахівців» для роботи в тимчасовій слідчій комісії. Беручи також до уваги положення ст. 25, 26 Законом України від 19.12.2019 р. № 400-IX, «фахівці» має розумітись як узагальнююче, інтегративне визначення, до числа яких можуть бути віднесені не тільки працівники правоохоронних органів чи атестовані експерти, а фактично будь-які особи, які на думку тимчасової слідчої комісії мають достатній фах і кваліфікацію для забезпечення її роботи. Так само дещо неоднозначно у Законі України від 19.12.2019 р. № 400-IX в одних випадках йдеться про «залучення»

експертів (п. 5 ч. 1 ст. 7, п. 6 ч. 1 ст. 12), а в інших – про їх «запрошення» (п. 8 ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 19). При цьому, наразі як обмеження щодо залучення фахівців до роботи тимчасової слідчої комісії встановлено тільки заборону залучення іноземців і осіб без громадянства, а також потребу одержання згоди керівника за основним місцем роботи таких фахівців. Вважаємо, що з огляду на суспільну важливість, підвищену складність і відповідальність роботи тимчасової слідчої комісії, актуалізується розширення вимог до залучених фахівців, наприклад, щодо їх безпартійності, рівня кваліфікації, відсутності у них реального чи потенційного конфлікту інтересів з приводу предмету роботи тимчасової слідчої комісії.

Крім того, тимчасова слідча комісія також наділена правом залучати до участі в розслідуванні працівників «органів прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції» (п. 9 ч. 1 ст. 12 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Так само як і вищерозглянуте залучення фахівців для роботи у тимчасовій слідчій комісії вказане дійсно може бути виправдано потребою проведення відповідних заходів парламентського розслідування (дослідження обставин на місці, вилучення документів і т.ін.). Водночас профільне законодавство предметно не регламентує правові форми такого залучення працівників перелічених правоохоронних органів, їх статус (насамперед права) в рамках парламентського розслідування, втім як і відмінності залучення працівників правоохоронних органів (п. 9 ч. 1 ст. 12) від залучення фахівців (п. 6 ч. 1 ст. 12). Дискусійним вбачається й закріплення обмеженого переліку правоохоронних органів, працівники яких можуть залучатись тимчасовою слідчою комісією, тим самим штучно перешкоджаючи залученню нею працівників інших правоохоронних органів (наприклад, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України тощо).

Належне проведення парламентського розслідування залежить не тільки від розглянутої можливості залучення окремих фахівців до роботи тимчасової слідчої комісії, але й від її співпраці з різними державними органами, органами місцевого самоврядування, установами та організаціями. Саме з цією метою тимчасовим слідчим комісіям згідно п. 7 ч. 1 ст. 12 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX

надано право звертатись до таких суб'єктів «за допомогою», а вони у свою сергу зобов'язані сприяти тимчасовій слідчій комісії. Разом із тим, на сьогодні вказане позбавлене конкретного правового змісту, надаючи відповідним органам і організаціям можливість самостійно визначати обсяги їх «сприяння» роботі тимчасової слідчої комісії, що нерідко набуває формального характеру. З огляду на це можна погодитись з М.П. Рачинською [216, с. 81] щодо доцільності правового врегулювання механізму взаємодії тимчасових слідчих комісій з органами державної влади та громадськістю.

На відміну від інших засобів здійснення парламентського розслідування законодавче регулювання проведення експертиз наразі обмежується лише згадуванням у п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-ІХ права тимчасової слідчої комісії «призначати необхідні експертизи». У зв'язку з цим залишаються неврегульованими конкретні умови, можливі підстави і предмет проведення таких експертиз в рамках парламентського розслідування, втім як і правовий режим одержаних експертних висновків. Щонайменше у даному випадку актуалізується уточнення, що тимчасова слідча комісія має право призначати проведення саме судових експертиз на підставі Закону України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ [254].

Окремо відмітимо, що ч. 2 ст. 7 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-ІХ передбачає право тимчасової слідчої комісії запрошувати відповідних осіб на засідання тимчасової слідчої комісії або її робочих груп «для розгляду попередньо визначених питань». У даному разі фактично йдеться про комплексний засіб діяльності тимчасової слідчої комісії, який поєднує деякі риси запрошення для надання показань/ пояснень (обов'язок «прибути на засідання»), вилучення документів (зазначення «які матеріали та документи необхідно мати із собою») і залучення фахівців (для «розгляду питань» на конкретному засіданні). Разом із тим, вказане має й низку недоліків.

Так, особа зобов'язується тільки з'явитись на засідання тимчасової слідчої комісії, її робочої групи (але не надавати певні показання/ пояснення); мати із собою матеріали та документи є «необхідністю» для запрошеної особи, а не обов'язком (тим більше, не йдеться про можливість їх вилучення). До речі, за формулюванням ч. 2 ст. 7 Закону України

від 19.12.2019 р. № 400-IX запрошена особа зобов'язана своєчасно прибути на засідання як тимчасової слідчої комісії, так і її робочої групи, але завчасно має повідомляти про неможливість прибути на засідання тільки тимчасової слідчої комісії (але не її робочої групи). Дана норма відносно інших положень Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX також виявляє термінологічну неточність, наприклад, «прибути на засідання» (а не з'явитись), мати «матеріали та документи» (а не предмети та документи). Строк повідомлення тимчасовою слідчою комісією про запрошення особи на її засідання «не пізніше як за три дні» доцільно змінити на «не пізніше як за три робочі дні», що дозволить врахувати таке запрошення керівнику запрошеної особи за місцем її роботи. Також хоча передбачається запрошення особи на засідання не тільки тимчасової слідчої комісії, але й її робочої групи у повідомленні запрошеним особам пропонується безальтернативно зазначати «час і місце проведення засідання слідчої комісії» (чомусь вже не згадуючи про засідання її робочої групи) [255, с. 27].

Звертає увага і встановлена заборона такого запрошення на засідання тимчасової слідчої комісії або її робочих груп Президента України, суддів і суддів Конституційного Суду України, хоча аналогічна заборона щодо їх запрошення для дачі показань/пояснень (на відміну від попереднього Закону України від 15.01.2009 р. № 890-VI) дещо непослідовно не передбачена. На нашу думку, можливість одержання тимчасовою слідчою комісією пояснень Президента України не тільки сама по собі не порушує принцип розподілу влади та недоторканність глави держави, але й може бути виправданою з огляду на ймовірну наявність у Президента України важливих відомостей з приводу предмету парламентського розслідування.

Таким чином, враховуючи складну природу запрошення відповідних осіб на засідання тимчасової слідчої комісії або її робочих груп і недосконалість порядку його реалізації, даний засіб діяльності тимчасової слідчої комісії потребує істотного удосконалення й на практиці може бути замінений іншими організаційно-правовими засобами здійснення тимчасовою слідчою комісією парламентського розслідування. Зокрема може йтися про надання тимчасовим слідчим комісіям

права проводити парламентські слухання, пропозиції щодо чого раніше вже висловлювались у науковій літературі [196; 222, с. 88, 122, 123; 256, с. 36]. Проведення у тимчасових слідчих комісіях відповідних слухань сприяло би всебічному вивченню та обговоренню питань, які ними розглядаються, отриманню додаткової інформації, залученню громадськості до участі у роботі тимчасової слідчої комісії. Водночас вважаємо недоречним запропоноване Ю.Г. Барабашем проведення у тимчасовій слідчій комісії слухань «за наслідками розслідування» [222, с. 118], що передбачатиме фактичне ознайомлення громадськості із звітом тимчасової слідчої комісії ще до його розгляду парламентом.

Перевірка тимчасовою слідчою комісією фактів і обставин у місцях їх виникнення.

Зміст проведення розслідування тимчасової слідчої комісії згідно ст. 20 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX полягає у здійсненні перевірки відповідних фактів і обставин не тільки шляхом витребування документів та матеріалів, отримання показань і пояснень, але й «безпосередньо у місцях їх виникнення». Разом із тим, чинне законодавство наразі залишає неурегульованими організаційні форми, конкретні повноваження, правові наслідки та гарантії діяльності членів тимчасової слідчої комісії (та її робочих груп) щодо перевірки фактів і обставин саме у місцях їх виникнення. Вказане потребує законодавчого визначення додаткових (до загального права народного депутата України на безперешкодний доступ) гарантій доступу членів тимчасової слідчої комісії на відповідні об'єкти, а також форм і порядку юридичної фіксації виявлених обставин (наприклад, складання протоколу, відібрання пояснень на місці, фото- і відеофіксація тощо), можливості проведення виїзних засідань тимчасової слідчої комісії тощо. Також звертає увагу і дещо некоректне згадування у даній нормі «витребування» документів і матеріалів, оскільки в інших положення даного Закону України йдеться про їх «вилучення». Крім того, здійснення розслідування тимчасовою слідчою комісією відповідно до вищезгаданих форм її діяльності насправді не обмежується вилученням документів і отриманням показань/пояснень, а включає ще й, наприклад, проведення необхідних експертиз.

Повноваження керівництва та членів тимчасової слідчої комісії в контексті форм її діяльності.

Як вказується у науковій літературі, участь народних депутатів України у роботі тимчасових слідчих комісій є однією з найскладніших та найменш врегульованих форм їх роботи [242, с. 128]. Саме тому слід відзначити з позитивного боку врегулювання ст. 14–17 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX основних повноважень голови, його заступника, секретаря та членів тимчасової слідчої комісії. Вказане доповнює базові права та обов'язки народного депутата України як члена тимчасової слідчої комісії, визначені ч. 4 ст. 14, п. 9 ч. 1 ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII, які не відображають специфіки проведення парламентського розслідування та яких недостатньо для забезпечення належної роботи даного робочого органу парламенту. При цьому, частково такі права члена тимчасової слідчої комісії дублюються або дещо не узгоджуються між собою. Так, окрема думка члена тимчасової слідчої комісії згідно п. 7 ч. 1 ст. 17 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX має додаватись до протоколу її засідання, а згідно п. 3 ч. 4 ст. 14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII – до її рішення. Право безперешкодно відвідувати установи та організації згідно ч. 3 ст. 17 вказаного Закону України поширюється на всю діяльність народного депутата України і не потребує додаткового доручення тимчасової слідчої комісії, яке передбачено п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX.

Значна частина повноважень керівництва та членів тимчасової слідчої комісії має внутрішньо організаційний характер (участь у засіданнях, внесення пропозицій, організація роботи, контроль виконання плану роботи тощо), але деякі безпосередньо стосуються реалізації засобів парламентського розслідування. В даному контексті слід відзначити права члена тимчасової слідчої комісії за її «дорученням» безперешкодно відвідувати установи та організації, отримувати пояснення від осіб, одержувати документи, проводити їх вилучення (п. 2, 3, 4 ч. 1 ст. 17 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). При цьому, з огляду на владний характер таких повноважень актуалізується наразі відсутнє врегулювання правової природи доручень тимчасової слідчої комісії, порядку їх надання та оформлення. Оскільки повноваження члена тимчасової слідчої комісії повинні мати належне підтвердження та має

забезпечуватись можливість оскарження його дій, перелічені повноваження слід було би здійснювати на підставі не «доручень», а рішень тимчасової слідчої комісії. До речі, потребує уточнення й надання доручень головою тимчасової слідчої комісії, що лише побічно згадується у п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX.

Вважаємо недоречним закріплення повноважень голови тимчасової слідчої комісії вносити пропозиції про запрошення осіб для отримання показань чи пояснень у п. 11 ч. 1 ст. 14 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX, оскільки ці ж повноваження він може здійснювати як член тимчасової слідчої комісії згідно п. 5 ч. 1 ст. 17 даного Закону України. Потребує усунення й законодавча прогалина, за якою член тимчасової слідчої комісії наділений правом вносити пропозиції про залучення фахівців і запрошення осіб для отримання показань чи пояснень (п. 5 ч. 1 ст. 17 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX), але не про вилучення документів чи призначення експертиз. Крім того, право члена тимчасової слідчої комісії вносити пропозиції до проєктів її звіту, висновків і пропозицій (п. 6 ч. 1 ст. 17 даного Закону України) буде послідовним поширити на проєктів «рішень» тимчасової слідчої комісії. А підписувати такі рішення з метою уніфікації документування роботи тимчасової слідчої комісії має не тільки її голова (п. 5 ч. 1 ст. 14 даного Закону України), а і секретар, як це передбачено щодо протоколів засідань, висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії (п. 3 ч. 1 ст. 16 даного Закону України).

3.2.3. Висновки та пропозиції тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України

Ефективність парламентського розслідування значною мірою залежить не тільки від повноти та ретельності дослідження відповідних питань, а і від підготовки та використання висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України. Разом із тим, сьогодні порядок складання та затвердження звіту тимчасової слідчої комісії, розгляду та використання її висновків і пропозицій виявляє певну неузгодженість та прогалини, що загалом може негативно позначатись на результативності парламентського розслідування. З огляду

на це нами й вбачаються актуальними питання висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії як результату її розслідування.

Перш за все, відзначимо недостатню урегульованість питань складання та затвердження звіту тимчасової слідчої комісії, який, відображаючи усі істотні результати її роботи, виступає основою прийняття відповідних рішень Верховної Ради України. Так, виходячи з ч. 1 ст. 21, ч. 2 ст. 22 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX, такий звіт змістовно складається з висновків і пропозицій, проте у ч. 2, 5 ст. 3, ч. 1 ст. 9, п. 6 ч. 1 ст. 17 даного Закону України висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії вказуються фактично як окремі її документи. Інша неузгодженість вбачається у тому, що зазначені висновки та пропозиції насамперед мають бути про встановлені або непідтверджені тимчасовою слідчою комісією «відомості чи обставини» (ч. 1 ст. 21), але проведення її голосування передбачено щодо «кожної встановленої обставини» (ч. 2 ст. 21), тобто вже не згадуючи про «відомості».

До речі, у п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX вимагається, щоб тимчасова слідча комісія готувала свої висновки та пропозиції «на основі всебічного аналізу досліджених обставин». Погоджуючись з необхідністю належного обґрунтування висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії, вважаємо дещо некоректним надання переваги тільки аналізу досліджуваних обставин й невикористання інших теоретичних та емпіричних методів наукового пізнання (експерименту, синтезу, узагальнення, індукції, дедукції тощо).

Встановлена ч. 2 ст. 21 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX вимога щодо ухвалення висновків більше ніж половиною голосів членів тимчасової слідчої комісії від її складу в цілому має забезпечувати високий рівень обґрунтованості та вивірності висновків тимчасової слідчої комісії. Проте зазначений підхід вбачається дещо непослідовним, адже він стосується порядку ухвалення тільки висновків тимчасової слідчої комісії, а не її пропозицій чи звіту в цілому. Тоді як за загальним правилом ч. 3 ст. 6 даного Закону України рішення тимчасової слідчої комісії мають прийматись більш спрощено – більшістю голосів присутніх на засіданні її членів.

Щодо пропозицій тимчасової слідчої комісії вважаємо дещо недолічним передбачене ч. 2 ст. 10 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX

їх передання до Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора), оскільки згідно ч. 1 ст. 9, ч. 3 ст. 21 даного Закону України у таких пропозиціях повинно зазначатись лише яким чином парламент має використовувати висновки тимчасової слідчої комісії у разі прийняття своїх рішень. Тим більше, як відомо, висновки та пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження. Таким чином, пропозиції тимчасової слідчої комісії мають виступати суто як основа для ухвалення відповідних рішень Верховною Радою України, у тому числі щодо саме її звернення до правоохоронних органів. Тому тут маємо не погодитись з Ю.Г. Барабашем [222, с. 116–118] щодо доцільності надання тимчасовій слідчій комісії права самостійно направляти свої висновки та пропозиції до суду, правоохоронних органів, главі держави чи уряду. Натомість більш оптимальним для підвищення дієвості парламентського розслідування вбачається запропоноване М. Горovenко [252, с. 33] та М.П. Рачинською [216, с. 80] подання саме парламентом за результатами розгляду висновків тимчасової слідчої комісії власних обґрунтованих висновків безпосередньо на розгляд суду.

Згідно ч. 2 ст. 3, п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX тимчасова слідча комісія зобов'язується готувати не тільки відповідні висновки та пропозиції, а і «пропозиції щодо проєктів актів Верховної Ради України за результатами їх розгляду». При цьому, висновки та пропозиції є складовою звіту тимчасової слідчої комісії, що відображають результати проведеного розслідування та розглядаються парламентом (ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 21, п. 1 ч. 2 ст. 22 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX). Натомість профільним Законом України не регламентуються питання розробки тимчасовою слідчою комісією певного проєкту акту Верховної Ради України чи його розгляду парламентом. Тим більше, що законопроектна робота сама по собі не є завданням тимчасових слідчих комісій. А згідно ч. 2 ст. 88 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI підготовка та внесення проєкту акту Верховної Ради України виступає не окремим результатом роботи тимчасової слідчої комісії, а лише формою викладу їх пропозицій. Вказане актуалізує щонайменше уточнення таких повноважень тимчасової слідчої комісії з підготовки пропозицій щодо проєктів актів парламенту.

Розгляд парламентом звіту тимчасової слідчої комісії уособлює підсумково-аналітичний етап її контрольної діяльності. При цьому, дещо недосконалим, на нашу думку, є формулювання у ч. 2 ст. 22 Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX, ч. 3 ст. 88 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI повноважень Верховної Ради України за результатами розгляду звіту тимчасової слідчої комісії (взяти до відома її висновки і пропозиції, припинити повноваження тимчасової слідчої комісії чи продовжити її роботу). Якщо два останніх повноваження парламенту взаємовиключні й залежать від повноти та ретельності проведеного розслідування, то взяття Верховною Радою України до відома висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії має бути законодавчо обумовленим, логічно-послідовним політико-правовим наслідком їх розгляду, а не одним із опціональних варіантів прийняття рішення.

Попри досить широкі повноваження тимчасової слідчої комісії з проведення парламентського розслідування вона є лише робочим органом парламенту з політико-правовим характером діяльності, яка має підготовчо-допоміжне значення для Верховної Ради України та не може підміняти кримінальне провадження. Тому висновки тимчасової слідчої комісії й юридично необов'язкові для слідства та суду, які мають не тільки виявляти неупередженість, але і, наприклад, застосовувати інші процесуальні засоби доказування. Натомість, як слушно констатує М. Амеллер, єдина функція слідчої комісії полягає у наданні висновків парламенту і вона ніколи не повинна самостійно приймати рішення з питань, які нею розслідуються [221, с. 481]. З огляду на це вважаємо недоцільним запропоноване М. Горovenко [252, с. 33], О.О. Майданник [232, с. 130; 243, с. 188] та М.П. Рачинською [216, с. 81] саме обов'язкове врахування органами слідства і суду результатів діяльності тимчасових слідчих комісій.

У свою чергу факультативне направлення Верховною Радою України висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України (без законодавчо визначеної мети), а також до відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування для «реагування» має суто інформаційну природу та може розглядатись лише як засіб політичного впливу парламенту на них. Тим більше, що

нерідко висновки тимчасової слідчої комісії та засновані на них пропозиції парламенту фактично ігноруються відповідними суб'єктами або розглядаються ними суто формально (наприклад, не притягаючи винних осіб до відповідальності), що позбавляє ефективності парламентське розслідування. Враховуючи це, вважаємо, що з метою підвищення рівня реалізації висновків тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України саме в рамках розгляду її звіту має обов'язково (принаймні попередньо) визначатись з доцільністю вжиття запропонованих тимчасовою слідчою комісією заходів (прийняття закону, проведення парламентських слухань, звернення до Конституційного Суду України, оголошення вотуму недовіри уряду тощо) [257, с. 73].

Таким чином, гарантії діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, попри недостатню впорядкованість та фрагментарність їх регулювання, є важливою умовою своєчасності, всебічності та повноти парламентських розслідувань. Удосконалення гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій пріоритетно має бути направлене на: обов'язкове продовження їх роботи після закінчення сесії парламенту; застосування до членів тимчасової слідчої комісії, безпідставно відсутніх на її засіданнях, заходів фінансового впливу; надання представникам громадськості права бути присутніми на відкритих засіданнях тимчасової слідчої комісії; забезпечення дотримання таємниці парламентського розслідування та відповідальності за її порушення; широке й вільне поширення матеріалів розслідування, висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії; впровадження електронного документообігу у тимчасовій слідчій комісії; надання голові парламенту права приймати остаточне рішення про здійснення державної охорони членів тимчасової слідчої комісії.

Розслідування в рамках парламентського контролю питань, що становлять суспільний інтерес, потребує застосування своєрідних організаційно-правових форм діяльності тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України (отримання показань чи пояснень, вилучення документів, залучення фахівців, призначення експертів та ін.). Вони мають не тільки забезпечувати швидкий та повний збір і дослідження відповідної інформації, а і не допускати зловживання з боку тимчасової

слідчої комісії, її втручання у діяльність інших органів і посадових осіб, перебирання слідчих функцій.

Законодавче закріплення наприкінці 2019 року основних повноважень та засобів діяльності тимчасових слідчих комісій значною мірою упорядкувало практику їх функціонування та розблокувало правомірне здійснення ними дієвих заходів парламентського розслідування. Проте сьогодні основні форми парламентського розслідування в Україні та порядок їх реалізації все ще характеризуються деякою фрагментарністю та неузгодженістю законодавчого регулювання, чіткою невизначеністю меж реалізації тимчасовою слідчою комісією своїх повноважень, що серед іншого допускає ухилення посадових осіб від співпраці з нею. Результативність парламентського розслідування значною мірою залежить від підготовки та затвердження звіту тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, розгляду та використання її висновків і пропозицій, що сьогодні виявляє певну неузгодженість та прогалини законодавчого регулювання.

РОЗДІЛ 4

ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ В УКРАЇНІ

4.1. Сучасний стан і проблеми правового статусу парламентської опозиції в Україні

Розбудова парламентаризму в Україні, що є одним із ключових напрямків нинішньої конституційної реформи, включає у себе не лише посилення ролі Верховної Ради України, забезпечення прозорості її діяльності та удосконалення парламентських процедур, але й внутрішньо інституційний розвиток парламенту. При цьому, особливої уваги потребує інституалізація парламентської опозиції в Україні, спроможної реально контролювати, стримувати та опонувати парламентській коаліції. Попри певні кроки щодо усунення прогалин правових засад діяльності Верховної Ради України (наприклад, прийняття закону про тимчасові слідчі та спеціальні комісії) питання статусу та взаємовідносин фактично існуючих парламентської більшості та меншості залишаються наразі все ще належно неврегульованими.

Зазначимо, що проблематика правового статусу парламентської опозиції в Україні була предметом низки наукових досліджень таких вчених як О.М. Масловська [258], І.А. Павленко [259], О. Петренко [260], С.С. Шаранич [261] та інші. Разом із тим, їх наукові роботи із плином часу частково вже втратили свою актуальність або побічно стосуються лише окремих особливостей становлення та діяльності парламентської опозиції в Україні, комплексно не характеризуючи зміст і напрямки удосконалення її конституційно-правового статусу.

Окремо слід вказати дисертацію та інші роботи О.В. Совгирі [262; 263], присвячені порівняльно-правовому аналізу правового статусу парламентської опозиції в Україні та інших країнах. Так, вченим ще у 2005 році наголошувалось, що діяльність парламентської опозиції, як одного з основоположних інститутів конституційного права, у країнах

із недостатньо розвинутими демократичними традиціями має регламентуватись «на рівні законодавства, а не на рівні традицій». Але попри достатню ґрунтовність зазначеного дослідження на сьогодні воно також вже є дещо застарілим, позаяк не враховує поточний стан парламентської опозиції в Україні та проблеми розвитку її статусу. Крім того, теоретико-правове дослідження статусу та взаємовідносин парламентської коаліції та опозиції було проведено Ю.М. Бисагою, Д.М. Беловим і С.С. Шараничем [264]. Також деякі аспекти сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні розглядалися у роботі Ю.В. Якименко, який відзначає визначальний вплив політичної доцільності на надання або позбавлення парламентської опозиції певних гарантій і прав [265, с. 129]. З огляду на необхідність вирішення даної проблеми в контексті подальшого розвитку парламентаризму в Україні нами й вбачаються актуальними питання сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні.

Передусім, відмітимо, що поділ депутатського корпусу на коаліцію та опозицію є об'єктивною, іманентною властивістю парламентаризму. В межах даного дослідження під парламентською опозицією ми насамперед розуміємо організовану сукупність депутатських фракцій і груп, об'єднаних метою зміни існуючої публічної влади та здійснюваного нею політичного курсу. Попри це до Конституції України від 28.06.1996 р. [21] були включені окремі положення щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України лише у 2004 році – через 13 років після відновлення незалежності України. Натомість на нормативно-правовому рівні термін «парламентська опозиція», деякі її гарантії та права дещо побічно згадувались тільки протягом 2008–2010 років у Регламентах Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI [266] і від 10.02.2010 р. № 1861-VI [63].

Отже, сьогодні в Україні повністю відсутнє конституційне та законодавче визнання парламентської опозиції як природного політико-правового явища, а також мінімально необхідні гарантії та права для її участі у конституційно-правових відносинах і реального впливу на парламентські процеси. Статус парламентської опозиції та коаліції предметно не розмежовується. Вказане значною мірою ускладнює

сприйняття не тільки суспільством, а і самою парламентською опозицією її сутності та завдань щодо контролю і конструктивної критики дій більшості та уряду, формування обґрунтованих альтернатив державної політики та кадрового потенціалу. Хоча і у науковій літературі [261] зустрічається досить дискусійне бачення завдань опозиції як контролю не лише діяльності коаліції та уряду, а взагалі «за органами державної влади та органами місцевого самоврядування».

Окремо в контексті забезпечення цілісності правового статусу парламентської опозиції зауважимо можливість врегулювання не тільки її прав і гарантій, а й загальних обов'язків (виконувати свої завдання, дотримуватись законодавства, здійснювати діяльність в інтересах усього суспільства тощо), що покликані сприяти відповідальності та ефективності опозиційної діяльності. Водночас ми не вбачаємо нагальної потреби окремого закріплення обов'язків парламентської опозиції щодо утримання від дій, спрямованих на захоплення державної влади, розпалювання ворожнечі, посягання на права людини чи утворення воєнізованих формувань (як це пропонує О.В. Совгира [262]), оскільки вказане змістовно вже охоплюється її обов'язком дотримуватись законодавства.

Також відкритим є питання щодо віднесення до парламентської опозиції будь-якої депутатської фракції або групи, яка заявляє про свою опозиційність, їх певного об'єднання чи тільки найбільшої опозиційної фракції. Те ж саме стосується й питання встановлення вимоги до мінімального кількісного складу парламентської опозиції, оскільки за Регламентом Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI вона мала об'єднувати не менше половини народних депутатів України, що не належать до парламентської більшості. На нашу ж думку, властива Верховній Раді України багатопартійність та ідеологічна неоднорідність парламентської меншості актуалізує пошук оптимального підходу до надання усім парламентським силам, які мають намір реально провадити (а не лише проголосити) опозиційну діяльність (з урахуванням їх чисельності та незалежно від об'єднання), певного обсягу прав і гарантій парламентської опозиції. Хоча у цьому разі й вбачається досить складним справедливий розподіл прав і посад, належних парламентській опозиції, між різними опозиційними депутатськими фракціями та групами.

Сучасний стан правового статусу парламентської опозиції в Україні опосередковано визначається положеннями Регламенту Верховної Ради України, загальними для усіх депутатських фракцій і груп, не передбачаючи додаткових прав і гарантій саме для опозиційних парламентських сил. Так, ст. 83 Конституції України гарантує скликання позачергової сесії парламенту її головою на вимогу не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Вважаємо, що дана парламентська процедура не враховує інтереси менш чисельної (ніж 150 депутатів) або політично неоднорідної (представленої різними фракціями і групами) парламентської опозиції щодо скликання засідань Верховної Ради України та формування їх порядку денного. Те ж саме загалом стосується й права на виступ з питань порядку денного засідання парламенту, яке згідно ст. 34 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI гарантовано надається усім депутатським фракціям і групам, але не передбачає виступів як від консолідованої парламентської опозиції, так і від позафракційних представників парламентської меншості. У зв'язку із цим в рамках розбудови інституту парламентської опозиції та гарантування її права на висловлення своєї позиції може бути виправданим надання опозиції прав на першочерговий виступ у Верховній Раді України, на доповіді та заяви з визначених питань опозиційної діяльності, а також більшої можливості впливати на формування порядку денного певних пленарних засідань тощо.

Важливою гарантією правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути й право на рівний з парламентською коаліцією доступ до медіа, радіо, телебачення, інтернет-ресурсів. В цьому аспекті досить позитивним є надане ст. 18 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [81] усім парламентарям рівне право на виступ з питань їх депутатської діяльності. Водночас даний підхід більше направлений на інформування громадськості про роботу окремих народних депутатів України, а не про програму та діяльність парламентської опозиції в цілому, лідера опозиції, тіньового уряду тощо. Невизнання правової суб'єктності парламентської опозиції в Україні перешкоджає цілеспрямованості та послідовності використання наданих їй членам можливостей для інформування громадськості про свою діяльність.

Одним із проблемних аспектів статусу парламентської опозиції в Україні є відсутність достатніх правових гарантій зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України (наприклад, посади заступника Голови) та її органів (зокрема С.С. Шаранич пропонує відведення опозиції посади Голови Рахункової палати [261]). Такі гарантії необхідні не для впливу чи втручання опозиції у реалізацію влади, а для її рівноправної й відповідальної участі у підготовці та веденні засідань парламенту, організації інших форм його роботи, а також для своєчасного одержання вичерпної інформації та контролю за усіма парламентськими процесами. Так, хоча кандидатури на посади Голови Верховної Ради України та його заступників можуть вільно висуватись опозиційними депутатами, фракціями та групами, реальне обрання керівництва парламенту потребує відповідних голосів представників парламентської більшості, а отже, залежить суто від фактору політичної доцільності.

Комітети Верховної Ради України є її основними робочими органами, що здійснюють законопроектну роботу, підготовку та попередній розгляд інших питань, окремі форми парламентського контролю. Тому посади у комітетах парламенту природньо становлять підвищений інтерес з боку як коаліції, так і опозиції. При цьому, досить позитивним, хоча і недостатнім у вітчизняних реаліях є передбачене у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [238] відведення посади голови мінімум одного комітету представникам опозиції та її головування у комітетах з питань контролю діяльності уряду.

Сьогодні ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI і ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [98] передбачено демократичний принцип пропорційного розподілу посад у парламентських комітетах залежно від кількісного складу депутатських фракцій і груп. З одного боку, даний принцип може гарантувати парламентській опозиції певну кількість місць у комітетах відповідно до їх питомої ваги у структурі Верховної Ради України. Це забезпечує широку участь опозиційних фракцій і груп у різних формах роботи парламентських комітетів, спроможність опозиції стримувати та контролювати коаліцію і уряд. З іншого боку, невизнання суб'єктності парламентської опозиції, правова невизначеність механізму розрахунку квот

депутатських фракцій і груп для розподілу посад у парламентських комітетах, відсутність окремого прозорого розподілу керівних посад у комітетах зумовлює нинішню практику переважного відведення парламентській опозиції місць у менш впливових комітетах і порівняно невеликої кількості керівних посад у них (насамперед заступників голови і секретарів комітетів, а не їх голів). Хоча, наприклад, ще у 2012 році у 13 з 29 комітетів Верховної Ради України посади голів обіймали представники саме опозиційних депутатських фракцій [267], а вже у 2014 році три опозиційні фракції та групи взагалі не отримали посад голів комітетів [268]. Вказане виявляє необхідність встановлення додаткових гарантій забезпечення пропорційного представництва у складі комітетів (у тому числі й на їх керівних посадах) усіх парламентських політичних сил.

При цьому, раніше за першою редакцією Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI парламентська опозиція надіялась правом пріоритетного вибору посад голів (або їх перших заступників) комітетів з питань бюджету, організації парламенту, свободи слова, охорони здоров'я, науки та освіти, правоохоронної діяльності тощо. Вважаємо даний підхід досить раціональним і збалансованим, оскільки гарантії парламентській опозиції керівних посад у комітетах мали не абсолютний характер, а також враховували реальну чисельність опозиції та її пропорційну квоту на представництво у складі парламентських комітетів. Натомість запропоноване у законопроекті від 05.04.2018 р. реєстр. № 8233 [269] гарантоване надання опозиції (незалежно від її чисельності) посад голів і перших заступників голів у половині комітетів може розглядатись не тільки як надання необґрунтованої переваги парламентській опозиції, але й як істотне обмеження можливостей коаліції (яка бере повну відповідальність за роботу парламенту) здійснювати законодавчу, контрольну та інші функції Верховної Ради України.

Адже, як ми раніше вже відзначали [52, с. 348; 270, с. 84], ефективне виконання опозицією функцій стримування та контролю прямо не залежить від зайняття її представниками посад саме голів у комітетах, натомість більш пріоритетним є створення додаткових дієвих механізмів контролю опозицією роботи усіх комітетів та Верховної Ради України

в цілому. Цьому сприятиме і, наприклад, надання опозиції (з урахуванням принципу пропорційного розподілу посад) права першочергового вибору інших керівних посад у комітетах, які дозволять найбільше контролювати роботу коаліції та уряду.

У роботі парламентських комітетів представники опозиції наразі не мають особливих прав, а можуть використовувати лише загальні права члена комітету (наприклад, на обов'язкове голосування щодо його пропозиції, на окрему думку до рішення комітету тощо) для акумулювання та просування альтернативних проєктів рішень. Щодо цього посиленню ролі парламентської опозиції, наприклад, сприятиме гарантування їй прав ініціювати проведення комітетських слухань, запрошувати на них експертів та інших осіб тощо. Загалом же має йтися не тільки про розширення прав парламентської опозиції, а і про формування дієвих механізмів їх реалізації, зокрема забезпечення реальної відповідальності за порушення прав опозиції [271, с. 24].

Важливою складовою правового статусу парламентської опозиції в Україні є гарантоване ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. право на утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за рішенням не менш як однієї третини від конституційного складу парламенту. Загалом такий підхід наразі фактично дозволяє існуючим опозиційним депутатським фракціям і групам за потреби ініціювати проведення парламентських розслідувань, але у разі меншої чисельності або політичної роз'єднаності опозиційних сил у парламенті вони матимуть вужчі можливості утворювати тимчасові слідчі комісії. При цьому, щодо комплектування складу тимчасової слідчої комісії також застосовується принцип пропорційного представництва депутатських фракцій і груп. Це допускає зайняття ключових керівних посад і більшої частини посад членів тимчасової слідчої комісії представниками парламентської коаліції або (в умовах не інституалізованості парламентської опозиції) обрання на керівні посади тих депутатів, які лише формально належать до меншості, а не коаліції у парламенті. Хоча, наприклад, у Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи прямо пропонується, щоб саме член опозиції був призначений головою або доповідачем відповідного комітету з розслідування.

Що стосується права на інтерпеляції як засобу опозиційної діяльності, то сьогодні в Україні впроваджені лише окремі його елементи. Зокрема згідно ст. 15, 16 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII народний депутат України має право на депутатські запит і звернення. Такий запит (заявлена на сесії парламенту вимога дати офіційну відповідь) і звернення (пропозиція здійснити певні дії чи дати роз'яснення) походять від конкретних народних депутатів України, а не від парламентської опозиції, мають здебільшого лише інформаційну направленість та доволі невизначені правові наслідки, у тому числі що стосується неможливості притягнення окремого міністра до конституційно-правової відповідальності. Хоча ст. 87 Конституції України передбачено право не менш як третини народних депутатів України ініціювати розгляд питання про відповідальність усього Кабінету Міністрів України, в рамках якого парламентська опозиція може домогатись висловлення парламентом уряду резолюції недовіри. Так чи інакше, уточнення змісту, порядку та правових наслідків реалізації цих та інших базових прав парламентської опозиції має бути одним із пріоритетів удосконалення її правового статусу в Україні.

Право на регулярне отримання інформації від Кабінету Міністрів України також реалізується через механізм «години запитань до Уряду», в рамках якого згідно ст. 229, 230 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI опозиційні депутатські фракції і групи, окремі народні депутати України щотижня мають можливість ставити членам уряду запитання, хоча і тільки з «визначеної теми». Попри певну недосконалість порядку організації та проведення «години запитань до Уряду» дана форма парламентського контролю дозволяє опозиції не тільки безпосередньо одержати на засіданні парламенту офіційну інформацію від уряду, але й надавати публічності та суспільного резонансу проблемам і недолікам в роботі Кабінету Міністрів України. В цьому контексті також слушним було би надання парламентській опозиції права визначати тематику «години запитань до Уряду», а також розширення форм взаємодії опозиції та уряду шляхом проведення їх консультацій тощо. Проте така діяльність парламентської опозиції не повинна допускати перешкоджання або втручання в діяльність уряду та інших органів виконавчої влади.

Іншою істотною гарантією контрольної діяльності парламентської опозиції в Україні є право щонайменше сорока п'яти народних депутатів України звертатись до Конституційного Суду України для оскарження конституційності законів України, актів глави держави та уряду, а також для офіційного тлумачення Конституції України. Невизнання суб'єктності парламентської опозиції в Україні безпосередньо не обмежує її можливості щодо конституційного оскарження з огляду на порівняно невелику мінімальну кількість парламентарів для звернення до Конституційного Суду України та суто правовий характер розгляду ним відповідних питань.

Внаслідок неінституалізованості парламентської опозиції в Україні відсутні такі її організаційно-правові форми як тіньовий опозиційний уряд і лідер опозиції, а також не передбачено окреме державне фінансування парламентської опозиції. Доцільність законодавчого утворення в Україні тіньового уряду, що неодноразово пропонувалось у законопроектній практиці, є доволі дискусійною, як підтримується [272, с. 6], так і заперечується [261] різними вченими. На нашу думку, дане питання має вирішуватись в рамках системного бачення шляхів інституалізації парламентської опозиції в Україні, значною мірою залежачи від її консолідованості, характеру відносин з більшістю та урядом, наявності у опозиції тих чи інших дієвих механізмів контролю їх діяльності. У будь-якому разі тіньовий уряд (у випадку його утворення) має обмежуватись консультативно-дорадчою роллю, не втручаючись у реалізацію виконавчої влади. Державне фінансування опозиції у Верховній Раді України потенційно може стати важливою гарантією її ефективної роботи, однак, його запровадження залежить не тільки від розвиненості парламентаризму, прав і потреб опозиції, але й від спроможності держави щодо її додаткового фінансування у необхідному обсязі.

Відсутність в Україні цілісного правового статусу парламентської опозиції та неупорядкований, часом надмірний, вплив на неї політичної кон'юнктури негативно позначаються на інституційному розвитку парламентської опозиції та ефективності її діяльності у Верховній Раді України. Також слід погодитись з Ю.В. Якименко, що відсутність належних правових засад і гарантій прав опозиції є суттєвим чинником нестабільності політичної системи України [265, с. 128]. Тому,

зважаючи на особливості вітчизняної правової системи, недостатню сталість в Україні парламентаризму та політичної системи, а також відсутність достатніх парламентських традицій і поваги до них, констатуємо доцільність комплексного конституційного та законодавчого закріплення засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні (насамперед порядку її утворення та припинення діяльності, прав, обов'язків, гарантій і процедур, відносин з коаліцією та урядом). У даному разі може йтися або про ухвалення профільного закону про парламентську опозицію, або, як пропонує С.С. Шаранич [261], про врегулювання статусу і опозиції, і коаліції у Регламенті Верховної Ради України. Такий підхід безпосередньо відповідатиме Керівництву Міжпарламентського союзу з прав та обов'язків опозиції 1999 р. [273].

При цьому, в основу правового статусу парламентської опозиції насамперед має покладатись повага до її прав, баланс прав і обов'язків опозиції та коаліції, конструктивна співпраця (а не лише критика) опозиції з більшістю у Верховній Раді України. Водночас слід погодитись із неможливістю вичерпного визначення усіх ознак парламентської опозиції, форм і змісту опозиційної діяльності, а також недоцільністю диференціації прав депутатів залежно від їх приналежності до більшості або меншості [274, с. 8–9]. Як слушно відзначає В. Кольцов [275, с. 65], створення правових підвалин функціонування парламентської опозиції є важливим способом інституціоналізації її ролі та повноважень. Тим більше, ще у Висновку Конституційного Суду України від 27.06.2000 р. № 1-в/2000 [28] прямо було наголошено на потребі встановлення гарантій парламентської меншості як умови політичного плюралізму та реалізації політичних прав громадян. Необхідність належного врегулювання статусу парламентської опозиції свого часу відзначалась і у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту від 17.03.2016 р. [121].

Таким чином, сьогодні конституційно-правовий статус парламентської опозиції в Україні характеризується невизнанням її суб'єктності, відсутністю належного правового регулювання прав, гарантій і меж діяльності парламентської опозиції, зокрема щодо зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України та її органах. Це негативно позначається на інституційному розвитку парламентської

опозиції та ефективності її діяльності у Верховній Раді України. Неінституалізованість парламентської опозиції зумовлює відсутність у опозиційних політичних сил у Верховній Раді України відповідних обов'язків, наприклад, щодо формування тіньового уряду, підготовки альтернативної програми діяльності уряду, дотримання національних інтересів, заборони зловживання своїми правами та гарантіями тощо. Водночас де-факто опозиційні депутатські фракції та групи, окремі народні депутати України для контролю за діяльністю коаліції та уряду можуть здійснювати деякі ефективні загальнопарламентські засоби і процедури (запити, заслуховування уряду, ініціювання парламентського розслідування, конституційне оскарження тощо), що закладає основи опозиційної діяльності у Верховній Раді України.

Особливості вітчизняної правової системи, недостатня розвиненість парламентаризму та політичної системи актуалізують комплексне конституційне та законодавче закріплення засад функціонування парламентської опозиції в Україні, зокрема порядку її утворення та припинення діяльності, прав і обов'язків, гарантій та процедур, відносин з коаліцією та урядом. Інституалізація парламентської опозиції в Україні та розвиток її правового статусу повинні спрямовуватись на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з парламентською більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві Верховної Ради України та її органах, контролю діяльності більшості та уряду, оприлюднення у парламенті її позиції. Пріоритетом удосконалення статусу парламентської опозиції має бути не тільки уточнення та розширення її прав, а і формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції.

4.2. Правовий статус парламентської опозиції у європейських країнах: досвід для України

У парламенті, як одній з основних форм представницької демократії, має бути забезпечена репрезентативність усього суспільства та дієва, рівноправна участь обраних ним представників у розгляді та ухваленні законів, формуванні державної політики тощо. Важливою умовою цього

є наявність у парламенті організованої депутатської опозиції, наділеної реальними правами та гарантіями щодо змістовної участі у всіх парламентських процесах і контролю діяльності більшості у парламенті. Як зазначає Шміц Джеральд (Schmitz Gerald), опозиція покликана виконувати функції представницької демократії, вона уособлює внутрішній діалог, узгодження та синтез позицій, чим викликає суспільний резонанс [276]. Адже, згідно Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи [238], демократична властивість парламенту вимірюється засобами, що є у парламентської опозиції для здійснення її завдань.

У той же час в Україні статус парламентської опозиції наразі все ще залишається остаточно законодавчо неврегульованим, значною мірою визначаючись не стільки правовими нормами, скільки ситуативною політичною доцільністю. У підсумку це нерідко негативно позначається на інституалізації парламентської опозиції та її спроможності впливати на парламентські процеси й може спричиняти кризи у парламенті. У європейських країнах запроваджені різні моделі парламентської опозиції, специфіка та відмінності яких зумовлені існуючими у державі конституційним ладом, парламентаризмом, правовою системою, правовою та політичною культурою тощо. Одним із пріоритетних напрямків поліпшення статусу парламентської опозиції в Україні в рамках її європейської інтеграції є використання позитивного досвіду європейських країн. Саме тому в контексті упорядкування та розвитку правового статусу парламентської опозиції в Україні нами й вбачається актуальною розгорнута характеристика його сучасного стану та перспектив удосконалення з урахуванням досвіду різних європейських країн.

Щодо аналізу досвіду європейських країн у регулюванні правового статусу парламентської опозиції варто відмітити низку ґрунтовних наукових публікацій. Так, Петро Копецький (Petr Korescky) і Марія Спірова (Maria Spirova) наводять порівняльно-правову характеристику парламентської опозиції у посткомуністичній Східній Європі [277], хоча емпірична база даного дослідження була дещо обмеженою парламентською практикою насамперед лише Болгарії, Чехії та Угорщини. У цьому контексті слід позитивно відзначити більш широкий компаративний аналіз А. Грубінко і А. Кучер правового забезпечення діяльності

парламентської опозиції в країнах як англо-американської, так і романо-германської правових систем [272]. Крім того, особливості правового статусу та фактичної ролі парламентської опозиції у конкретних європейських країнах розглядались у наукових роботах Р.Б. Андевег (R.B. Andeweg), Л. де Вінтер (L. de Winter) і В.К. Мюллер (W.C. Müller) щодо Австрії, Бельгії, Нідерландів [278], Зайц Драго (Zajc Drago) щодо Словенії [279], Андре Кайзер (André Kaiser) щодо Великобританії [280] та інших. Разом із тим, дані наукові праці значною мірою стосуються не тільки конституційно-правового регулювання, а емпіричного досвіду окремих етапів інституалізації та функціонування парламентської опозиції у відповідних європейських країнах. Тому дослідження теоретичних і правових засад функціонування парламентської опозиції також потребує продовження.

4.2.1. Особливості розуміння та регулювання статусу парламентської опозиції в європейських країнах та Україні

Основні моделі парламентської опозиції.

Передусім, відмітимо, що у країнах Європи з урахуванням особливостей форми державного правління та політичної системи конкретної держави парламентська опозиція має свій власний більше або менше формалізований статус. Як відзначають Петро Копецький і Марія Спірова, у посткомуністичній Східній Європі на статус парламентської опозиції особливий вплив мають способи взаємодії виконавчої та законодавчої влади [277]. За такими критеріями як рівень інституціоналізації парламентської опозиції та її вплив на парламентські й інші політичні процеси усталено виділяють вестмінстерську, французьку, німецьку та скандинавську моделі парламентської опозиції [272, с. 9; 274, с. 9, 11]. Такі риси французької моделі як пропорційне представництво депутатських фракцій в органах парламенту, утворення тимчасових слідчих комісій для проведення парламентських розслідувань, право на інтерпеляції та конституційне оскарження і т.ін. наразі дозволяють співвідносити саме із нею сучасний стан правового статусу

парламентської опозиції в Україні. Як і в Україні, основним недоліком французької моделі є відсутність цілісного інституційного статусу парламентської опозиції, що значною мірою стримує її розвиток, послаблює та обмежує можливості ефективно впливати на відповідні парламентські процеси (наприклад, на визначення порядку денного засідань парламенту). При цьому, Зайц Драго на прикладі Словенії прямо вказує на важливість для якісної парламентської демократії реальної участі інституціоналізованої парламентської опозиції у законодавчих та політичних процесах [279].

В Україні попри неінституалізованість парламентської опозиції є й деякі елементи вестмінстерської моделі (наприклад, година запитань до уряду, контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України). Водночас повне запровадження в Україні вестмінстерської моделі означитиме не тільки високу формалізовану інституалізацію парламентської опозиції, але й її порівняно незначну роль у законодавчому процесі та внутрішньо парламентській організації. Адже, у Великобританії та інших вестмінстерських демократіях, як вказує Андре Кайзер, опозиційні партії нерідко не координують свої політичні стратегії у парламенті та мають відносно мало можливостей впливати на розробку політики [280]. Скандинавська модель діє у своєрідній (порівняно з Україною) політичній та партійній системі, що у той же час дозволяє формально неінституалізованій парламентській опозиції фактично відігравати значну роль у законотворчості (робота в комітетах, участь у формуванні порядку денного засідань парламенту тощо) та парламентському контролю. Тому в контексті розширення прав і підвищення ефективності парламентської опозиції в Україні досить цікавою вбачається німецька модель. Зокрема в умовах часткової інституалізації парламентської опозиції передбачено надання їй змоги суттєво впливати на законодавчий процес і діяльність уряду (зайняття частини керівних посад у постійних комітетах парламенту, вето урядових законопроектів, конституційне оскарження законів, можливе включення представників опозиції до складу уряду тощо). Але останнє може дещо розмивати між опозицією та урядом відповідальність за конкретні законодавчі акти. Наголосимо, що подібні права та гарантії діяльності парламентської опозиції не мають перешкоджати коаліції у повній мірі

формувати та реалізувати відповідну державну політику, адже коаліція і несе за це політико-правову відповідальність. Викладене не дозволяє у повній мірі погодитись із висновком Лабораторії законодавчих ініціатив (Київ, Україна, 2006), що найкращими моделями для визначення та захисту прав парламентської опозиції в Україні є німецька та вестмінстерська моделі [274, с. 32].

Тому вважаємо, що в основу розбудови інституту парламентської опозиції в Україні має бути покладено синтез переваг різних моделей парламентської опозиції з урахуванням поточних реалій форми правління та політичної системи України як східноєвропейської, пострадянської країни. Зокрема запроваджена в Україні парламентсько-президентська форма правління, що передбачає формування уряду парламентською більшістю, потребує розмежування статусу більшості та опозиції, забезпечення останньою дієвого контролю за діяльністю виконавчої влади [281, с. 23]. При цьому, має забезпечуватись баланс прав і обов'язків опозиції та більшості у парламенті. Адже, як відзначає Людгер Хелмс (Ludger Helms), відсутність у опозиції достатніх прав пов'язана з послабленням демократичності та легітимності політичної системи, а надмірність повноважень опозиції може призводити до послаблення парламентської більшості й зниження політичної стабільності [282]. Усі засоби діяльності парламентської опозиції повинні бути направлені насамперед на врахування її інтересів при здійсненні влади парламентською більшістю. В даному контексті вбачається позитивним безпосереднє закріплення у ст. 6 Конституції Чехії від 16.12.1992 р. [283] загального принципу забезпечення захисту прав меншості при прийнятті більшістю політичних рішень.

Поняття та ознаки парламентської опозиції.

Запроваджені в європейських країнах різні моделі парламентської опозиції не обов'язково потребують законодавчого формулювання поняття опозиції, що, як правило, пов'язано з усталеною парламентською традицією відносин меншості з коаліцією та урядом. Крім того, є досить складним чітке правове визначення ознак парламентської опозиції, її співвідношення та розмежування з суміжними категоріями «парламентська меншість» і «політична опозиція». Тому у низці європейських країн (наприклад, у Німеччині, Польщі) більше

регламентується правовий статус не опозиції, а усієї парламентської меншості, тобто тих фракцій і членів парламенту, які не увійшли до складу коаліції. Водночас у Великобританії, Литві, Португалії та Румунії відповідні права та гарантії встановлюються насамперед саме для парламентської опозиції. Так, наприклад, у ст. 114, 228 Конституції Португалії від 25.04.1976 р. [284] прямо визнається право політичних партій на демократичну опозицію, що не може бути обмежене змінами до Конституції. Вважаємо, що законодавче визнання в Україні парламентської опозиції сприятиме більшій структурованості політичної системи та інституалізації парламентської опозиції, усвідомленню її місця та ролі як політичного актора, а також упорядкуванню відносин з парламентськими коаліцією та меншістю (яка не декларує свою опозиційність), позапарламентською політичною опозицією. Тут слід погодитись із Д. Штернбергер (D. Sternberger), що визнання, легітимізація та інституалізація парламентської опозиції є невід'ємною складовою політичної культури [285, с. 133]. Тим більше, що, як зазначає Людгер Хелмс, у представницьких демократіях парламентська опозиція завжди займає особливе місце, якщо не в емпіричному плані, то хоча би з нормативної точки зору [282].

Як відомо, за вестмінстерською моделлю (Великобританія) статус опозиції має друга за чисельним складом партія (фракція) у Палаті громад, а в інших моделях (Німеччина, Норвегія, Португалія) до парламентської опозиції відносяться депутати та їх фракції, що не беруть участь у формуванні уряду та не підтримують його політичний курс. Традиційна наявність у Верховній Раді України одразу декількох (ідеологічно різних, але сумірних за кількісним складом) фракцій, які не входять до більшості, зумовлює перевагу застосування саме останнього підходу. При цьому, означена незгода з політичним курсом у формально-правовій площині могла би виражатись у проголошенні депутатською фракцією або групою своєї опозиційності та власної альтернативної політичної програми. Використання в Україні такого конструктивного підходу відповідатиме парламентській практиці Литви, де згідно ст. 41 Статуту Сейму від 17.02.1994 р. [286] опозиційні фракції мають оголосити у своїх політичних деклараціях положення, відмінні від прийнятих більшістю Сейму. Аналогічно згідно

ст. 4 Регламенту Парламенту Молдови від 02.04.1996 р. [287] до парламентської опозиції належать фракції, які не входять до більшості та оголосили про свою опозиційність.

Також в умовах багатопартійності та ідеологічного плюралізму формування парламентської опозиції в Україні не має потребувати обов'язкового об'єднання в окремих блоках усіх фракцій і груп, які декларують свою опозиційність (як це, наприклад, пропонувалося законопроектом від 10.01.2001 р. [288] шляхом укладення угоди про парламентську опозицію). Вважаємо, що у разі такої неоднорідності парламентської опозиції повинен мати місце розподіл її прав між опозиційними фракціями та групами (як ключовими суб'єктами опозиційної діяльності) на основі співвідношення їх кількісного складу у парламенті, не допускаючи повну монополізацію статусу парламентської опозиції найбільшою з опозиційних фракцій. Раніше ж згідно ст. 68 Регламенту Верховної Ради України від 19.09.2008 р. [266] статус парламентської опозиції могла набути фракція (їх об'єднання), тільки якщо її склад налічував більше половини депутатів, які не увійшли до коаліції. Встановлення будь-яких кількісних вимог щодо чисельності депутатських фракцій і груп для визнання їх опозиційними (наприклад, С.С. Шаранич пропонує визнавати опозиційною фракцію, до якої належить не менше чверті від усіх парламентарів [261]) безпідставно перешкоджатиме набуттю статусу опозиції малочисельними депутатськими об'єднаннями, здійсненню ними контролю більшості та уряду, просуванню власних альтернативних програм.

Чи потрібно врегулювати статус парламентської опозиції?

Правовий статус і діяльність парламентської опозиції в європейських країнах зазвичай регулюється положеннями конституції та/або регламенту парламенту, внаслідок чого не виникає нагальної потреби у прийнятті окремого закону про парламентську опозицію. Зокрема за відсутності профільного закону саме Конституція Німеччини від 23.05.1949 р. [289] та Регламент Бундестагу від 28.01.1952 р. [290] встановлюють права та обов'язки парламентських фракцій, груп і депутатів, які можуть сформувати опозицію та здійснювати в рамках опозиційної діяльності свої загальні права. Також у ст. 51-1 Конституції Франції від 04.10.1958 р. [291] передбачено врегулювання у регламенті

кожної палати парламенту особливих прав опозиційних фракцій і міноритарних груп. А у Литві сутність і права парламентської опозиції насамперед визначаються у Статуті Сейму від 17.02.1994 р. З іншого боку, у Португалії діяльність опозиції крім Конституції від 25.04.1976 р. також регулюється Законами від 26.05.1998 р. про правовий статус опозиції [292] та від 05.09.1986 р. про гарантії права опозиційної партії на виступ [293]. Такий підхід забезпечує високий рівень правової визначеності досить широкого кола прав і гарантій діяльності парламентської опозиції у Португалії. Це дозволяє встановити чіткі й прозорі межі здійснення опозицією контролю дій уряду та підготовки альтернатив існуючій державній політиці. З огляду на вищевказані розбіжності у науковій літературі потреба ухвалення Закону України про парламентську опозицію також або заперечується (І.М. Берназюк [294], С.С. Шаранич [261]), або навпаки підтримується (У. Ільницька [295, с. 84], І.А. Павленко [296], О.В. Совгіря [297]).

На нашу думку, наразі існує нагальна необхідність широкого законодавчого врегулювання статусу парламентської опозиції (втім як і меншості в цілому) в Україні. Це насамперед зумовлюється наявністю в Україні романо-германської правової системи, властивим пострадянським країнам юридичним позитивізмом, недостатньою розвиненістю парламентаризму і політичних традицій, потребою обмеження влади більшості, нестабільністю політичної системи, остаточною не сформованістю громадянського суспільства. При цьому, як відзначають Петро Копецький і Марія Спірова, стабільність партійної системи має вирішальне значення для спроможності парламентської опозиції впливати на процес формування політики [277]. Тут слід зважати і на такі додаткові чинники як полярність парламентських сил в умовах триваючої агресії Російської Федерації, формування у парламенті однопартійної більшості тощо. Цілком слушною вбачається й позиція Конституційного Суду України, який у своєму Висновку від 27.06.2000 р. [28] констатував потребу доповнення Конституції України від 28.06.1996 р. [21] гарантіями парламентської меншості, відсутність яких порушує конституційний принцип політичної та ідеологічної багатоманітності, обмежує громадянські та політичні права громадян. Доцільність законодавчого закріплення статусу парламентської опозиції в Україні

підтверджується й значною законопроектною практикою з даного приводу. Зокрема тільки з 2000 року на розгляд Верховної Ради України було подано більше 20 законопроектів про політичну або парламентську опозицію, жоден з яких через відсутність політичного консенсусу наразі не було прийнято. Вважаємо, що предметом такого правового регулювання мають бути не тільки права, обов'язки та гарантії діяльності парламентської опозиції, але й відповідні засади та процедури їх реалізації.

4.2.2. Права та гарантії парламентської опозиції в європейських країнах: можливості впровадження в Україні

Представництво парламентської опозиції у керівництві парламенту та його органів.

Однією з ключових гарантій парламентської опозиції у європейських країнах є їх право на представництво у керівництві парламенту та його органів. При цьому, враховуючи загальну відокремленість опозиції від здійснення державної влади та суто політичний контекст обрання керівництва парламенту, у європейських країнах зазвичай відсутні правові гарантії зайняття опозицією посад голови парламенту та/або його заступників (в окремих випадках, як і в Україні, це є парламентською традицією). Хоча, наприклад, за ст. 188 Статуту Сейму Литви від 17.02.1994 р. прямо передбачено зайняття представниками опозиції двох посад заступників спікеру Сейму. А у Румунії одні з посад секретарів голови Палати депутатів і голови Сенату, як правило, мають займати представники опозиції (ст. 146 Регламенту Палати депутатів [298] і ст. 124 Регламенту Сенату Румунії [299]). На доцільність відведення опозиції справедливої кількості посад заступників голови парламенту вказувалось ще у Рекомендаціях щодо прав та обов'язків опозиції (1999) [273]. Вважаємо, що подібне закріплення в Україні за опозицією (але не обов'язково саме за її лідером, як це пропонує І.А. Павленко [296, с. 27]) посади заступника голови парламенту сприятиме відповідальній участі опозиції у підготовці та проведенні засідань й інших

форм роботи Верховної Ради України, здійсненню опозицією контролю за діяльністю парламентської більшості. Те ж саме стосується й доцільності зайняття опозицією членських і керівних посад у парламентських комітетах (комісіях).

Загалом у європейських країнах, як і в Україні, при формуванні комітетів (комісій) парламенту, інших його органів (Рада старійшин Бундестагу Німеччини, Конвент сеньйорів Сейму Польщі) застосовується принцип пропорційного розподілу посад (у тому числі керівних) між депутатськими фракціями згідно їх чисельності (Італія [300], Литва [286], Німеччина [289; 290], Норвегія [301], Польща [302; 303], Румунія [298; 299]). У законодавстві європейських країн конкретний зміст даного принципу, як правило, законодавчо не закріплюється, що виправдано в умовах розвиненого парламентаризму та високої політичної культури. Натомість суперечлива практика неналежного дотримання принципу пропорційного розподілу посад в органах Верховної Ради України (що була розглянута нами раніше [52, с. 345, 346]) актуалізує уточнення порядку його застосування в Україні. Тим більше, що у Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи прямо йдеться, що склад керівних органів парламенту має відображати його політичний склад.

Значна роль опозиції в організації парламенту Великобританії підтверджується обов'язковим включенням на підставі Акту про Палату громад від 20.07.1978 р. [304] депутата, номінованого лідером опозиції, до складу малочисельного комітету з питань управління справами Палати громад Великобританії. Також досить конструктивним вбачається передбачене ст. 46 Статуту Сейму Литви від 17.02.1994 р. обрання головою або заступником голови комітету з питань бюджету та фінансів та комітету з питань аудиту представника опозиційної групи, яка об'єднує понад половину парламентської меншості. А згідно ст. 28 Регламенту Парламенту Молдови від 02.04.1996 р. представник парламентської опозиції має очолювати підкомісію з парламентського контролю за діяльністю Служби інформації та безпеки. У такий спосіб опозиції гарантуються керівні посади лише у тих комітетах, які найбільше пов'язані з виконанням контрольних функцій парламентської опозиції. При цьому, варіативність надання посади голови комітету або його заступника дозволяє гнучко забезпечувати баланс інтересів опозиції

та більшості у парламенті. А надання означеної посади найбільшій з опозиційних фракцій в умовах парламентської багатопартійності вирішує питання конкуренції різних опозиційних фракцій.

Саме тому вважаємо виваженням і виправданим надання опозиційним фракціям (з урахуванням їх чисельності та квоти пропорційного представництва) права вибору керівних посад у тих комітетах Верховної Ради України, які дозволять опозиції контролювати дії парламентської більшості та уряду. Хоча належне виконання опозицією своїх функцій щодо стримування та контролю потребує не тільки призначення її представників на керівні посади у відповідних комітетах, але й достатніх можливостей для повноцінної, рівноправної участі опозиції у всіх формах роботи парламентських комітетів (право ініціювати засідання, вносити питання на розгляд, брати участь в обговоренні, вимагати проведення слухань тощо) [281, с. 28, 29]. Зокрема, наприклад, у Німеччині об'єктивність комітетських слухань забезпечується правом представників опозиції запрошувати на них власних експертів і свідків. Адже, як слушно наголошують І.С. Хмелько і Є.В. Перегуда [305], комітети парламенту «покликані сприяти владі більшості й захисту прав меншості».

Лідер парламентської опозиції, Тіньовий уряд та державне фінансування як особливості статусу парламентської опозиції.

В окремих європейських країнах існує інститут лідера парламентської опозиції, яким вважається керівник найбільшої опозиційної фракції або коаліції опозиційних фракцій (Великобританія [306], Ірландія [307], Литва [286]). Лідер парламентської опозиції, будучи не тільки уособленням альтернативної державної політики, у правовій площині насамперед виконує комунікативні та представницькі функції у парламенті. Зокрема у Литві лідер опозиції входить до складу Ради Сейму, а також має право на позачерговий виступ під час обговорення, клопотати про термінові дебати щодо законопроектів, на першочергову доповідь (питання) при розгляді урядової програми та звіту тощо. Такі повноваження лідера опозиції не перебирають і не підмінюють права окремих опозиційних фракцій, а спрощують відносини опозиції з більшістю та урядом, а також розширяють можливості парламентської опозиції щодо формулювання її узагальненої позиції, контролю

та публічної критики урядової політики. Нерідко лідер парламентської опозиції також бере участь у формуванні порядку денного, може ініціювати зупинення пленарного засідання та перевірку наявності кворуму і т.ін., що стримує поспішне ухвалення парламентом ініціатив коаліції та уряду. У даному контексті запровадження в Україні посади лідера парламентської опозиції сприятиме її структуруванню та консолідації, зумовлюючи посилення не лише впливу опозиції, але й персоналізованої відповідальності її лідера. У той же час потребують уваги і ймовірні негативні наслідки цього в умовах нерозвиненого парламентаризму, зокрема перевищення ролі особистості лідера опозиції над її програмою, а також не врахування інтересів менших опозиційних фракцій (яких не представляє «лідер опозиції»).

У Великобританії лідер опозиції утворює та очолює Тіньовий уряд, який покликаний ретельно контролювати роботу урядових міністерств, формувати власну політику за напрямками їх роботи, а також забезпечити у разі переходу опозиції до влади швидке утворення нового компетентного уряду та наступність його функціонування. Досить дискусійною є доцільність законодавчого закріплення засад діяльності тіньового уряду в Україні, хоча це неодноразово пропонувалось законопроектами від 06.07.2001 р., від 12.01.2007 р., від 30.08.2019 р. та ін. Нетривалий час утворення опозиційного уряду навіть передбачалось ст. 72 Регламенту Верховної Ради України від 19.09.2008 р. З одного боку, тіньовий уряд як консультативно-дорадчий орган дозволяє більш предметно контролювати роботу конкретних міністерств і заздалегідь визначитись із складом майбутнього уряду, забезпечити його обізнаність у поточних питаннях державної політики. У такому разі лідер парламентської опозиції як голова тіньового уряду повинен мати право на участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та виступу на них. Подібний підхід до утворення опозиційного уряду в Україні одні вчені поділяють (А. Грубінко та А. Кучер [272, с. 6]), тоді як інші вважають недостатньо обґрунтованим (С.С. Шаранич [261]) через очікувані втручання тіньового уряду у роботу державної влади та потребу його державного фінансування.

З іншого боку, в умовах не вестмінстерської моделі парламентської опозиції, а багатопартійного парламенту тіньовий уряд є лише одним

із інструментів політичної боротьби, що може застосовуватись різними опозиційними фракціями. Крім того, як відзначає Генріх Оберройтер (Heinrich Oberreuteur), у багатопартійному парламенті «тіньовий уряд» здебільшого не може розглядатись як прообраз наступного уряду, оскільки його формування буде залежати від утворення нової більшості різними парламентськими силами [308]. На нашу думку, за наявності у опозиції дієвих правових засобів моніторингу діяльності уряду (інтерпеляції, година запитань до уряду, звіти, участь у засіданнях уряду тощо) утворення тіньового уряду не є обов'язковим для виконання функцій парламентської опозиції (критика дій більшості та розробка альтернативної політики) та безпосередньо не потребує законодавчого врегулювання. Крім цього, згідно Алехандро Мухіка (Alejandro Mujica) та Ігнасіо Санчес-Куенка (Ignacio Sánchez-Cuenco) важливе значення має й різнобічна співпраця парламентської опозиції з урядом, що дозволяє такій опозиції впливати на державну політику, тим самим виправдовуючи здобуту електоральну підтримку [309, с. 89].

Слід звернути увагу і на таку особливу гарантію діяльності парламентської опозиції в окремих європейських країнах як її додаткове державне фінансування (Великобританія [306], Литва [286], Німеччина [310; 311], Швеція [312]), що також побічно згадується у Рекомендаціях щодо прав та обов'язків опозиції (1999) та Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи. Різноманітна матеріальна допомога (доплати, субсидії) держави лідеру та/або членам парламентської опозиції насамперед покликана забезпечити її незалежність і партійний розвиток, достатню фінансову основу для належного виконання представниками опозиції своїх функцій, а також сумірність фінансових ресурсів опозиції та коаліції. При цьому, цільове державне фінансування парламентської опозиції буде ефективним лише у разі обґрунтованості його розміру задачами опозиції та можливостями держави, достатньої інституціоналізованості парламентської опозиції, підконтрольності та прозорості використання такого фінансування. Тому вважаємо, що в Україні державне фінансування парламентської опозиції є одним із перспективних заходів удосконалення її правового статусу. Водночас це потребує таких передумов як достатній рівень інституціоналізації парламентської опозиції, більша розвиненість парламентаризму та політичної системи, висока правова та політична культура депутатського корпусу тощо.

Права парламентської опозиції у сфері контролю.

Одним із найбільш гарантованих прав парламентської опозиції у європейських країнах є право на одержання інформації про діяльність парламентської коаліції та уряду, що є ключовим інструментом здійснення опозицією парламентського контролю. Залежно від впливовості парламентської опозиції та характеру її взаємовідносин з державною владою зазначене право може істотно відрізнятись своїми межами та формами. У більшості країн, зокрема у Литві [286], Німеччині [289; 290], Норвегії [301], Польщі [302; 303; 313] та інших, законодавчо гарантується насамперед право парламентської опозиції ініціювати утворення слідчих, експертних й інших подібних комісій (комітетів) парламенту, право на інтерпеляції (великі та малі запити), проведення години запитань до уряду (або аналогічних за змістом заходів), право ініціювати йому вотум недовіри тощо. В Україні такі базові права визнаються здебільшого лише у загальному вигляді й потребують подальшого розвитку щодо спрощення та розширення можливості їх реалізації інституалізованою парламентською опозицією, а також уточнення окремих правових наслідків.

На відміну від парламентських правил України у низці європейських країн, що втілюють рекомендації Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи, саме опозиційні парламентські партії визначають теми для обговорення в рамках «години запитань до уряду» (або відповідних політичних дебатів) і мають пріоритет у визначенні питань до нього (Великобританія, Німеччина, Румунія, Франція). Цей підхід дозволяє парламентській опозиції максимально ефективно використовувати даний засіб парламентського контролю для своєчасного одержання вичерпної офіційної інформації безпосередньо від уряду та одночасно надання їй публічності (наприклад, шляхом трансляції подібних засідань парламенту у Франції). Як вказується у Рекомендаціях щодо прав та обов'язків опозиції (1999), належний контроль і критика опозицією дій уряду сприяє забезпеченню прозорості, цілісності та ефективності ведення державних справ, а також захисту суспільних інтересів і запобіганню зловживанням з боку влади.

Широкі можливості щодо контролю за діяльністю уряду має парламентська опозиція скандинавської моделі. Як відзначають Флеммінг

Юуль Крістіансен (Flemming Juul Christiansen) та Ерік Дамгаард (Erik Damgaard), у скандинавських країнах опозиційні партії, здійснюючи значний вплив на уряд меншості, за допомогою парламенту та електорату можуть притягати такий уряд до відповідальності [314]. Звертає увагу й те, що у Португалії та Чехії право ініціювати ухвалення резолюції недовіри уряду має одна четверта депутатів парламенту (його нижньої палати) (ст. 194 Конституції Португалії від 25.04.1976 р., ст. 72 Конституції Чехії від 16.12.1992 р.), а в Іспанії та Франції – одна десята членів нижньої палати парламенту (ст. 113 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [315], ст. 49 Конституції Франції від 04.10.1958 р.). Наголосимо, що надання істотно меншій ніж в Україні кількості депутатів права ініціювати ухвалення резолюції недовіри уряду враховує інтереси малочисельної та/або політично роз'єднаної парламентської опозиції. Додатковою формою контрольної діяльності парламентської опозиції також може бути право певної кількості депутатів ініціювати обвинувачення проти глави держави (Ірландія [307]) або проти членів уряду (Іспанія [315]). Виконання таких повноважень парламентською опозицією (або іншими представниками меншості) дозволяє їй не тільки здійснювати політичне опонування владі, але й реагувати на факти вчинення злочинів главою держави чи міністром, фактично відстоюючи тим самим суспільні та державні інтереси.

Також слід відзначити системний підхід до забезпечення інформаційних прав парламентської опозиції у Португалії. Перш за все, у ст. 114 Конституції Португалії від 25.04.1976 р. на найвищому рівні гарантовано саме «регулярне» отримання від уряду інформації з приводу питань, які становлять суспільний інтерес. Крім того, вбачається позитивним двосторонній і конструктивний характер інформування опозиції про діяльність уряду, що згідно Закону Португалії від 26.05.1998 р. втілюється не лише у праві опозиції направляти уряду запити та відповідати на його політичні заяви, але й у проведенні відповідних консультацій парламентської опозиції з урядом, участі в його офіційних заходах і т.ін. Корисним для України може бути й передбачене у Португалії щорічне звітування уряду про дотримання ним прав і гарантій парламентської опозиції, що є необхідною складовою належної реалізації її будь-якого правового статусу.

Право на конституційне оскарження є одним із ключових засобів контролю парламентською опозицією конституційності рішень парламентської більшості та уряду. При цьому, згідно ст. 61 Конституції Франції від 04.10.1958 р. шістдесят депутатів або сенаторів можуть звернутись до Конституційної Ради з приводу конституційності законів «до їх промульгації». На нашу думку, з метою реалізації Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи, у даному питанні опозиція могла би відігравати більш суттєву й широкую роль, звертаючись до органу конституційного контролю також й щодо конституційності вже чинних законів і рішень уряду.

Організаційні гарантії парламентської опозиції та її обов'язки.

Права, які парламентська опозиція фактично має в Україні та більшості європейських країн (Литва, Німеччина, Португалія, Румунія, Франція), щодо висловлення у парламенті своєї (альтернативної урядовій) політичної позиції загалом збігаються за формою та змістом. Зокрема це права на внесення на розгляд парламенту будь-якого питання та законопроекту, на виступ, на ініціювання скликання позачергового засідання, на почергове надання слова представникам меншості та більшості, на вільне висвітлення своєї позиції у медіа тощо. Сьогодні у демократичному суспільстві вказані права є базовими для усіх депутатів та їх об'єднань й загалом не потребують окремого визнання саме за парламентською опозицією. Хоча слід погодитись, що з метою гарантованого висвітлення узагальненої позиції інституалізованої парламентської опозиції в Україні може бути доцільним надання їй додаткового права на першочерговий виступ (доповідь) при розгляді у парламенті важливих питань (наприклад, програми або звіту уряду).

Водночас в умовах сьогоденішньої інформаційної свободи вбачаємо дещо недоречним деталізоване закріплення права парламентської опозиції на вихід у ефір державних радіо і телебачення (ст. 40 Конституції Португалії від 25.04.1976 р.) або норми щодо проведення прес-конференцій опозиційних парламентських груп не рідше двох разів на тиждень (ст. 132 Статуту Сейму Литви від 17.02.1994 р.). Тут має йтися скоріше про відсутність преференцій для парламентської більшості щодо політичного використання державних медіа та інших інформаційних ресурсів.

Разом із тим, слід зауважити деякі додаткові гарантії, покликані розширити можливості інституалізованої парламентської опозиції брати повноцінну участь в організації роботи парламенту. Так, наприклад, згідно ст. 97, 108, 162 Статуту Сейму Литви від 17.02.1994 р. парламентські групи опозиції складають порядок денний певних днів засідань парламенту, заборонено припинення дебатів у разі заперечення опозиційної групи (підтриманого третиною членів Сейму), лідер парламентської опозиції може ініціювати розгляд законопроектів за терміновою процедурою. При цьому, І.А. Павленко [259] прямо вказує на доцільність перенесення в Україну існуючого у Литві права опозиції самостійно формувати порядок денний окремих засідань парламенту. У Франції за ініціативою опозиційних фракцій визначається порядок денний одного дня засідань кожної палати парламенту протягом місяця (ст. 48 Конституції Франції від 04.10.1958 р.). Схожі положення передбачені і ст. 43-1 Регламенту Парламенту Молдови від 02.04.1996 р. Це є одним із мінімальних прав опозиції, які мають бути встановлені згідно Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи. Хоча, на нашу думку, більш виваженим і раціональним є врахування поглядів опозиції при складанні порядку денного й інших засідань парламенту (як це, наприклад, передбачено ст. 176 Конституції Португалії від 25.04.1976 р.). Подібно до цього у Польщі порядок денний засідань Сейму встановлюється з урахуванням позиції Конвенту сеньйорів Сейму, який складається з представників усіх фракцій і груп (ст. 16 Регламенту Сейму Польщі від 30.07.1992 р. [302]). Загалом погоджуючись з конструктивністю вищевказаних гарантій, вважаємо, що їх встановлення (зокрема і в Україні) потребує не тільки законодавчого визнання парламентської опозиції, але й усталеної належної практики її функціонування, узгодження інтересів різних опозиційних фракцій і груп, а також високої правової та політичної культури парламентарів для запобігання зловживанням правами і гарантіями парламентської опозиції.

Насамкінець, слід констатувати недостатнє врегулювання у законодавстві як України, так і інших європейських країн обов'язків парламентської опозиції. Адже, як вказувалось у Рекомендаціях щодо прав та обов'язків опозиції (1999), обов'язки опозиції визначаються самою

природою політичного життя, а не правовими нормами і тому не потребують окремої кодифікації. Натомість, згідно Зайц Драго традиційні функції парламентської опозиції (пропонувати, протиставляти, викривати) у постсоціалістичних країнах нерідко надто політизуються, використовуючись для блокування пропозицій уряду та делегітимізації коаліції та уряду [279]. Як відзначають Алехандро Мухіка та Ігнасіо Санчес-Куенка, якщо у західних демократіях (Великобританія, Італія, Німеччина) існує високий рівень консенсусу та співпраці між урядом та парламентською опозицією, то у менш демократичних країнах опозиція нерідко схильна протистояти державній владі всіма доступними способами [309, с. 87, 88]. Тому поряд із правами та гарантіями обов'язки мають бути невід'ємною складовою правового статусу парламентської опозиції в Україні. На нашу думку, у загальному вигляді основні обов'язки опозиції можуть бути сформульовані крізь призму її функцій та прав як: здійснення контролю та критики роботи коаліції та уряду, підготовка альтернативної політичної програми, інформування громадськості з цього приводу, а також дотримання чинного законодавства, діяльність у суспільних і державних інтересах, утримання від безпідставної, неконструктивної критики влади та дій щодо її насильницької зміни. Як слушно визнається у Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи, парламентська опозиція має виявляти політичну зрілість, відповідальність і конструктивність, використовувати свої права не тільки для критики, а для підсилення ефективності парламенту в цілому.

Таким чином, у європейських країнах статус парламентської опозиції головною мірою зумовлюється особливостями форми державного правління та політичної системи, варіюючись за ступенем інституалізації парламентської опозиції, її роллю у законотворчості та засобами контролю діяльності більшості та уряду. Розбудова інституту парламентської опозиції в Україні потребує синтезу переваг різних моделей парламентської опозиції з урахуванням поточних реалій форми правління та політичної системи України як східноєвропейської, пострадянської країни. Основними засадами цього має бути розмежування статусу більшості та опозиції, забезпечення балансу їх прав і обов'язків,

врахування інтересів меншості при здійсненні влади парламентською більшістю.

Законодавче визнання парламентської опозиції в Україні (за прикладом Литви та Португалії) сприятиме її інституалізації, усвідомленню місця та ролі як політичного актора, а також упорядкуванню відносин з парламентськими коаліцією та неопозиційною меншістю. Предметом законодавчого врегулювання статусу парламентської опозиції в Україні насамперед мають бути права, обов'язки та гарантії діяльності опозиції, засади і процедури їх реалізації.

Традиційна багатопартійність парламенту в Україні потребує надання різним депутатським фракціям і групам можливості набуття статусу парламентської опозиції незалежно від їх об'єднання (як у Молдові та Португалії), не допускаючи монополізацію прав парламентської опозиції найбільшою з опозиційних фракцій. Також актуалізується (подібно до Литви, Німеччини, Румунії) закріплення за парламентською опозицією посади заступника Голови Верховної Ради України, надання опозиційним фракціям права вибору керівних посад у тих парламентських комітетах, які дозволять контролювати дії більшості та уряду.

Запровадження в Україні (як у Великобританії, Ірландії, Литві) посади лідера парламентської опозиції сприятиме її структуруванню та консолідації, зумовлюючи посилення персоніфікованої відповідальності лідера опозиції, що водночас не має призводити до превалювання ролі особистості лідера опозиції над її програмою або до ігнорування інтересів менших опозиційних фракцій. У зв'язку з наявністю у опозиції дієвих правових засобів моніторингу діяльності уряду утворення тіньового уряду вбачається одним із можливих, але не обов'язкових засобів діяльності парламентської опозиції в Україні. Державне фінансування парламентської опозиції в Україні (за прикладом Великобританії, Німеччини, Швеції) може сприяти удосконаленню її статусу та підвищити ефективність діяльності, але потребує достатнього рівня інституалізації опозиції, більшої розвиненості парламентаризму та політичної системи, високої правової та політичної культури депутатів.

Для удосконалення взаємодії з урядом парламентській опозиції в Україні може надаватись право визначення тем і питань в рамках

«години запитань до уряду», передбачатись проведення консультацій опозиції з урядом, його звітування про дотримання прав опозиції (як у Великобританії, Німеччині, Румунії). Для розширення можливостей висловлення опозицією своєї позиції (подібно до Литви, Португалії, Франції) їй можуть бути надані права на першочерговий виступ при розгляді у парламенті низки важливих питань, а також на формування порядку денного окремих засідань парламенту. Невід’ємною складовою правового статусу парламентської опозиції мають бути її обов’язки, перш за все, щодо контролю та критики роботи коаліції та уряду, підготовки альтернативної політичної програми, інформування громадськості з цього приводу, утримання від безпідставної критики влади та дій щодо її насильницької зміни.

РОЗДІЛ 5

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

5.1. Конституційно-правовий статус Голови Верховної Ради України

Голова Верховної Ради України відіграє провідну роль у проведенні засідань та організації роботи парламенту, значною мірою впливаючи на швидкість і ефективність розгляду Верховною Радою України відповідних питань та прийняття щодо них рішень, злагожденість роботи органів і апарату парламенту. Вказане забезпечується не тільки істотними організаційними та розпорядчими повноваженнями Голови Верховної Ради України, але й наявністю у нього менш явних політико-правових важелів впливу на діяльність парламенту. При цьому, сьогодні конституційно-правовий статус Голови Верховної Ради України не позбавлений певних прогалин і суперечностей, що може негативно позначатись на відповідності його фактичного статусу правовому та у підсумку на організації роботи парламенту. Але попри це сучасна парламентська реформи предметно не охоплює питання оновлення правового статусу Голови Верховної Ради України та його заступників. Як також слушно наголошує В.І. Розвадовський, реальний статус Голови Верховної Ради України виявляє неусталеність та незавершеність еволюції даного парламентського інституту, характеризується його не завжди послідовними трансформаціями без урахування відповідних практичних аспектів [316, с. 10, 16]. З огляду на це та в контексті подальшого розвитку парламентаризму в Україні нами й вбачаються актуальними питання сучасного стану та особливостей конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України та його заступників.

Зазначимо, що проблематика правового статусу Голови Верховної Ради України раніше вже розглядалась іншими вченими. Зокрема

Ю.Г. Барабаш досліджував правовий статус голови парламенту у європейських країнах [317]; В.І. Розвадовський охарактеризував проблеми правового регулювання статусу Голови Верховної Ради України [318]; М.І. Стопченко – конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах [319]; Стенлі Бах (Stanley Bach) – інститут спікера у порівняльному контексті [320]; Жорж Бергунью (Georges Bergougous) – статус голів національних парламентських асамблей різних країн світу [321]; Сюзанна Лінн (Susanne Linn) та Франк Соболевські (Frank Sobolewski) – питання правового статусу Президента та віце-президентів Бундестагу ФРН [322]. Разом із тим, такі наукові роботи переважно присвячені або загальній порівняльно-правовій характеристиці статусу голови парламенту, або дослідженню тільки окремих елементів правового статусу Голови Верховної Ради України, розгорнуто не характеризуючи саме нинішні проблеми та особливості його статусу і організації роботи, пріоритетні напрямки їх удосконалення в рамках сучасної парламентської реформи.

Передусім, відмітимо, що конституційно-правовий статус Голови Верховної Ради України та його заступників, відображаючи їх політико-правове положення у парламенті та державі, є спеціальним (похідним) відносно загального статусу народного депутата України, права, обов'язки та гарантії діяльності якого також поширюються на голову парламенту та його заступників. Водночас до основних елементів їх власного правового статусу можна віднести правосуб'єктність, порядок обрання та відкликання з посад, а також повноваження Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника. Такі елементи їх правового статусу як гарантії діяльності та відповідальність залишаються нормативно чітко неврегульованими й наразі ще потребують свого розвитку та закріплення. Зокрема, як відзначає М.І. Стопченко [323, с. 13], правові гарантії та відповідальність голови парламенту мають безпосередньо закріплюватись нормами Конституції України.

Статус голови парламенту та його заступників встановлюється Конституцією України від 28.06.1996 р. [21], Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [63] та частково іншими правовими актами, що стосуються окремих аспектів їх діяльності. Наприклад,

це Положення про Апарат Верховної Ради України від 25.08.2011 р. [324] і Положення про Секретаріат Голови Верховної Ради України від 10.12.2020 р. [325], які визначають роль голови парламенту в організації, координації та контролі діяльності Апарату Верховної Ради України та його відповідних підрозділів.

Положення Конституції України відображають концептуальні вихідні ідеї, що покладаються в основу статусу Голови Верховної Ради України (як одного з вищих державних політичних діячів) та на яких ґрунтуються норми відповідних законодавчих і підзаконних актів, що регулюють вже окремі елементи статусу голови парламенту та засади організації його діяльності. Водночас слід констатувати фрагментарність конституційного регулювання статусу Голови Верховної Ради України, яке обмежується закріпленням насамперед лише суб'єкта його обрання та відкликання з посади, а також деяких повноважень голови парламенту. Зазначені конституційні повноваження мають різний ступінь своєї конкретизації, що відповідно актуалізує уточнення найбільш загальних повноважень Голови Верховної Ради України щодо організації ним роботи парламенту та його апарату, координації діяльності органів Верховної Ради України. Крім цього, слушним було би відображення на конституційному рівні способу та інших особливостей обрання парламентом Голови Верховної Ради України та його заступників, а також порядку та підстав їх відкликання з посад. Окремо додаткового конституційного визначення потребують засади та гарантії виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України у разі дострокового припинення його повноважень.

При цьому, згідно ч. 3 ст. 88 Конституції України голова парламенту здійснює свої конституційні повноваження у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Тому Регламент від 10.02.2010 р. мав би визначати саме порядок реалізації таких конституційних повноважень голови парламенту, а не конкретизувати чи розширювати їх. Попри це Регламент Верховної Ради України фактично предметно не визначає конкретний механізм реалізації частини повноважень Голови Верховної Ради України, як визначених Конституцією України, так і самим Регламентом. Зокрема йдеться про координацію діяльності органів Верховної Ради України, її представництво у зносинах з органами влади України та інших держав тощо.

Як наголошується у науковій літературі, саме оптимальне, чітке правове регулювання слугує індикатором ефективності роботи голови парламенту й запорукою здійснення парламентських функцій [323, с. 13]. Сьогодні ж правове регулювання статусу Голови Верховної Ради України в цілому залишається доволі фрагментарним і суперечливим, а також позбавлене достатнього процесуального забезпечення діяльності голови парламенту. Попри це на сучасному етапі парламентської реформи, зокрема згідно Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [138] та відповідних Рекомендацій від 17.03.2016 р. [121], прямо не передбачено вирішення існуючих проблем та вдосконалення конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України та його заступників.

5.1.1. Порядок обрання та відкликання з посади Голови Верховної Ради України

Зазначимо, що згідно ч. 1 ст. 74, ч. 1 ст. 79 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. голова парламенту та його заступники обираються парламентом на строк його повноважень з числа народних депутатів України. Подібний підхід загалом властивий і парламентам зарубіжних країн (наприклад, Австрії, Німеччини, Франції), хоча в окремих країнах спікер парламенту (чи його нижньої палати) може обиратися лише на одну парламентську сесію (наприклад, у Данії, Нідерландах, Швеції). Зміна спікера парламенту її кожної сесії забезпечує залучення до керівництва роботою парламенту більшої кількості парламентарів – представників різних коаліційних і опозиційних політичних сил, а також запобігає використанню головою парламенту своєї посади для підвищення власної політичної ваги, його протиставлення главі держави чи прем'єр-міністру. У той же час обрання голови парламенту на увесь строк його повноважень забезпечує більшу досвідченість голови парламенту та його політико-правову суб'єктність, уникнення можливих політичних криз через його переобрання, що в цілому сприяє внутрішній стабільності та упорядкованості парламентської діяльності.

Таким чином, враховуючи вже існуючий досвід і традиції вітчизняного парламентаризму, парламентсько-президентську форму правління, особливості політичної системи, компетенцію Голови Верховної Ради України та його фактичну роль у державному механізмі, вважаємо доцільним збереження існуючого підходу щодо обрання Голови Верховної Ради України парламентом на строк його повноважень.

Оскільки Голова Верховної Ради України та його заступники обираються більшістю голосів від конституційного складу парламенту, складність досягнення консенсусу щодо їх кандидатур може призводити до затягування процесу обрання керівництва Верховної Ради України, що загалом негативно позначатиметься на організованості та ефективності роботи парламенту. У цьому контексті досить цікавою вбачається пропозиція Ю.Г. Барабаша щодо запровадження процедури повторного голосування (за принципом відносної більшості) серед двох кандидатів, які набрали найбільше голосів під час першого голосування [317, с. 24]. З одного боку, такий підхід, відповідаючи практиці деяких зарубіжних країн (Португалія, Франція, ФРН та ін.), є досить раціональним, дозволяючи пришвидшити та певною мірою деполітизувати процес обрання голови парламенту. З іншого боку, застосування принципу відносної більшості може призводити до обрання голови парламенту меншістю від конституційного складу Верховної Ради України, що не тільки не узгоджується з ст. 91 Конституції України, але й є сумнівним у контексті легітимності подібного обрання голови парламенту в очах усього депутатського корпусу. З огляду на це більш оптимальним постає не стільки запровадження процедури повторного голосування, скільки підвищення рівня політичної культури та відповідальності депутатського корпусу для швидкого консенсусного обрання голови парламенту та його заступників більшістю від конституційного складу парламенту.

Сьогодні згідно ч. 5 ст. 75, ч. 4 ст. 77, ч. 3 ст. 79 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. (в редакції Закону України від 06.11.2012 р. № 5474-VI [326]) рішення про обрання та відкликання з посад Голови Верховної Ради України та його заступників приймаються шляхом відкритого поіменного голосування. Попередньою ж редакцією даного Регламенту Верховної Ради України передбачався таємний спосіб голосування шляхом подання бюлетенів. При цьому,

слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 11.07.2012 р. № 15-рп/2012 [327], яким було визнано неконституційним зазначений таємний спосіб голосування при обранні Голови Верховної Ради України, що нібито суперечить ч. 1, 2 ст. 84 Конституції України, оскільки прийняття рішення шляхом таємного голосування нібито відбувалось не на пленарному засіданні парламенту та не забезпечувало відкритість в його роботі.

Із наведеною аргументацією не можна однозначно погодитись, адже конституційно гарантована відкритість засідань Верховної Ради України є загальним принципом організації її діяльності, зміст якого конституційно не розкривається й загалом передбачає різні форми як безпосереднього, так і віддаленого доступу громадськості до засідань парламенту, їх перебігу та результатів. Тому встановлений у належному порядку таємний спосіб голосування підчас обрання та відкликання Голови Верховної Ради України сам по собі ще не може беззаперечно вказувати на порушення конституційної засади відкритості засідань парламенту. Як також слушно відзначає з даного приводу тодішній суддя Конституційного Суду України В.І. Шишкін [328], спосіб голосування при призначенні осіб на відповідні посади не перебуває в одній площині з розумінням відкритості в роботі – це різні рівні аналізу.

Деяко дискусійним є й твердження Конституційного Суду України, що таємний спосіб голосування за кандидатури на посаду голови парламенту шляхом подання бюлетенів нібито відбувається не на пленарному засіданні Верховної Ради України. Як наголошує суддя Конституційного Суду України М.А. Маркуш, у даному випадку таємний спосіб прийняття рішення під час роботи не впливає на пленарну форму роботи парламенту та не має їй протиставлятися [329]. Адже Конституція України безпосередньо не визначає зміст, місце, конкретний формат та процедуру проведення пленарних засідань парламенту, що цілком дозволяє законодавчо визначити обрання та відкликання Голови Верховної Ради України таємним голосуванням як одну з форм роботи пленарного засідання парламенту. Так само Конституція України наразі безпосередньо не врегулює порядок чи спосіб обрання та відкликання голови парламенту, що відповідно цілком може бути конкретизовано на законодавчому рівні.

На нашу думку, зважаючи на наявність у обраного голови парламенту певної змоги впливати на народних депутатів України (якщо вони не підтримували його кандидатуру) та їх фракційну залежність, таємний спосіб голосування при обранні та відкликанні Голови Верховної Ради України може сприяти захисту дійсного, неупередженого, особистого волевиявлення народних депутатів України. Таємний спосіб голосування при обранні голови парламенту та його заступників, наприклад, застосовується у Грузії (ч. 1 ст. 40 Конституції Грузії від 24.08.1995 р. [330]) та Словаччині (ч. 1 ст. 89 Конституції Словаччини від 01.09.1992 р. [331]). Враховуючи викладене, ми поділяємо позицію М.І. Стопченко [323, с. 4; 332, с. 21], В.І. Розвадовського [316, с. 10] та інших вчених щодо доцільності закріплення процедури саме таємного голосування при обранні та відкликанні з посади Голови Верховної Ради України.

Інше неоднозначне питання лежить у площині вимог до кандидатів на посаду Голови Верховної Ради України. Оскільки він обирається з числа народних депутатів України, на голову парламенту насамперед поширюються загальні депутатські цензи щодо віку, осілості, несумісності та несудимості. Відповідно Головою Верховної Ради України може бути обраний будь-який народний депутат України, що є втіленням принципу їх рівності. Як відомо, згідно ст. 112 Конституції України у разі дострокового припинення повноважень Президента України тимчасове виконання його обов'язків покладається саме на Голову Верховної Ради України. Проте при цьому, не береться до уваги, що такий Голова Верховної Ради України цілком може не відповідати вищим вимогам, які висуваються до глави держави. Зокрема йдеться про досягнення 35 (а не 21) років, проживання в Україні протягом останніх 10 (а не 5) років і заборону обіймати посади в об'єднаннях громадян.

У зв'язку із цим, В.І. Розвадовський пропонує розширення вимог до Голови Верховної Ради України та встановлення для нього вікового цензу на рівні, аналогічному мінімальному віку Президента України [316, с. 17]. На нашу думку, такий підхід не тільки є непослідовним, адже не передбачає відповідне підвищення цензу осілості, але й суперечить принципу рівності народних депутатів України, зокрема рівності їх права бути обраними до керівництва та органів Верховної Ради

України. Водночас не можна не погодитись, що голова парламенту, який тимчасово виконує обов'язки глави держави, повинен мати необхідний життєвий досвід та розуміння сучасних соціально-політичних викликів і реалій України, що умовно забезпечується встановленими цензами. Важливе значення має й забезпечення не тільки формальної, а і реальної політичної (коаліційної, фракційної та партійної) незалежності та неупередженості голови парламенту. Тому у даному разі актуалізується формування усталеного парламентського звичаю щодо обрання на посаду Голови Верховної Ради України особи, яка не лише відповідає вимогам для зайняття поста глави держави, але й має високий авторитет і морально-ділові якості, юридичну освіту та значний парламентський досвід, а також не займає партійних посад [333, с. 65]. Це має важливе значення і для ефективності саме парламентської діяльності Голови Верховної Ради України, від чого опосередковано залежить й ефективність самого парламенту та його органів.

Згідно парламентських звичаїв України посаду Голови Верховної Ради України усталено обіймає представник парламентської більшості, а одну чи дві посади його заступників – представники парламентської меншості, що сприяє стабілізації роботи парламенту. При цьому, як ми раніше вже відзначали, відповідно до практики зарубіжних країн в контексті посилення статусу парламентської опозиції актуалізується гарантування їй посади заступника Голови Верховної Ради України [281, с. 36]. Вважаємо, що в умовах політичної нестабільності в Україні дійсно може бути виправданим закріплення такої практики, проте у той же час це не має порушувати вище вже згадану рівність прав народних депутатів України щодо їх участі у керівництві парламентом.

Відмітимо, що згідно ч. 1 ст. 75 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. кандидати на посаду голови парламенту повинні виступати на пленарному засіданні з доповідями щодо програм своєї майбутньої діяльності. В цілому погоджуємось із доцільністю підготовки та проголошення таких програм діяльності, що мало би сприяти передбачуваності, планомірності та цілеспрямованості не тільки сесійної, а і позасесійної діяльності Голови Верховної Ради України. Разом із тим, сьогодні правове та політичне значення програми його діяльності фактично вичерпується її проголошенням підчас виступу

кандидата на посаду голови парламенту, тоді як дотримання та виконання цієї програми у подальшому жодним чином не контролюється. На нашу ж думку, програма діяльності голови парламенту має бути дієвим засобом організації, планування та контролю його роботи, для чого доцільно запровадити щорічне звітування Голови Верховної Ради України на пленарному засіданні парламенту про виконання програми його діяльності, а також чітко закріпити невиконання такої програми як підставу конституційно-правової відповідальності голови парламенту у вигляді його відкликання з посади.

Також зазначимо, що згідно ч. 2 ст. 79 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. попередня підготовка та обговорення кандидатур на посади заступників голови парламенту здійснюються в порядку, передбаченому для обговорення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України. Тобто на кандидатів на посади заступників голови парламенту також формально поширюється вимога виступати з доповіддю щодо програми своєї майбутньої діяльності. Ми не вбачаємо у цьому нагальної потреби, адже заступники голови парламенту не мають власних наперед встановлених самостійних повноважень, які визначаються Головою Верховної Ради України.

У науковій літературі відкликання Голови Верховної Ради України розглядається як крайній захід його конституційно-правової відповідальності, спрямований проти «протиправних дій» голови парламенту, що унеможливають належне виконання ним своїх посадових обов'язків [316, с. 11]. Із викладеним не можна цілком погодитись, адже підстави відкликання Голови Верховної Ради України та його заступників є ширшими. Зокрема згідно ч. 1 ст. 76, ч. 5 ст. 79 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. це прохання голови парламенту (його заступника), його незадовільна робота (у тому числі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії), інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Отже, насправді відкликання є загальним механізмом дострокового припинення повноважень голови парламенту та його заступників, що залежно від наявності певних конституційно-правових деліктів може виступати й формою конституційно-правової відповідальності Голови Верховної Ради України та його заступників. При

цьому, враховуючи політико-правову природу даних посад, до підстав відповідальності голови парламенту та його заступників обґрунтовано відноситься не тільки вчинення ними саме конкретних протиправних дій, але й загалом незадовільна (навіть з позиції суто політичної доцільності) робота голови парламенту чи його заступника.

Наголосимо, що право Верховної Ради України фактично з будь-якої причини та в будь-який час відкликати з посад голову парламенту та його заступників становить одну з важливих гарантій організації парламентської діяльності. Адже, наприклад, втрата легітимності та довіри з боку більшості депутатського корпусу навряд чи уможливило ефективну сесійну та позасесійну роботу Голови Верховної Ради України чи його заступника. З огляду на це маємо не погодитись з пропозицією М.І. Стопченко щодо заборони ініціювання питання про відкликання голови парламенту більше ніж один раз протягом однієї чергової сесії [323, с. 12]. При цьому, з позитивного боку слід вказати закріплену ч. 6 ст. 79 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. відсутність потреби обов'язкового перегляду питання про перебування на посадах заступників голови парламенту у разі його власного переобрання. Певною мірою це виступає своєрідною гарантією безперервності функціонування керівництва Верховної Ради України, збереження її інституційної пам'яті та досягнутого внутрішньо парламентського консенсусу щодо фракційного розподілу даних посад.

Варта уваги й визначена ст. 76, 77 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. процедура відкликання голови парламенту з посади. По-перше, у ч. 5 ст. 76 Регламенту слід уточнити наразі невізначені строки підготовки Головою Верховної Ради України звіту про його роботу та про виконання кошторису парламенту в поточному році, що гарантуватиме достатній час для якісної підготовки такого звіту. По-друге, процедура відкликання (задля уникнення її блокування) має враховувати випадки не підготовки головою парламентом свого звіту та/або його відмови від участі у парламентському обговоренні питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади. По-третє, доволі дискусійною вбачається доцільність передбаченого ч. 7 ст. 76 Регламенту утворення тимчасової слідчої комісії для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади

голови парламенту (але водночас чомусь не його заступників). Дана підстава утворення тимчасової слідчої комісії частково не узгоджується з загальними підставами її утворення, визначеними ч. 2 ст. 4 профільного Закону України від 19.12.2019 р. № 400-IX [218]. А сама діяльність тимчасової слідчої комісії може тривати до одного року, що у такому разі фактично затягуватиме вирішення питання вотуму довіри чи недовіри до голови парламенту.

Зазначимо, що на тимчасово виконуючого обов'язки Президента України Голову Верховної Ради України не поширюються підстави дострокового припинення повноважень глави держави, зокрема усунення з поста в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. За таких підстав має застосовуватись загальний, більш простий механізм відкликання з посади Голови Верховної Ради України. Таким чином, голова парламенту, тимчасово виконуючи обов'язки глави держави, у повному обсязі не наділяється усіма гарантіями статусу Президента України, що пояснюється саме тимчасовим характером його повноважень до вступу на пост нового Президента України [333, с. 66].

Окремого врегулювання потребують випадки дострокового припинення повноважень Головою Верховної Ради України під час тимчасового виконання ним обов'язків Президента України. Оскільки тут йдеться не тільки про відкликання, а і, наприклад, про смерть голови парламенту, для усунення даної прогалини недостатньо заборонити його відкликання з посади на час тимчасового виконання ним обов'язків глави держави. Вважаємо, що у такому разі тимчасове виконання обов'язків Президента України має покладатись на Першого заступника Голови Верховної Ради України, адже він де-юре одночасно набуватиме статус виконувача обов'язків голови парламенту. Хоча де-факто у такому разі для уникнення конфлікту інтересів реальні повноваження Голови Верховної Ради України доцільно було би делегувати іншому його заступнику.

Таким чином, порядок обрання та відкликання з посади Голови Верховної Ради України є одним із стрижневих елементів його конституційно-правового статусу, що покликаний забезпечити ефективність, неупередженість та стабільність даного інституту, демократичне

управління парламентом і підконтрольність йому Голови Верховної Ради України.

Існуючий порядок обрання та відкликання з посади Голови Верховної Ради України та його заступників характеризується: конституційною неврегульованістю, фрагментарністю та непорядкованістю законодавчого регулювання; непрозорістю відбору кандидатур на посади голови парламенту та його заступників при формальній відкритості процедури їх обрання; практикою обрання на посади заступників Голови Верховної Ради України представників парламентської меншості; необмеженістю підстав і часу відкликання голови парламенту при загальній нерозвиненості відповідальності як елементу його конституційно-правового статусу.

В рамках вдосконалення порядку обрання та відкликання з посади Голови Верховної Ради України та його заступників актуалізується: конституційне закріплення способу та інших особливостей їх обрання, засад і підстав відкликання з посад; підвищення рівня політичної культури та відповідальності депутатського корпусу при обранні та відкликанні керівництва парламенту; гарантування парламентській меншості посади заступника Голови Верховної Ради України; віднесення невиконання програми діяльності голови парламенту до підстав його відкликання з посади тощо.

5.1.2. Повноваження Голови Верховної Ради України: особливості та шляхи вдосконалення

Загальна характеристика компетенції Голови Верховної Ради України.

Компетенція є центральним елементом конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України, що відображає реальну зможу впливати на внутрішньо парламентські процеси, організацію та координацію діяльності Верховної Ради України та її органів. При цьому, як вказує В.І. Розвадовський, саме у здійсненні своїх повноважень Голова Верховної Ради України реалізує власну правоздатність й виступає самостійним суб'єктом публічно-правових відносин [316, с. 16]. Як відомо,

зазвичай виділяють дві моделі голови парламенту: «сильна», за якої він має широкі повноваження з управління парламентом і парламентськими процедурами, та «слабка», за якої одноосібні повноваження голови парламенту порівняно незначні та обмежені [323, с. 10]. Загалом компетенція Голови Верховної Ради України відповідає усередненим повноваженням спікера парламенту у більшості країн (головування на засіданнях, забезпечення парламентської дисципліни, підписання прийнятих актів, представництво у відносинах тощо). Проте, як на нас, Голова Верховної Ради України більшою мірою тяжіє до моделі «сильного» голови парламенту, адже, хоча він не може самостійно вирішувати усі питання ведення пленарних засідань чи застосування дисциплінарних стягнень до парламентарів, Голова Верховної Ради України наділений широким колом засобів із організації та координації роботи парламенту, його органів і апарату.

Крім цього, в Іспанії, Франції та деяких інших країнах керівництво роботою парламенту здійснює не одноосібно його голова (за допомогою своїх заступників), а ще й відповідний колегіальний керівний орган. У Верховній Раді України після відновлення незалежності України також певний час поряд із головою парламенту діяла його президія, що певною мірою врівноважувало та послаблювало владу Голови Верховної Ради України. Сьогодні ж у Верховній Раді України утворюється Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп), яка, з одного боку, є консультативно-дорадчим органом, але, з іншого боку, дещо обмежує самостійність організаційної діяльності голови парламенту. Щоправда, як вказується у науковій літературі, при цьому має місце певна конкуренція компетенцій Погоджувальної ради депутатських фракцій та Голови Верховної Ради України [316, с. 13; 323, с. 15]. У даному контексті слід загалом підтримати функціонування Погоджувальної ради депутатських фракцій, яка забезпечує міжфракційний діалог і консенсусне вирішення питань планування та організації роботи парламенту, погодження внутрішніх кадрових рішень. Водночас актуалізується не тільки усунення існуючої прогалини щодо конституційної невизначеності Погоджувальної ради депутатських фракцій, але й чіткіше розмежування її повноважень та компетенцій голови парламенту, врегулювання засад їх взаємодії.

При цьому, зауважимо конституційну та законодавчу неврегульованість питання підпорядкованості Голови Верховної Ради України, що впливає на засади та зміст його відносин із іншими суб'єктами усередині парламенту. Голова парламенту є його найвищою посадовою особою, має бути політично (партійно) неупередженим, обирається та відкликається з посади Верховною Радою України, яка надає доручення та скасовує розпорядження голови парламенту. Він ані функціонально, ані організаційно не підпорядковується Погоджувальній раді депутатських фракцій (груп), коаліції депутатських фракцій чи регламентному комітету. З огляду на це доцільно чітко встановити, що Голова Верховної Ради України відповідальний і підзвітний тільки Верховній Раді України. Крім декларативного, засадничого значення така норма мала би втілюватись і у конкретних формах щорічного та позачергового звітування голови парламенту перед Верховною Радою України. Вказане рівною мірою стосується й заступників голови парламенту, які у той же час додатково адміністративно підпорядковуються Голові Верховної Ради України.

Так само як і конституційні повноваження Голови Верховної Ради України його повноваження, визначені ст. 78 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р., частково сформульовані у загальному вигляді та можуть вважатись дискреційними, залишаючи тим самим відкритим питання меж і способів їх практичної реалізації. Хоча згідно ч. 3 ст. 88 Конституції України саме Регламент мав би предметно встановлювати порядок здійснення повноважень Голови Верховної Ради України.

Узагальнено за характером і спрямованістю повноважень голови парламенту вони можуть бути поділені на організаційні, нормотворчі, контрольні, кадрові та представницькі. Як відзначає В.І. Розвадовський, повноваження голови парламенту у своїй сукупності становлять необхідний правовий механізм, що дозволяє забезпечити належну організацію роботи парламенту як цілісного органу державної влади [316, с. 12]. При цьому, крім прямо вказаної у Конституції України організації роботи парламенту ключові повноваження Голови Верховної Ради України пов'язані саме з веденням її засідань, організацією підготовки питань до розгляду на пленарних засіданнях, забезпеченням

дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань. Вказане фактично дозволяє голові парламенту прямо чи опосередковано впливати на планування, підготовку та перебіг пленарних засідань та інші суміжні парламентські процеси.

Повноваження Голови Верховної Ради України відносно народних депутатів України та у відносинах із Президентом України.

Голова Верховної Ради України має відносно обмежені повноваження відносно інших народних депутатів України, які безпосередньо не підпорядковуються голові парламенту, який також є одним із народних депутатів України. У той же час, використовуючи свої організаційні повноваження, Голова Верховної Ради України має достатньо широке коло засобів впливу на діяльність та поведінку у парламенті народних депутатів України. Зокрема це пов'язано з його правами та обов'язками головуючого на пленарному засіданні, наприклад, щодо підтримання порядку на пленарному засіданні, дотримання дисципліни та норм етики промовцями тощо. При цьому, важливе значення має як чітке унормування таких повноважень Голови Верховної Ради України (обмеження тривалості оголошеної ним перерви у засіданні, конкретні підстави вимкнення без попередження мікрофону промовця і т.ін.), так і їх врівноваження можливістю застосування відповідальності за грубе або систематичне порушення ним Регламенту Верховної Ради України (відсторонення від ведення пленарних засідань згідно ст. 29 Регламенту).

Разом із тим, від Голови Верховної Ради України надто залежить ініціювання питання притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України за неособисте голосування на пленарному засіданні. Так, згідно п. 9-1 ч. 1 ст. 27 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. головуючий на пленарному засіданні має надати доручення Апарату Верховної Ради України щодо підготовки повідомлення про виявлене порушення народним депутатом України вимог щодо особистого голосування. Направлення даного повідомлення та інших підтверджуючих матеріалів до Державного бюро розслідувань також покладається на Голову Верховної Ради України (ч. 3 ст. 47 Регламенту Верховної Ради України). Тому з метою унеможливлення зловживання головою парламенту цими повноваженнями актуалізується спрощення

порядку ініціювання кримінальної відповідальності народного депутата України за неособисте голосування, передбачаючи самостійне інформування про такі випадки Державне бюро розслідувань апаратом парламенту або за зверненням будь-якого народного депутата України [334, с. 25].

Також певного уточнення потребують повноваження Голови Верховної Ради України звертатись до суду з приводу дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (п. 25 ч. 1 ст. 78 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р.). Загалом такі повноваження забезпечені від їх упередженого невиконання головою парламенту можливістю профільного комітету звернутись напряму до Верховної Ради України, яка може зобов'язати свого Голову звернутись до суду з даного приводу (ст. 223 Регламенту Верховної Ради України). При цьому, певна складність у реалізації такої парламентської процедури виникає у міжсесійний період, що фактично відкладає вирішення даного питання до початку найближчої сесії Верховної Ради України. Слушним було би й додаткове визначення строку, протягом якого голова парламенту повинен виконати свій обов'язок звернутися до суду (наприклад, у 10-денний строк з дня прийняття рішення Верховної Ради України).

Крім цього, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 78 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. голова парламенту повинен вживати заходи щодо забезпечення присутності народних депутатів України на пленарних засіданнях. На нашу думку, такі повноваження Голови Верховної Ради України значною мірою є декларативними, адже тут мало би йтися не про просте інформування парламентарів про час і порядок денний пленарних засідань. Водночас чинне законодавство фактично не передбачає дієвих засобів забезпечення явки народних депутатів України на засідання Верховної Ради України. У зв'язку з неможливістю організації їх примусового приводу на пленарні засідання акцент у повноваженнях голови парламенту має бути зміщений на забезпечення своєчасного та безумовного застосування заходів відповідальності до безпідставно відсутніх на пленарних засіданнях народних депутатів України.

Зазначимо, що наразі залишилась нереалізованою викладена у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. [121] пропозиція щодо надання Голові Верховної Ради України права відсторонити від участі у пленарному засіданні народних депутатів України за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи парламенту. Сьогодні згідно ст. 51–53 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. питання відсторонення народних депутатів України від участі у засіданні парламенту вирішуються не одноосібно його головою, а самою Верховною Радою України. На нашу думку, чинний підхід щодо цього попри більшу процедурну складність загалом цілком спроможний забезпечити дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України. Прийняття рішення про відсторонення парламентом є більш прозорим і демократичним, а також виключає можливу незгоду та звинувачення в упередженості у разі прийняття такого рішення одноосібно головуючим на пленарному засіданні. Натомість запропоноване посилення повноважень Голови Верховної Ради України може мати місце лише за умови підвищення авторитету даного інституту, рівня політичної та правової культури депутатського корпусу в рамках подальшого утвердження парламентаризму.

Дещо незрозумілою вбачається пропозиція М.І. Стопченко законодавчо закріпити обов'язок Голови Верховної Ради України скликати позачергову сесію парламенту у разі зібрання підписів не менше третини народних депутатів України [323, с. 11]. Адже у контексті ч. 2 ст. 83 Конституції України та ст. 11 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. голова парламенту вже зобов'язаний (не має права відмовити) скликати позачергову сесію за наявності відповідної вимоги глави держави або третини народних депутатів України.

Зазначимо, що в межах своїх конституційних повноважень Голова Верховної Ради України підписує прийняті нею акти, а закони після підписання невідкладно направляє Президентові України. Норма ч. 3 ст. 94 Конституції України зобов'язує Президента України підписати та офіційно оприлюднити закон, який не був ним повернений для повторного розгляду протягом встановленого строку. Водночас поширене на практиці ухилення глави держави від виконання даного обов'язку

дозволяє йому фактично блокувати набуття чинності відповідними законами (які вважаються схваленими, але залишаються непідписаними та неоприлюдненими), так і їх повторний розгляд та прийняття парламентом. Так, наприклад, понад півроку залишається непідписаним прийнятий законопроект від 05.05.2022 р. № 7352, направлений йому на підпис ще 03.08.2022 р. Саме тому задля запобігання зловживання Президентом України своїми правами та обов'язками вважаємо доцільним уповноважити Голову Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднювати та опубліковувати за своїм підписом закон у разі, якщо Президент України протягом встановленому строку сам не здійснив цього та не повернув такий закон для повторного розгляду.

Доволі суперечливою вбачається пропозиція щодо обмеження права Президента України розпустити парламент без згоди Голови Верховної Ради України у ході відповідних політичних консультацій [316, с. 7, 17; 335, с. 154]. Стверджується, що зараз інститут консультацій з приводу можливого розпуску парламенту нібито перетворюється на чергову конституційну фікцію, що жодним чином не обмежує президентську прерогативу [336, с. 20]. На нашу ж думку, сама природа демократичного механізму консультацій не передбачає потреби обов'язкового схвалення з боку її учасників, адже в іншому разі вже йшлося би не про «консультації», а про «погодження».

Так чи інакше, подібна ініціатива необґрунтовано підвищує конституційно-правовий статус і політичну вагу Голови Верховної Ради України, що, будучи не самостійним державно-владним інститутом, а лише одним із народних депутатів України, апriorі є особою, зацікавленою у не розпуску парламенту. Відповідно це буде мати наслідком фактичне блокування можливості реалізації Президентом України свого конституційного права достроково припинити повноваження Верховної Ради України за наявності конкретних конституційно визначених підстав. Внаслідок цього порушуватиметься закладений Конституцією України механізм стримувань і противаг, ставлячи питання перезавантаження главою держави умовно «політично недієздатного» парламенту у залежність від його голови. Натомість слушно буде уточнити, що ухилення належно оповіщених Голови Верховної Ради України чи його заступників від участі у консультаціях, які згідно ч. 3 ст. 90

Конституції України передують прийняттю главою держави рішення про розпуск парламенту, не має розглядатись як перешкода для ухвалення Президентом України такого рішення.

Деякі повноваження Голови Верховної Ради України з організації роботи парламенту та його апарату.

Насамперед звертає увагу, що у Регламенті Верховної Ради України було лише продубльовано конституційні повноваження Голови Верховної Ради України представляти її у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав (і міжнародними організаціями), не конкретизуючи їх ані за змістом, ані за порядком реалізації. Іншим недоліком є те, що конституційні повноваження голови парламенту з координації діяльності органів Верховної Ради України залишились майже не відображені в його повноваженнях, встановлених ст. 78 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. Найбільш відповідним даному напрямку роботи голови парламенту є його повноваження визначати головний комітет з підготовки і попереднього розгляду внесених на розгляд Верховної Ради України проектів актів, що значною мірою й обумовлює їх подальшу долю. У зв'язку із цим з метою впорядкування відносин Голови Верховної Ради України та її органів актуалізується деталізоване визначення у Регламенті Верховної Ради України змісту координаційних повноважень голови парламенту щодо його органів.

Відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 78, п. 4 ч. 1 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. голова парламенту та його заступники повинні виконувати доручення Верховної Ради України. У зв'язку із цим зауважимо остаточну невизначеність правової природи зазначених доручень, процедури їх надання (крім того, що вони фіксуються у протоколі пленарного засідання), виконання та контролю за нею, а так само й заходів відповідальності за невиконання подібних доручень. Усунення вказаних прогалин сприятиме більш ефективному й правомірному використанню доручень для оперативного надання Верховною Радою України її Голові та іншим суб'єктам правозастосовних, індивідуальних владних приписів.

Значний блок повноважень Голови Верховної Ради України стосується її Апарату, який відіграє провідну роль у всебічному забезпеченні

належного функціонування парламенту України. При цьому, Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. лише дублює конституційні повноваження голови парламенту з організації роботи Апарату Верховної Ради України, не розкриваючи порядок їх реалізації всупереч вимогам ч. 3 ст. 88 Конституції України. Так само з негативного боку зауважимо відсутність розгорнутого розкриття змісту такої організації та контролю роботи апарату парламенту з боку Голови Верховної Ради України. Остаточна законодавча невизначеність даних повноважень, що частково конкретизуються вже на підзаконному рівні, сприяють істотному впливу голови парламенту на організацію та діяльність Апарату Верховної Ради України (наприклад, одноосібно визначаючи кандидатуру на посаду Керівника Апарату та скасовуючи його розпорядження).

Як ми раніше вже відзначали, Керівнику Апарату Верховної Ради України має надаватись більша самостійність, тоді як сам Апарат повинен бути підконтрольний насамперед парламенту, а не його голові [337, с. 120–121]. Схожа думка висловлюється й іншими вченими, а саме, що у зв'язку з фактичною необмеженістю повноважень Голови Верховної Ради України щодо Апарату за прикладом Швеції та Фінляндії доцільно запровадити колегіальний контроль та координацію діяльності апарату парламенту [316, с. 14; 323, с. 5]. Таким чином, констатуємо нагальність законодавчого уточнення засад відносин Верховної Ради України та її Голови з Апаратом, а також змісту здійснюваних щодо нього організаційних і контрольних повноважень та порядку їх реалізації. Серед іншого має йтися й про вилучення повноважень Голови Верховної Ради України самостійно обирати кандидатуру на посаду Керівника Апарату, що більш неупереджено визначатиметься незалежною комісією на прозорому конкурсі.

Відмітимо, що компетенція Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України також досить фрагментарно врегульована Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. З одного боку, саме голова парламенту розподіляє конкретні посадові обов'язки між своїми заступниками та контролює їх виконання. Хоча щодо цього слід було би конкретизувати які саме повноваження Голова Верховної Ради України може делегувати своїм заступникам і в якому обсязі. З іншого

боку, ст. 80 Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. визначає деякі власні повноваження заступників голови парламенту. Водночас вважаємо надто абстрактним їх уповноваження вживати заходів для організації скоординованої спільної роботи парламентських комітетів і тимчасових комісій, що, вочевидь, щонайменше потребує деталізації зазначених заходів.

Насамкінець не можна погодитись із непропорційністю розподілу напрямків діяльності Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України (ч. 2, 3 ст. 80 Регламенту). Так, якщо Перший заступник Голови має опікуватись питаннями взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, здійснення законодавчої процедури та контрольних функцій, то заступник Голови – лише (істотно меншими за обсягом) питаннями взаємодії з органами судової влади та інформаційного забезпечення діяльності парламенту. На нашу думку, більш рівномірний поділ вказаних напрямків діяльності між Першим заступником та заступником Голови Верховної Ради України дозволить раціонально перерозподілити між ними функціональне навантаження, загалом сприятиме злагодженості та упорядкованості їх організаційної роботи і, як наслідок, підвищенню її ефективності. Тут також слід погодитись із пропозицією В.І. Розвадовського [316, с. 13; 338, с. 75] чіткіше визначити співвідношення компетенції як між головою парламенту та його заступниками, так і між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України.

Тимчасове виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України.

Низка питань конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України пов'язана із тимчасовим виконанням ним обов'язків Президента України у разі дострокового припинення його повноважень відповідно до ст. 112 Конституції України. При цьому, конституційне регулювання обмежується здебільшого лише встановленням виключень із повноважень Президента України, які у такому разі не може здійснювати Голова Верховної Ради України.

Щодо цього не можна однозначно погодитись з існуючою конституційною заборонаю голові парламенту, тимчасово виконуючому обов'язки глави держави, здійснювати низку кадрових повноважень,

передбачених п. 10–13, 24, 25 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Адже насправді заповнення відповідних посад чи звільнення з них може мати невідкладний характер для забезпечення ефективного державного управління у відповідних сферах. Наприклад, йдеться про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України та Генерального прокурора України, що особливо актуалізується в умовах триваючої російсько-української війни. Тим більше, що сьогодні немає подібних обмежень відносно аналогічного призначення та звільнення Голови Служби безпеки України (п. 14 ч. 1 ст. 106 Конституції України) чи Директора Державного бюро розслідувань (що взагалі регулюється законом). Крім того, реалії триваючої вже понад дев'ять років російсько-української війни зумовлюють необхідність своєчасного присвоєння вищих військових та інших спеціальних звань і нагородження державними нагородами, у тому числі під час тимчасового виконання обов'язків глави держави головою парламенту. У свою чергу невідкладне здійснення ним помилування (п. 27 ч. 1 ст. 106 Конституції України) може бути виправдане гуманними міркуваннями, а створення відповідних допоміжних органів Президента України (п. 28 ч. 1 ст. 106) – поточними потребами належного забезпечення тимчасової реалізації його повноважень Головою Верховної Ради України.

Разом із тим, наразі не тільки на конституційному, а і на законодавчому рівнях відсутні будь-які обмеження щодо продовження виконання Головою Верховної Ради України, який тимчасово виконує обов'язки Президента України, своїх повноважень голови парламенту та народного депутата України. Вказане має наслідком концентрацію однією особою суттєвих владних повноважень, порушення владного балансу та існуючої системи стримувань і противаг. У цьому контексті з позитивного боку зауважимо, що у Литві (ч. 1 ст. 89 Конституції Литви від 25.10.1992 р. [339]) та Португалії (ч. 2 ст. 132 Конституції Португалії від 02.04.1976 р. [284]) на час тимчасового виконання функцій президента головою парламенту його депутатський мандат та інші повноваження у парламенті тимчасово призупиняються. З огляду на це та задля забезпечення дотримання конституційного принципу розподілу влад вважаємо доцільним закріпити у Конституції України (або щонайменше у Регламенті Верховної Ради України), що на час тимчасового

виконання обов'язків Президента України Голова Верховної Ради України припиняє виконання своїх обов'язків голови парламенту та народного депутата України. Відповідно на цей час повноваження голови парламенту повністю мають виконуватись Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України [334, с. 28].

Такий підхід зокрема дозволить зняти дискусійність реалізації Головою Верховної Ради України, який тимчасово виконує обов'язки Президента України, права вето щодо прийнятих парламентом законів. Адже сьогодні зосередження в однієї особи повноважень глави держави та голови парламенту фактично позбавляє сенсу існуючий механізм промульгації законів, порушуючи тим самим конституційну систему стримувань і противаг. З цих же міркувань вважаємо недоречною пропозицію В.І. Розвадовського [316, с. 7, 17; 336, с. 22] просто заборонити голові парламенту у разі виконання ним обов'язків глави держави накладати вето на прийняті парламентом закони.

Крім того, у науковій літературі пропонується конституційно визначити, що тимчасове виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України не вважається наявністю у нього іншого представницького мандата [323, с. 4]. Як на нас, у вказаному немає нагальної потреби, адже згідно Рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 р. № 7-рп/99 [340] представницький мандат «обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду», з наданням їй повноважень виступати від імені виборців. Тому тимчасове виконання обов'язків глави держави головою парламенту, що не передбачає його обрання на дану посаду, саме по собі не означає виникнення у Голови Верховної Ради України ще одного представницького мандату та, як наслідок, порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата.

Враховуючи відсутність в Україні поста віце-президента та важливість забезпечення безперервності функціонування інституту президентства в Україні (особливо в умовах триваючої повномасштабної російсько-української війни), може бути слушним використати досвід Литви щодо розширення випадків тимчасового заміщення глави держави головою парламенту. Зокрема згідно ч. 2 ст. 89 Конституції Литви від 25.10.1992 р. голова парламенту тимчасово виконує обов'язки президента у разі його тимчасової поїздки за кордон або

хвороби. Хоча, зрозуміло, що такий механізм потребує одночасного встановлення дієвих запобіжників неправомірного привласнення головою парламенту повноважень глави держави. До речі, наявність подібної конституційної норми свого часу зняла би дискусійність питання конституційності набуття Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України внаслідок його «самоусунення» на підставі Постанови Верховної Ради України від 23.02.2014 р. № 764-VII.

В умовах триваючої повномасштабної російсько-української війни та оголошеного воєнного стану істотно посилюється державно-політичне значення Ради національної безпеки і оборони України. Як відомо, згідно ч. 6 ст. 107 Конституції України Голова Верховної Ради України не входить до її складу та лише може брати участь у її засіданнях. Хоча голова парламенту є однією з вищих посадових осіб України та саме він у разі дострокового припинення повноважень глави держави тимчасово виконує його обов'язки, у тому числі щодо головування у Раді національної безпеки і оборони України. З огляду на це слушним було би включення Голови Верховної Ради України за посадою до складу Ради національної безпеки і оборони України.

Таким чином, конституційно-правовий статус Голови Верховної Ради України та його заступників відображає їх політико-правове положення у парламенті та державі, є похідним від загального статусу народного депутата України й складається з таких основних елементів як правосуб'єктність, порядок обрання та відкликання з посад, повноваження, гарантії діяльності та відповідальність. Організаційні, нормотворчі, контрольні, кадрові та представницькі повноваження Голови Верховної Ради України є центральним елементом його конституційно-правового статусу, вони загалом відповідають усередненим повноваженням спікера парламенту у більшості країн. Голова Верховної Ради України, маючи насамперед обмежені повноваження відносно народних депутатів України, все ж більшою мірою тяжіє до моделі «сильного» голови парламенту, наділяючись широким колом засобів із ведення пленарних засідань, організації та координації роботи парламенту, його органів і апарату.

Конституційно-правове регулювання статусу Голови Верховної Ради України в цілому залишається доволі фрагментарним і суперечливим,

позбавленим достатнього процесуального забезпечення діяльності голови парламенту. Сьогодні повноваження Голови Верховної Ради України характеризуються: деяким обмеженням його самостійності; погоджувальною радою депутатських фракцій; загальністю формулювання повноважень, їх суперечливим розширенням Регламентом без визначення порядку реалізації; істотним впливом Голови Верховної Ради України на її Апарат; непропорційністю розподілу між заступниками голови парламенту напрямків їх діяльності; надмірною обмеженістю повноважень глави держави, які може тимчасово виконувати голова парламенту; суперечливістю поєднання ним повноважень Президента України (у разі їх тимчасового виконання) та голови парламенту.

Вдосконаленню повноважень Голови Верховної Ради України насамперед сприятиме: конституційне закріплення його відповідальності та підзвітності тільки парламенту, уточнення змісту повноважень голови парламенту, засад та гарантій тимчасового виконання ним обов'язків Президента України; деталізоване врегулювання Регламентом Верховної Ради України змісту конкретних повноважень голови парламенту та порядку їх реалізації; уточнення засад відносин Верховної Ради України та її Голови з Апаратом, здійснюваних щодо нього організаційних і контрольних повноважень; конкретизація засад та обсягу делегування повноважень голови парламенту його заступникам; припинення на час тимчасового виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України його парламентських повноважень, що мають покладатись на заступника голови парламенту.

5.2. Забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України

Одна з нагальних проблем функціонування Верховної Ради України полягає у відсутності сталої парламентської дисципліни та поширеній практиці недотримання етичних норм народними депутатами України, що негативно впливає на ефективність парламентської діяльності та

в цілому підриває авторитет Верховної Ради України та довіру громадськості до неї. Серед найпоширеніших проблем поведінки парламентарів в Україні називають прогул пленарних засідань, некоректну поведінку у сесійній залі та поза її межами, бійки народних депутатів України, непристойні висловлювання щодо один одного, пошкодження парламентського обладнання, неприпустимий стиль спілкування з виборцями [341, с. 6] тощо. Це пояснюється не лише низьким рівнем парламентської культури народних депутатів України, але й переважною відсутністю, абстрактністю та застарілістю належного правового регулювання правил депутатської етики та ефективних засобів реагування за їх порушення.

Зазначимо, що проблематика забезпечення парламентської етики в Україні та зарубіжних країнах раніше вже розглядалась такими вченими як О. Вагіна [342], Т.Е. Василевська [343], Н.І. Грушанська [344], О.І. Кисельова та Т.В. Фащук [345], Ю.В. Шестакова [346; 347] та іншими. Разом із тим, такі наукові дослідження стосуються здебільшого лише окремих аспектів забезпечення депутатської етики та дисципліни, комплексно не характеризуючи саме поточні виклики правопорядку та дисципліни у Верховній Раді України, а також сучасні підходи та пропозиції щодо вирішення даної проблеми. З огляду на це та в контексті вдосконалення організації діяльності Верховної Ради України нами й вбачаються актуальними питання забезпечення дотримання у парламенті дисципліни та етичних норм.

5.2.1. Сучасний стан і перспективи регулювання парламентської дисципліни та депутатської етики

Передусім, відмітимо, що сьогодні питання депутатської етики частково регулюються окремими статтями Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-XII [81] та Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-V [63]. Водночас положення даних законодавчих актів фактично обмежуються констатацією обов'язку народних депутатів України дотримуватись загальноновизнаних норм моралі без жодного розкриття їх змісту та дієвого

механізму притягнення до відповідальності за порушення норм депутатської етики. Лише щодо пленарних засідань Верховної Ради України встановлені деякі конкретні правила поведінки та заходи відповідальності за їх порушення як народними депутатами України, так і іншими присутніми на пленарному засіданні (ст. 51–53 Регламенту Верховної Ради України).

Деякі засади етичної поведінки народних депутатів України випливають з положень Конституції України [21], зокрема це вимога несудимості, дострокове припинення повноважень у разі вчинення кримінального правопорушення чи порушення вимог несумісності, непоширення депутатського індемнітету на образи та клевету, принцип особистого голосування. Відповідальність за найбільш істотні порушення етичних норм (конфлікт інтересів, неособисте голосування, декларування недостовірної інформації, одержання неправомірної вигоди та ін.) встановлюється Кримінальним кодексом України [97] та Кодексом України про адміністративні правопорушення [102]. Згідно ж ч. 1 ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [240] його загальні вимоги до поведінки, підстави та порядок притягнення до відповідальності за їх порушення мають бути правовою основою для відповідних кодексів професійної етики, хоча їх ухвалення прямо й не вимагається.

В експертних матеріалах досить повно перелічено основні недоліки існуючого підходу до забезпечення парламентської дисципліни та дотримання норм депутатської етики [151, с. 25]. Зокрема це законодавча невизначеність правил поведінки народних депутатів України, закріплення у «розпорошеному» вигляді певних правил їх поведінки лише у сесійній залі, відсутність відповідальності за вчинення багатьох правопорушень, невідповідність наявних санкцій принципам пропорційності та превентивності та нерегульованість порядку дисциплінарного провадження.

За даними Міжпарламентського союзу у 85 країнах є Кодекс поведінки членів парламенту і у 70 країнах він відсутній [348]. Водночас про необхідність затвердження в Україні спеціального Кодексу депутатської етики (Кодексу поведінки народного депутата України) неодноразово йшлося у науковій літературі [342, с. 203; 343; 345; 346, с. 27],

експертно-аналітичних матеріалах [123; 165, с. 17; 349, с. 24], Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. [121] тощо. Тим не менше, як слушно відзначається у Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [138, с. 36], кодекси поведінки самі по собі не створюють та не можуть гарантувати етичну поведінку членів парламенту, адже є тільки допоміжними інструментами встановлення норм поведінки.

Основою вдосконалення правового регулювання депутатської етики в Україні, перш за все, мають бути відповідні міжнародні кодекси та рекомендації профільних міжнародних організацій. У цьому контексті слід вказати Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб [350], Настанови Глобальної організації парламентарів проти корупції / Вестмінстерської фундації за демократію (GOPAC/WFD) [138], Дорожню карту БДІПЛ ОБСЄ щодо ухвалення Кодексу поведінки для народних депутатів України [351], Довідковий посібник БДІПЛ ОБСЄ для реформаторів «Парламентська етика» [352] тощо. Зазначені рекомендації узагальнено передбачають, щоб члени парламенту завжди діяли чесно та в інтересах громадян, об'єктивно та неупереджено, відкрито та прозоро приймали рішення, несли відповідальність за свої дії, уникали будь-яких конфліктів інтересів, слугували прикладом етичної поведінки. Також в Етичному кодексі парламентаря пропонується додатково врегулювати питання лобізму [353, с. 12, 13], що все ще залишається предметно не визначеним. Ці та інші рекомендації мають скласти вихідні засади сучасного підходу до забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України.

Наголосимо, що Кодекс етичної поведінки народних депутатів України повинен відповідати очікуванням громадянського суспільства, визначати досить чіткі правила та процедури, забезпечувати моніторинг та реальне дотримання норм депутатської етики. Такий підхід сприятиме збалансуванню статусу народних депутатів України, врівноваженню їх прав чітко визначеними обов'язками щодо належної поведінки та відповідальністю за їх недотримання. У даному контексті слід погодитись із тим, що реформування системи регулювання етичних стандартів членів парламенту має послідовно включати

оцінку існуючих правил і ризиків, проведення консультацій, реформування етичних стандартів та інституційних механізмів контролю їх дотримання, навчання членів парламенту та систематичне звітування [102, с. 95, 96; 341, с. 8, 9]. Водночас, як слушно наголошує Н.І. Грушанська [354, с. 11], через відмінності моральної поведінки парламентарів, політичної культури та правопорядку у різних країнах кожен парламент має знайти свій власний шлях регулювання депутатської етики.

Усе це актуалізує оновлення та поглиблення конституційно-правового регулювання засад забезпечення дотримання дисципліни та етичних норм у Верховній Раді України. Один із перших підходів свого часу передбачав затвердження постановою парламенту окремого Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України, як їх своєї «корпоративної угоди» (проект від 15.07.2009 р. реєстр. № 4827 [355]). Зважаючи на сьогоденне переважне врегулювання організації діяльності Верховної Ради України на законодавчому рівні, та з метою забезпечення необхідної юридичної сили правил поведінки народних депутатів України вони повинні встановлюватись саме законом України. При цьому, висловлюються пропозиції прийняття Кодексу поведінки народних депутатів України і як окремого закону [341, с. 7, 9], і як частини парламентського регламенту [356, с. 100].

Вважаємо, що виділення Кодексу доброчесної поведінки (Етичного кодексу) народних депутатів України як окремого акту є доволі ускладненим. Адже врегулювання ним відповідних правил поведінки та порядку притягнення до відповідальності за їх порушення значною мірою порушуватиме змістовну цілісність Регламенту Верховної Ради України, Законів України «Про статус народного депутата України» і «Про комітети Верховної Ради України». Саме тому слід в цілому підтримати застосований у законопроекті від 30.12.2022 р. реєстр. № 8327 [357] підхід щодо затвердження з даного приводу не окремого документу, а відповідних змін до означених законів України. Тим не менше, подібні законодавчі зміни повинні бути дійсно комплексними, а не стосуватись лише деяких аспектів дотримання етичних норм народними депутатами України (як це, наприклад, пропонувалось законопроектами від 09.12.2019 р. реєстр. № 2559 [358] і від 02.02.2021 р. реєстр. № 5005 [359]).

При цьому, відзначимо некоректність згадки у назві законопроекту від 30.12.2022 р. реєстр. № 8327 «Етичного кодексу», оскільки запропоновані ним зміни до низки законодавчих актів все ж не утворюють єдиний звід правил етичної поведінки народних депутатів України. Проте, на нашу думку, задля більшої структурованості регулювання слухним буде об'єднати в окремий розділ Закону України «Про статус народного депутата України» усі його норми, присвячені правилам поведінки народних депутатів України та порядку притягнення їх до відповідальності за порушення таких правил. Також вбачається доволі дискусійною необхідність формулювання у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. преамбули з розгорнутим поясненням (насправді доволі загальнозрозумілих) цілей і мотивів його прийняття, тим більше, що такий підхід не є усталеним для вітчизняної практики законотворення.

Правила депутатської етики об'єктивно не можуть дістати вичерпного правового визначення, оскільки в їх основу покладено загальні морально-етичні норми та такі категорії як честь, гідність, повага та ін. Проте це не заперечує доцільність законодавчого окреслення основних принципів і правил депутатської етики, які більш предметно визначатимуть параметри та критерії належної поведінки народних депутатів України. Фактично ж у даному разі йдеться про поєднання етичного та правового регулювання. При цьому, як слушно відзначає О. Вагіна [342, с. 202], кодекс етичної поведінки народних депутатів України як не повинен мати вигляд ні до чого не зобов'язуючої декларації, так і не має зводитись за змістом і формою суто до адміністративно-правових приписів для здійснення контролю та накладення санкцій.

У той же час сьогодні згідно ст. 8 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII правила депутатської етики сформульовані у надто загальному вигляді. Формальне зобов'язання народних депутатів України «дотримуватися загальноновизнаних норм моралі», «зберігати гідність», «поважати честь і гідність інших» вже не відповідає вимогам сучасності та об'єктивно є недостатнім для реального впливу на поведінку народних депутатів України.

Тим більше, формулювання даних морально-етичних зобов'язань залишається юридично недосконалим. Наприклад, чомусь не йдеться про збереження народним депутатом України своєї честі, хоча він

має поважати честь інших осіб. Інший обов'язок народного депутата України «утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу» не містить згадки про органи місцевого самоврядування, громадські формування, юридичні особи тощо.

Крім того, у ч. 2, 3 ст. 8 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII закріплюється неприпустимість використання народним депутатом України свого мандата в особистих цілях або всупереч нормам моралі, правам і свободам людини, інтересам суспільства та держави. На нашу думку, більш конструктивним підходом у даному разі було би говорити не як не може використовуватись депутатський мандат, а навпаки в яких інтересах і цілях він повинен використовуватись. Останнє опосередковано визначається затвердженням Конституцією України текстом присяги народного депутата України, а саме це виконання повноважень народного депутата України з додержанням Конституції та законів України, задля блага України та добробуту Українського народу, в інтересах усіх співвітчизників.

Якщо сьогодні норми депутатської етики поширюються виключно на діяльність народного депутата України («використання депутатського мандата»), то згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. такі норми мають поширюватись на поведінку народного депутата України у «публічному просторі». Загалом слід підтримати даний підхід, який зумовлено особливим представницьким характером депутатського мандату, публічністю народних депутатів України та їх високим державно-правовим статусом. Дотримання морально-етичних норм народними депутатами України навіть не під час безпосереднього виконання ними своїх повноважень має важливе значення для підтримки авторитету парламенту та держави в цілому. Водночас у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. у контексті публічного простору згадані випадки здійснення депутатських повноважень, публічні виступи, виступи в медіа та мережі Інтернет, але не надається вичерпне визначення поняття публічного простору та його меж. Усунення даної прогалини забезпечить належне правозастосування, гарантуватиме реальне дотримання норм депутатської етики народними депутатами України та одночасно невтручання в їх приватне життя. При цьому, наголосимо,

що цілком виправдане не поширення норм депутатської етики на поведінку народного депутата України у його приватному житті не має розглядатись як легітимація недотримання ним загальноновизнаних норм моралі у приватному житті.

Також звертає увагу, що у ст. 8 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ в редакції проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. йдеться про норми депутатської етики, хоча в інших статтях пропонується закріпити вже принципи та правила депутатської етики. Попри це у новій ст. 40 даного Закону України передбачається відповідальність за порушення знову «норм» депутатської етики, а не означених її «принципів» і «правил». Тому задля спрощення правозастосування та уникнення термінологічної неузгодженості було би слушним додатково уточнити, що норми депутатської етики складаються з відповідних принципів і правил.

Іншою новацією проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. є обов'язок народного депутата України підписати зобов'язання виконувати принципи та правила депутатської етики після прийняття «присяги на вірність Україні». До речі, наведений термін «присяга на вірність Україні» юридично некоректний, оскільки згідно ст. 79 Конституції України народні депутати України складають просто «присягу». Слід вказати, що проектом Кодексу добросесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. передбачалось схоже «обов'язкове» засвідчення народними депутатами України своїми підписами згоди на дотримання вимог даного Кодексу навіть до складання ними присяги.

При цьому, на відміну від присяги (відмова від складання якої має наслідком втрату депутатського мандату) підписання чи відмова народного депутата України від підписання зазначеного зобов'язання позбавлена жодних правових наслідків. Адже за логікою проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. виникнення обов'язку дотримуватись норм депутатської етики не пов'язане з фактом підписання певного зобов'язання, а його відсутність не перешкоджає виконанню депутатських повноважень. З огляду на це нами не вбачається нагальної потреби у подібній бюрократичній процедурі, натомість же необхідність дотримання норм депутатської етики має розглядатись як іманентна складова депутатського мандату. А, беручи до уваги текст присяги

народних депутатів України, її складання виступає не лише юридичною підставою початку їх повноважень, але певною мірою й формою взяття народними депутатами України відповідних морально-етичних зобов'язань щодо їх доброчесності, поваги до права та патріотизму.

5.2.2. Принципи та правила депутатської етики (за проєктом Етичного кодексу)

Як зазначається у науковій літературі, корисність етичного кодексу як інструмента регулювання обумовлена тим, що він визначає загальні цінності та принципи, зводить воедино всі правила та надає критерії для оцінки поведінки [342, с. 201]. Тому запропоноване проєктом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. закріплення принципів депутатської етики загалом може стати суттєвим позитивним зрушенням у законодавчому регулюванні змісту норм депутатської етики. Зокрема йдеться про принципи доброчесності, гідності, відповідальності, відкритості для суспільства, лідерства, поваги до права, поваги до Верховної Ради України, інклюзивності, патріотизму та професіоналізму. Сукупність даних етичних принципів має на меті запобігання конфлікту інтересів, корупції, непотизму, незаконному лобізму, розтраті державних коштів, зриву засідань парламенту, державній зраді тощо. Разом із тим, вбачаємо окремі недоліки та неузгодженості у формулюванні зазначених принципів, що дозволяє висловити з даного приводу наступні зауваження.

Перш за все, слід звернути увагу, що запропоноване законодавче визначення змісту вище перелічених принципів не має розглядатись як вичерпне, зводячи, наприклад, принцип доброчесності лише до уникнення незаконного впливу на діяльність народного депутата України та невикористання ним свого статусу в особистих інтересах. Адже, насправді доброчесність, як морально-етична категорія, має ширший зміст і значення. Як слушно відзначає Ю.З. Констанкевич, під доброчесністю розуміється відповідність поглядів та дій особи моральним стандартам суспільства, конституційним цінностям і загальній справедливості, послідовність та твердість характеру, чесне, сумлінне відповідальне виконання обов'язку та дотримання правил

етики [360, с. 3]. Відтак, фактично доброчесність може розглядатись навіть як узагальнююча інтегративна категорія, що охоплює низку інших принципів депутатської етики, викладених у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р.

Також відзначимо деяку неузгодженість використаних термінів. Так, в аспекті гідності йдеться про сприяння народним депутатом України розвитку «українського суспільства», поняття якого не має чіткого правового визначення. Більш точним із позиції юридичної техніки було би говорити про сприяння розвитку громадянського суспільства або ж Українського народу. Принцип відповідальності передбачає відповідальність народного депутата України за свої рішення та дії (вочевидь, слід додати і за бездіяльність) перед «народом України», хоча відповідно до термінології Конституції України (зокрема тексту присяги народного депутата України) тут мав би згадуватись «Український народ». Адже і у самому проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. першим правилом депутатської етики визначено прийняття народним депутатом України рішень, керуючись виключно інтересами саме «Українського народу».

Крім того, чомусь до змісту принципу гідності проект Етичного кодексу від 30.12.2022 р. не включає вимогу щодо поваги народним депутатом України честі інших осіб, що передбачено навіть чинним Законом України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. А попри те, що принцип гідності вже включає повагу народним депутатом України гідності інших осіб, у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. окремо виділяється принцип поваги до Верховної Ради України, в рамках якого додатково згадується повага народного депутата України саме до колег. Із таким підходом не можна однозначно погодитись, адже це дещо дублює вищевказаний принцип гідності. Принагідно зауважимо й те, що в інституційній площині принцип поваги до Верховної Ради України слушно було би поширити не тільки на сам парламент, а й на інші органи публічної влади та посадових осіб, на державу в цілому.

Про повагу до прав людини йдеться і в окремому принципі депутатської етики «інклюзивність». Як на нас, даний принцип також міг би розглядатись в аспекті принципу гідності, оскільки він безпосередньо відноситься до питання поваги народним депутатом України інших осіб. З огляду на це більш вдалим вбачається формулювання правила

депутатської етики щодо поваги народним депутатам України честі та гідності інших народних депутатів України та всіх громадян України.

Доволі дискусійним постає віднесення проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. до принципів депутатської етики відкритості для суспільства. Серед іншого це вимагає надання народним депутатом України публічних пояснень щодо своїх рішень та обмеження ним інформації, тільки якщо «інтереси державної безпеки цього явно потребують». Формулювання даного принципу, з одного боку, встановлює дуже високі критерії публічності для кожного народного депутата України, який муситиме коментувати всі свої рішення, що об'єктивно не завжди можливо та/або доцільності. З іншого ж боку, можливість обмеження народним депутатом України на власний розсуд відповідної інформації через «інтереси державної безпеки» може значною мірою нівелювати значення принципу відкритості для суспільства. До речі, термінологічно тут більш правильним було би говорити не про «державну безпеку», а скоріше про «національну безпеку України». Так чи інакше, дані положення Етичного кодексу від 30.12.2022 р. мають бути узгоджені з також визначеними ним правилами депутатської етики, які передбачають нерозголошення народним депутатом України взагалі будь-якої інформації з обмеженим доступом.

Що стосується принципу лідерства його зміст чомусь сфокусовано лише на підтримці та популяризації виключно «принципів і правил етичної поведінки народного депутата України», а не морально-етичних норм в цілому. Адже, зрозуміло, що народні депутати України, маючи загальнонаціональний мандат, мають бути взірцем морально-етичних чеснот не суто один для одного, а для широкого кола працівників державних органів, депутатів місцевих рад, виборців.

Також неоднозначним вбачається виділення проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. в аспекті принципу лідерства спрямованості діяльності народного депутата України «на зміцнення демократії в Україні та в усьому світі». Тому що кожен окремо взятий народний депутат України має досить обмежені можливості щодо впливу на рівень демократії «в усьому світі», що не згадується у тексті присяги народного депутата України й прямо не відноситься до його повноважень чи повноважень Верховної Ради України в цілому. Натомість

предметом лідерства народних депутатів України, як принципу депутатської етики, мала би бути не тільки розбудова демократії в Україні, але й розбудова України як соціальної, правової держави, захист її суверенітету, розвиток парламентаризму та громадянського суспільства, забезпечення верховенства права тощо.

Провідну роль серед принципів депутатської етики має відігравати всебічна повага народних депутатів України до права, відповідність їх діяльності принципу верховенства права та дотримання вимог закону. Поряд із цим проєкт Етичного кодексу від 30.12.2022 р. до змісту принципу верховенства права відносить необхідність дотримання народними депутатами України «високих стандартів поведінки» з метою зміцнення довіри громадян до права та Верховної Ради України. Задля більшої правової визначеності та уникнення декларативності слід уточнити сутність зазначених «високих стандартів поведінки» – чи йдеться у даному разі про дотримання норм депутатської етики та що саме вважатиметься її високими стандартами. Не додає ясності й формулювання у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. правил депутатської етики, які вимагають дотримання народним депутатом України певної «високої культури» публічного спілкування та виступів.

У свою чергу в основу дотримання народними депутатами України принципу поваги до права неправильно покладати мету зміцнення довіри громадян до права. Це може бути опосередкованим наслідком, але не первинною ціллю дотримання даного принципу депутатської етики. Натомість же реальна повага парламентарів до права не потребує жодних додаткових цілей, крім тих, що випливають з їх глибокого сприйняття права як базової цінності людини та громадянського суспільства.

Формулювання викладеного у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. такого принципу депутатської етики як патріотизм передбачає, що народний депутат України відданий ідеї вільної, незалежної й соборної України та робить все для захисту її незалежності й територіальної цілісності. Дещо по-іншому зміст принципу патріотизму викладено у п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [361], а саме як відданість та вірне служіння Українському народові. У науковій літературі патріотизм також часто розглядають

в аспекті відданості та служіння не лише своєму народу, а і Батьківщині [362]. На нашу думку, патріотизм, будучи категорією насамперед морально-етичною, а не правовою, не може дістати однозначного й вичерпного нормативного визначення. Проте, спираючись на текст присяги народного депутата України, у даному разі його патріотизм має проявлятися у відданості та вірному служінні Українському народу, піклуванні про його добробут та національні інтереси України, захисті її суверенітету.

Крім того, не можна не звернути увагу на такий принцип депутатської етики як професіоналізм. Згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. він вимагає від народного депутата України діяти як «професіонал своєї справи», відповідально, сумлінно та старанно здійснювати повноваження, вдосконалювати свої знання та навички. Щодо цього маємо вказати некоректність вимоги до народного депутата України діяти як «професіонал своєї справи», оскільки депутатський мандат має політичний, представницький характер й імперативно не висувається жодних вимог до професійного рівня народного депутата України. В іншому ж це не перешкоджає покладенню на нього морального обов'язку добросовісно, відповідально, «найкращим чином» здійснювати свої депутатські повноваження. Цьому, наприклад, сприятиме належне запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України, що першочергово потребує запровадження обов'язкового декларування ними своїх приватних інтересів із їх наступним оприлюдненням на веб-сайті Верховної Ради України.

Порівняно з принципами депутатської етики її правила, також викладені у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р., в цілому мають більш чітке формулювання, ґрунтуючись на вищезгаданих принципах депутатської етики. Водночас слід констатувати, що у 19 пунктах правил депутатської етики залишились майже невідомі такі принципи як лідерство та професіоналізм. Також визначений у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. перелік правил депутатської етики потребує термінологічного та змістовного узгодження не лише з відповідними принципами депутатської етики, але й між собою. Адже, наприклад, одразу два різні правила депутатської етики одночасно містять заборону публічно використовувати

в усній чи письмовій формах принизливі, образливі та дискримінаційні висловлювання.

З позицій сьогодення до найбільш актуальних правил депутатської етики можна віднести розсудливе та ощадливе використання державних коштів, не використання депутатських повноважень з метою одержання неправомірної вигоди, утримання від використання принизливих і образливих висловлювань, ненормативної лексики та фізичного впливу, а також ввічливість та високу культуру публічного спілкування. Дані морально-етичні норми безпосередньо викладені у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. Водночас дещо дискусійним вбачається інше запропоноване правило депутатської етики щодо заборони використання народним депутатом України мови держави-агресора (держави-окупанта). По-перше, вочевидь, у формулюванні даного правила мало би йтися не просто про «мову», а саме про «державну (офіційну) мову» держави-агресора (держави-окупанта). По-друге, наразі згідно ч. 3 ст. 2 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-V мовою роботи парламенту, його органів та посадових осіб є державна мова. З огляду на це неправомірним і одночасно неетичним виступає використання народним депутатом України у своїй парламентській діяльності не лише офіційної мови держави-агресора (держави-окупанта), але й загалом будь-яких інших мов, крім державної.

Також не можна погодитись з передбаченим проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. вилученням існуючих заборон народному депутату України використовувати під час проведення пленарного засідання плакати та гучномовці, перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо). Хоча заборона здійснення таких дій може впливати зі змісту відповідних принципів і правил депутатської етики, чітке формулювання у законодавстві заборони вчинення найбільш поширених порушень норм депутатської етики додатково сприятиме їх запобіганню.

Зауважимо, що порівняно з проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. проект Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. містив концептуально схожий перелік

принципів етичної поведінки, хоча відповідні правила депутатської етики загалом дістали більшої деталізації. При цьому, наприклад, передбачалась відповідальність народних депутатів України перед своїми виборцями за обіцянки, дані в період передвиборчої кампанії. На нашу думку, попри загальну неетичність невиконання передвиборчих обіцянок вони надаються кандидатами у народні депутати України, а тому дотримання відповідних передвиборчих обіцянок прямо не належить до повноважень народного депутата України й не охоплюється змістом саме депутатської етики.

5.2.3. Відповідальність за порушення дисципліни та норм депутатської етики (за проектом Етичного кодексу)

У науковій та експертній літературі до структури Етичного кодексу парламентаря пропонують відносити етичні принципи, правила їх інтерпретації та застосування, а також деталізовану інструкцію щоденної поведінки [353, с. 5; 363, с. 255, 256]. Однак, реальність забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України більшою мірою залежить навіть не стільки від законодавчої деталізації норм депутатської етики, скільки від наявності дієвого механізму притягнення до відповідальності за їх порушення. З даного приводу з позитивного боку слід відзначити визначення проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. низки дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до народних депутатів України. Їх послідовне застосування залежно від повторюваності протягом року має забезпечувати співмірність суворості застосовуваного стягнення та кількості вчинюваних порушень дисципліни та норм депутатської етики. Разом із тим, не можна однозначно погодитись з відсутністю у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. градації дисциплінарних стягнень залежно від тяжкості таких порушень, внаслідок чого за використання ненормативної лексики та за вчинення сексуальних домагань або мобінгу (за умови вчинення вперше протягом року) буде можливим винесення виключно лише відповідного попередження.

Для порівняння проект Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. взагалі містив значну кількість ніяк неупорядкованих і неузгоджених одна з одною санкцій за порушення норм депутатської етики.

Тим не менше, система стягнень за порушення дисципліни та норм депутатської етики згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. забезпечує поєднання різнопланових стягнень, що здійснюють превентивний, виховний, матеріальний та політичний вплив на відповідного народного депутата України. Такі стягнення мають на меті не тільки та не стільки примус до належної поведінки, скільки розвиток морально-етичних якостей народних депутатів України. Слід звернути увагу, що спочатку пропонується застосовувати до них висловлення профільним комітетом попередження та надання рекомендацій, тоді як більш суворе стягнення передбачає вже оголошення народному депутату України попередження головуючим на пленарному засіданні. Таким чином, в останньому випадку завдяки публічності забезпечуватиметься не суто превентивний, але й додатковий політичний вплив на народного депутата України, що має спонукати його у подальшому до дотримання дисципліни та норм депутатської етики.

При цьому, з позитивного боку відзначимо й передбачене обов'язкове оприлюднення на сайті Верховної Ради України інформації про будь-які порушення норм депутатської етики, що саме по собі також заохочує до належної поведінки у парламенті. Адже сьогодні, наприклад, рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях доводиться до відома виборців лише через газету «Голос України», що, очевидно, не є достатнім для належного інформування громадськості. Так само не можна погодитись із тим, що згідно проекту Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. інформування громадськості про недостойну поведінку народного депутата України розглядалось тільки як окреме можливе стягнення.

Наступним стягненням згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. має бути покладення на народного депутата України обов'язку прослухати навчальний курс із дотримання норм депутатської етики, на час чого він позбавляється права брати участь

у (до п'яти) пленарних засіданнях. На нашу думку, у даному разі основним стягненням насправді виступає фактичне відсторонення народного депутата України від участі у пленарних засіданнях, що є суттєвим обмеженням його парламентської діяльності. Натомість же прослуховування відповідного навчального курсу може набути здебільшого формального характеру, якщо не буде передбачено жодних форм об'єктивного контролю результатів його прослуховування та наслідків ухилення народного депутата України від прослуховування такого курсу.

Найсуворіше стягнення пов'язується з позбавленням народного депутата України права брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів до одного місяця або позбавленням виплат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, від одного до двох місяців. Погоджуючись з істотністю такого стягнення за порушення дисципліни та норм депутатської етики, вважаємо недоречною його альтернативність. Адже позбавлення народного депутата України права брати безпосередню участь в роботі парламенту на певний строк має апріорі поєднуватись з утриманням відповідних виплат народному депутату України за даний строк у зв'язку з фактичним невиконанням ним своїх депутатських повноважень.

Істотне значення для ефективності механізму притягнення народних депутатів України до відповідальності за порушення дисципліни та норм депутатської етики має й суб'єкт, який розглядає дане питання та приймає відповідне рішення. Як відомо, у світі існують різні підходи до організації розгляду скарг і застосування санкцій за порушення норм депутатської етики: саморегулювання парламенту, зовнішнє регулювання (непарламентськими судовими чи квазісудовими органами) та спільне регулювання (змішана модель) [346, с. 25; 349, с. 23]. В Україні ключову роль у цьому згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. має відгравати профільний парламентський комітет, який самостійно виносить попередження й рекомендації народному депутату України, а інші дисциплінарні стягнення застосовуються на підставі рішення такого комітету. З огляду на це з метою гарантування неупередженості та об'єктивності прийняття профільним комітетом Верховної Ради України рішень щодо

застосування дисциплінарних стягнень до народних депутатів України актуалізується забезпечення прозорого порядку формування даного комітету та прийняття ним рішень.

Передусім, з позитивного боку слід відмітити передбачене проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. формування персонального складу комітету Верховної Ради України з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики порівну з членів коаліції депутатських фракцій та тих народних депутатів України, які до неї не входять. Хоча у даному разі цілком обґрунтовано йдеться про відступ від загального принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі парламентських комітетів, такий підхід все ж не може вважатись остаточно досконалим. Адже друга половина профільного комітету має комплектуватись не виключно з членів парламентської опозиції (яка все ще не має жодного конституційно-правового статусу), а в цілому представниками парламентської меншості. До останньої, як відомо, належать й деякі депутатські групи та позафракційні народні депутати України, які лише номінально не входять до складу парламентської більшості, але дуже часто діють з нею злагоджено та в її інтересах. Включення їх представників до складу профільного комітету за квотою парламентської меншості майже напевне де-факто забезпечить перевагу парламентській коаліції у прийнятті або неприйнятті відповідних рішень щодо застосування стягнень за порушення дисципліни та норм депутатської етики. Тому з урахуванням перспектив розвитку статусу парламентської опозиції оптимальним вбачається формування персонального складу комітету з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики порівну з членів парламентських коаліції та опозиції.

Можна підтримати справедливе відведення у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. посади голови профільного комітету представнику парламентської меншості, а посади секретаря даного комітету – представнику коаліції депутатських фракцій. Водночас вбачаються досить абстрактними та навіть декларативними вимоги до членів комітету з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики щодо наявності у них високих моральних якостей, авторитету та поваги з боку колег. Натомість голова та секретар

даного комітету додатково повинні мати «бездоганну репутацію» та «виключно високі моральні якості», що залишає відкритим питання чому, наприклад, вимога наявності бездоганної репутації не стосується звичайних членів профільного комітету. Менше з тим, оскільки юридична оцінка вищезначених чеснот народних депутатів України не вбачається можливою, більш доречним було би встановити заборону на членство у комітеті з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики тих народних депутатів України, які вже вчиняли відповідні порушення у даній сфері. Це також дозволило би сформулювати загальне правило щодо припинення членства у такому комітеті народного депутата України у разі встановлення порушення ним дисципліни та норм депутатської етики.

Дещо дискусійною є вимога, що жінки мають складати не менше однієї третини профільного комітету. Цілком погоджуючись з необхідністю забезпечення гендерної рівності в управлінні державними справами, вважаємо необґрунтованим застосування даної вимоги адресно саме до парламентського комітету з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики, адже порівняно з іншими комітетами в його діяльності відсутній якийсь своєрідний гендерний аспект. З огляду на це могло би йтися про гарантування жінкам певної кількості місць в усіх комітетах Верховної Ради України. Хоча і це було би доволі неоднозначним з огляду на необхідність врахування фактичного співвідношення чоловіків і жінок у парламенті поточного скликання, а також призначення народних депутатів України у комітети на основі їх фаху, зацікавленості та принципу пропорційного представництва у комітетах усіх депутатських фракцій та груп.

Досить неоднозначною вбачається викладена у проекті Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. пропозиція включати до складу профільної комісії не тільки народних депутатів України (які складали би 2/3 від її складу), але й представників громадянського суспільства – експертів аналітичних, науково-дослідних установ і громадських організацій. На нашу думку, залучення представників громадськості може мати позитивне значення на етапі розгляду фактів про порушення норм депутатської етики, зокрема у контексті їх сприйняття та оцінки громадянським суспільством.

Водночас запропоноване залучення до складу профільної комісії представників громадянського суспільства не може гарантувати їх достатню об'єктивність та неупередженість, а також означало би фактичне набуття ними суто депутатських повноважень. Тому рішення про застосування до народного депутата України стягнення за порушення ним норм депутатської етики найбільш оптимально має прийматись виключно усередині самого парламенту рівними за статусом, уповноваженими представниками парламентських коаліції та опозиції.

Крім того, з метою забезпечення одноманітного правозастосування у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. слід було би додатково уточнити роль Голови Верховної Ради України (головуючого на пленарному засіданні) у застосуванні відповідних дисциплінарних стягнень до народних депутатів України на підставі рішення профільного комітету. Зокрема чи має голова парламенту формально та безумовно оформлювати застосування визначених стягнень за наявності рішення профільного комітету, чи ж він має право не погодитись з таким рішенням комітету. З огляду на формулювання у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. повноважень профільного комітету він може лише «рекомендувати» Голові Верховної Ради України вжити відповідних заходів. На нашу ж думку, Голова Верховної Ради України не повинен мати змоги одноосібно блокувати застосування дисциплінарних стягнень, попередньо колегіально схвалених профільним комітетом, адже це ставитиме під сумнів неупередженість та політичну незаангажованість механізму притягнення до відповідальності за порушення дисципліни та норм депутатської етики.

Виключенням може бути наділення Голови Верховної Ради України (головуючого на засіданні) обмеженими повноваженнями суто для підтримки та відновлення порядку на пленарному засіданні, які би дозволяли йому швидко відстороняти порушників від участі у роботі парламенту. Вказане загалом відповідає одній з Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р.

Альтернативним (хоч і складнішим) може бути нинішній підхід щодо затвердження самою Верховною Радою України за висновком профільного комітету найбільш істотних дисциплінарних стягнень

(наприклад, позбавлення права брати участь у пленарних засіданнях). Подібний підхід було використано у проекті Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р., згідно якого усі основні заходи впливу профільна комісія застосовувала самостійно, а на розгляд парламенту мало вноситись застосування лише найсуворіших санкцій (зокрема припинення повноважень народного депутата України).

Як недолік проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. маємо вказати лише поверхневе врегулювання процедури притягнення народного депутата України до відповідальності за порушення норм депутатської етики. Зокрема пропонується покласти на профільний парламентський комітет розгляд протягом 60 днів відповідної скарги, у тому числі шляхом запиту інформації та пояснень, виклику свідків і залучення експертів. Разом із тим, вбачається суперечливим надання профільному комітету змоги самостійно визначати конкретний порядок розгляду ним скарг про порушення норм депутатської етики. Такий підхід не тільки не забезпечить достатню юридичну визначеність, гарантованість та стабільність, але й не відповідає рівню питань, що розглядатиме профільний комітет. Тому, оскільки фактично йдеться про вирішення комітетом питання дисциплінарної відповідальності народного депутата України, зазначений порядок розгляду скарг про порушення ним норм депутатської етики мав би встановлюватись не на рівні профільного комітету, а постановою Верховної Ради України.

Неоднозначним постає й обмеження проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. кола суб'єктів подання скарги про порушення норм депутатської етики народними депутатами України, працівниками Апарату Верховної Ради України та патронатної служби парламенту. Вважаємо, що право подати відповідну скаргу (можливо, з низкою обмежень) повинні мати й інші громадяни. Адже народний депутат України, здійснюючи депутатські повноваження, цілком може допустити неетичну поведінку щодо працівників інших органів публічної влади, представників медіа, виборців тощо. Так, наприклад, проект Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. допускав можливість розгляду профільною комісією відповідних скарг органів публічної влади, організацій та громадян.

Досить цікавим, як на нас, є запропонований у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. механізм звернення працівників Апарату Верховної Ради України спочатку до двох спеціально уповноважених членів профільного комітету (по одному від коаліції та меншості) зі скаргою про порушення норм депутатської етики, якщо вони побоюються тиску з боку народного депутата України. Передбачається, що у такому разі такі уповноважені особи повинні будуть зареєструвати відповідну скаргу вже від свого імені. Водночас з даного приводу слід висловити деякі зауваження. По-перше, даний механізм не враховує випадки, коли скарги працівників апарату парламенту мали би стосуватись тих народних депутатів України, які і є зазначеними уповноваженими особами. По-друге, не врегульовуються засади та процедура попереднього розгляду такими уповноваженими особами звернення працівників Апарату Верховної Ради України щодо порушення норм депутатської етики, що не виключає необґрунтованої відмови з боку уповноважених осіб за відсутності процедури її оскарження. По-третє, мало би бути уточнено, що уповноважені особи не обов'язково повинні спільно розглядати та реєструвати відповідну скаргу замість працівника апарату парламенту, яка могла би бути подана лише однією з уповноважених осіб – членом профільного комітету.

Також зауважимо, що проєктом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. профільний комітет уповноважується організувати для народних депутатів України навчання щодо їх статусу та дотримання норм депутатської етики. Загалом погоджуючись з важливістю даних заходів, слід вказати потребу додаткового закріплення наразі відсутнього зобов'язання народних депутатів України проходити означене навчання та наслідків ухилення від його проходження, що саме по собі могло би розглядатись у контексті порушень норм депутатської етики. Принагідно зауважимо й відсутність у Пояснювальній записці до проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. належного фінансово-економічного обґрунтування, хоча організація відповідного навчання очікувано потребуватиме додаткових коштів із державного бюджету.

Низка недоліків проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. стосується питання оскарження рішень про відповідальність народного депутата України за порушення норм депутатської етики. Насамперед

це відсутність можливості оскарження рішення про відхилення скарги про порушення норм депутатської етики, що з огляду на недосконалість майбутнього порядку формування та діяльності профільного комітету не може гарантувати невідворотність відповідальності за порушення норм депутатської етики. Крім того, нелогічним є віднесення затвердження порядку оскарження рішень про відповідальність за порушення норм депутатської етики до компетенції профільного комітету, оскільки тут фактично йдеться про оскарження його власних рішень на вищому рівні.

При цьому, згідно Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. передбачалось оскарження народними депутатами України своїх покарань саме до профільного комітету. Разом із тим, у разі застосування відповідних стягнень Головою Верховної Ради України (головуючим на засіданні) чи самим комітетом більш оптимальним вбачається оскарження таких стягнень до суб'єкта вищого рівня, яким у даному разі в цілому й виступає парламент.

Сама ж процедура оскарження згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. включає лише двохвилинні виступи на пленарному засіданні народного депутата України та представника профільного комітету з наступним голосуванням із даного приводу у парламенті. На нашу думку, відсутність обов'язкового додаткового попереднього вивчення чи підготовки цього питання, втім як і можливості його обговорення на пленарному засіданні, істотно знижує потенціал процедури оскарження рішення про відповідальність за порушення норм депутатської етики. Водночас із позитивного боку відзначимо необхідність підтримки подання про скасування рішення про відповідальність за порушення норм депутатської етики не менш як 50 підписами народних депутатів України, що очікувано слугуватиме дієвим запобіжником зловживання інститутом оскарження таких рішень.

Дещо незрозумілим, як на нас, є передбачене проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. звітування профільного комітету після проведення парламентських виборів щодо оцінки впливу дотримання норм депутатської етики на політичну поведінку народних депутатів України. Зокрема більшого обґрунтування потребують

предмет та методика вказаного оцінювання, втім як і мета даного звітування.

Дійсно ж важливе значення очікувано матиме оприлюднення іншого звіту про дотримання норм депутатської етики, що серед іншого відобразатиме не лише статистичні дані з приводу розгляду відповідних скарг, але й недоліки, виявлені у процесі виконання норм депутатської етики, та пропозиції з їх усунення. Водночас вважаємо недостатньо продуктивним суто опціональне затвердження Верховною Радою України за результатами розгляду даного звіту пропозицій з усунення недоліків, виявлених у процесі виконання норм депутатської етики. Адже обов'язкове затвердження таких пропозицій та їх подальше впровадження сприяли би підвищенню дисципліни та дотриманню норм депутатської етики у Верховній Раді України.

Крім того, не можна однозначно погодитись з доцільністю обов'язкового й регулярного перегляду етичних стандартів на початку кожного терміну повноважень парламенту [341, с. 13]. Періодичне оновлення стандартів депутатської етики дійсно може бути частиною врахування нових викликів перед вітчизняним парламентаризмом і сприяти підвищенню рівня дотримання норм етичної поведінки народних депутатів України. Тим не менше, законодавче регулювання має гарантувати достатню сталість принципів і правил депутатської етики, стабільність та передбачуваність інституційного механізму забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України.

Зазначимо, що у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. передбачалось започаткування роботи інституту парламентських приставів, які мали би забезпечити підтримку належного порядку під час проведення пленарних засідань Верховної Ради України. Схожа пропозиція міститься і у проєкті від 15.07.2009 р. реєстр. № 4827, яким задля забезпечення дотримання дисципліни у парламенті пропонувалось утворити Службу парламентського пристава з наданням їй права, наприклад, виводити народних депутатів України з залу засідань Верховної Ради України. Як на нас, запровадження інституту парламентських приставів є одним із можливих, але не виключних способів

дієвої підтримки дисципліни у парламенті. Оскільки для запровадження даного інституту наразі відсутній необхідний політичний консенсус у Верховній Раді України, більш пріоритетним постає оновлення законодавчих засад дотримання норм депутатської етики та забезпечення реального застосування адекватних стягнень за їх порушення.

Таким чином, сьогодні правила депутатської етики сформульовані у надто загальному вигляді та юридично недосконало, значною мірою вже не відповідають вимогам сучасності та об'єктивно недостатні для реального впливу на поведінку народних депутатів України через відсутність дієвого механізму їх притягнення до відповідальності за порушення норм депутатської етики. Відсутність сталої парламентської дисципліни, низький рівень культури народних депутатів України та поширена практика недотримання ними етичних норм негативно позначаються на ефективності роботи Верховної Ради України, авторитеті парламенту та довірі громадськості до нього.

Забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України першочергово потребує внесення змін до її Регламенту та Закону України «Про статус народного депутата України», які би комплексно врегулювали правила поведінки та норми депутатської етики у парламенті та за його межами, визначали порядок і суб'єкта контролю за їх дотриманням, збалансовані стягнення та прозорий механізм притягнення до відповідальності за відповідні порушення. Правові засади етичної поведінки народних депутатів України повинні відповідати очікуванням громадянського суспільства, визначати достатньо чіткі правила та процедури, забезпечувати моніторинг і реальне дотримання норм депутатської етики, утворювати для цього відповідний інституційний механізм. Такий підхід сприятиме збалансуванню статусу народних депутатів України, врівноваженню їх прав чітко визначеними обов'язками щодо належної поведінки та відповідальністю за їх недотримання.

Основними перевагами проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. є: поширення норм депутатської етики на поведінку народного депутата України у публічному просторі, більш розгорнуте визначення принципів і правил депутатської етики; закріплення системи різнопланових

дисциплінарних стягнень превентивного, виховного, матеріального та політичного характеру; відведення провідної ролі у розгляді скарг і застосуванні санкцій за порушення норм депутатської етики профільному парламентському комітету, формування його складу порівню з членів парламентських коаліції та меншості; додаткові гарантії уникнення тиску на працівників апарату парламенту у разі їх звернення зі скаргою про порушення норм депутатської етики; можливість оскарження у парламенті рішення про застосування стягнення; регулярне звітування у Верховній Раді України про дотримання норм депутатської етики.

До суперечностей та недоліків проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. можна віднести: суто номінальну процедуру підписання народними депутатами України зобов'язання дотримуватись принципів і правил депутатської етики; неточне та суперечливе формулювання змісту принципів гідності, інклюзивності, відкритості, лідерства та професійності; нерозкритість у правилах депутатської етики змісту принципів лідерства та професіоналізму, вилучення існуючих конкретних заборон під час проведення пленарного засідання; не урегульованість парламентського лобізму, відсутність обов'язкового декларування приватних інтересів народних депутатів України; недостатня ефективність окремих дисциплінарних стягнень, відсутність їх градації залежно від тяжкості порушень; абстрактні вимоги до членів комітету, уповноваженого контролювати дотримання норм депутатської етики, відведення у його складі жінкам не менше третини місць; право Голови Верховної Ради України одноосібно вирішувати питання застосування найбільш суттєвих стягнень; визначення самостійно профільним комітетом (а не парламентом) порядків розгляду скарг про порушення норм депутатської етики та оскарження застосування стягнень; ненадання громадянам права подавати скаргу про порушення норм депутатської етики, відсутність можливості оскарження рішення про відхилення таких скарг; необов'язковість затвердження парламентом за результатами розгляду звіту про дотримання норм депутатської етики заходів із усунення вказаних у ньому недоліків.

5.3. Особливості правового статусу Апарату Верховної Ради України та перспективи його вдосконалення

Ефективне виконання Верховною Радою України своїх функцій безпосередньо залежить не тільки від продуктивної роботи парламентських комітетів і тимчасових комісій, але й від належного забезпечення її діяльності. Останнє сьогодні загалом покладене на Апарат Верховної Ради України, що забезпечує безперервність функціонування парламенту та його інституційну пам'ять. Попри важливість та відповідальність покладених на нього повноважень мають місце прогалини й неточності правових засад діяльності Апарату Верховної Ради України, відсутність системного бачення його організації та подальшого розвитку в рамках парламентської реформи в Україні. З огляду на це та в контексті удосконалення національного парламентаризму нами й вбачаються актуальними питання сучасного стану та перспектив конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України.

Зазначимо, що певні аспекти проблематики організації діяльності Апарату Верховної Ради України раніше вже розглядалися іншими вченими. Зокрема О.О. Берназюк досліджував правовий статус і законодавчі гарантії діяльності Апарату Верховної Ради України у порівнянні з організацією діяльності апаратів глави держави та уряду [364]; Ю.Ю. Лихач охарактеризував напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення діяльності Апарату Верховної Ради України [365]; А.В. Малюга – зарубіжний досвід інституту парламентської служби та його перспективи для України [366]; Д.М. Негреша – особливості правового забезпечення апарату Верховної Ради України [367]; Н.В. Щербак – вітчизняний та зарубіжний досвід організації роботи секретаріатів парламентів [368]. Разом із тим, вказані наукові роботи здебільшого стосуються лише окремих складових елементів правового статусу Апарату Верховної Ради України (чи його зарубіжних аналогів), комплексно не характеризуючи саме поточні особливості організації його діяльності та пріоритетні напрямки її удосконалення в умовах сьогодення.

Загалом забезпечення ефективної діяльності парламенту в Україні потребує поглибленого аналізу конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України, визначення сутності та особливостей його сучасного стану, а також обґрунтування пріоритетних напрямків розвитку правових засад організації діяльності даного допоміжного органу. Водночас напрямки вдосконалення правового статусу Апарату Верховної Ради України слід формулювати на основі комплексного узагальнення переваг і недоліків його поточного конституційно-правового регулювання з урахуванням актуальних потреб забезпечення діяльності Верховної Ради України та релевантного зарубіжного досвіду. Задля цього необхідно провести ґрунтовний аналіз сутності Апарату Верховної Ради України та правових засад його діяльності, компетенції та структури Апарату Верховної Ради України як об'єкту сучасної парламентської реформи, а також перспектив запровадження інституту парламентської служби в Україні.

5.3.1. Сутність Апарату Верховної Ради України та правові засади його діяльності

Незважаючи на визначальну роль Апарату Верховної Ради України у забезпеченні парламентської діяльності, наразі його правовий статус залишається остаточно невизначеним ні Конституцією України, ні Регламентом Верховної Ради України, ні іншими правовими актами. Основними нормативно визначеними характеристиками Апарату Верховної Ради України є його функціональна спрямованість на комплексне (організаційне, юридичне, інформаційне, матеріально-технічне та інше) забезпечення діяльності парламенту та його органів (ч. 1 ст. 7 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [63]), статус «постійно діючого органу» (п. 1 Положення про Апарат Верховної Ради України від 25.08.2011 р. [324]) і формування на засадах професійної державної служби. Водночас цього недостатньо, щоб чітко визначити місце Апарату Верховної Ради України у державному механізмі, адже він фактично є окремим організаційно відособленим органом при парламенті, безпосередньо не належачи до законодавчої

гілки влади, єдиним органом якої згідно ст. 75 Конституції України від 28.06.1996 р. [21] є сама Верховна Рада України. Крім цього, зрозуміло, що Апарат організаційно чи функціонально не належить і до виконавчої та судової гілок державної влади.

При цьому, вважаємо досить дискусійним визначення Н.С. Погребняк Апарату Верховної Ради України як постійно діючого, відносно самостійного, допоміжного «структурного підрозділу» парламенту [369, с. 6, 9]. На нашу думку, такий підхід не тільки не враховує значну організаційно-функціональну розвиненість та відособленість Апарату Верховної Ради України, але й веде до неоднозначного співвідношення апарату та парламенту як частини та цілого, хоча останній, як відомо, представлений самою Верховною Радою України, що складається з 450 народних депутатів України.

Попри деякі наукові дослідження (О.О. Берназюк [370], Н.В. Коваль [371] та ін.) наразі загалом все ще можна погодитись із Ю.П. Битяком, С.Г. Серьогіною та І.І. Бодровою [372, с. 5], що у вітчизняній юридичній науці відсутня чітка доктрина, яка визначає місце та політико-правовий статус допоміжних органів у державному механізмі. У цьому контексті вважаємо слушним екстраполовати щодо Апарату Верховної Ради України сформульовані нами раніше висновки відносно статусу й місця у державному механізмі апарату Президента України [373, с. 6–36].

Так, для пояснення місця Апарату Верховної Ради України у державному механізмі може бути використано підхід щодо виокремлення у складі державного апарату поряд із відповідними органами державної влади також й допоміжних державних органів, покликаних своєю забезпечувальною діяльністю сприяти здійсненню державної влади. Допоміжні органи характеризуються безпосереднім не здійсненням ними завдань і функцій держави, внаслідок чого вони зазвичай не мають самостійних державно-владних повноважень і не ухвалюють від свого імені нормативно-правові акти зовнішньої дії. Зважаючи на специфічне призначення із забезпечення діяльності парламенту, Апарат Верховної Ради України фактично є одним із допоміжних державних органів. Розуміння саме такої природи та ролі Апарату Верховної Ради України має істотне значення належного визначення характеру, обсягу та меж його повноважень, засад відносин із парламентом та іншими

державними органами, а також забезпечення його подальшої розбудови саме як апарату загальнонаціонального парламенту.

Слід взяти до уваги й загальні дефініції парламентської служби як службового апарату парламенту, що здійснює адміністрування законодавчого процесу, забезпечення ефективного функціонування парламенту, підготовку аналітичних документів, управління документообігом і надання інформаційно-комунікаційних послуг [368, с. 87; 374]. Таким чином, узагальнено Апарат Верховної Ради України може бути визначено як постійно діючий допоміжний орган загальної компетенції при парламенті, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове та всебічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та їх об'єднань. При цьому, законодавчому закріпленню зазначеної дефініції та статусу Апарату Верховної Ради України має передувати усунення загальних прогалин щодо конституційної та законодавчої невизначеності актуальної концепції державного апарату, зокрема й місця у ній допоміжних державних органів і основ їх правового статусу.

З приводу конституційно-правових засад діяльності Апарату Верховної Ради України насамперед звертає увагу фактична конституційна нерегульованість основ його статусу. Адже сьогодні Конституція України від 28.06.1996 р. лише передбачає затвердження парламентом призначення та звільнення керівника апарату Верховної Ради України та його структури, а також здійснення Головою Верховної Ради України організації роботи її апарату. На нашу думку, першочергово у Конституції України доцільно було би відобразити сам факт утворення «Апарату Верховної Ради України» як конкретного органу, а не певного абстрактного «апарату» парламенту. Крім того, на конституційному рівні має бути закріплено статус Апарату Верховної Ради України як допоміжного державного органу, напрямки забезпечення ним діяльності парламенту, підпорядкованість йому, визначено суб'єкта затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України.

Чинне Положення про Апарат Верховної Ради України забезпечує порівняно значну деталізацію його повноважень, їх групування за основними напрямками діяльності Апарату та загальну узгодженість із його структурною організацією. Дане Положення про Апарат було

затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769. При цьому, відповідно до ч. 3 ст. 7 тодішньої редакції Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. це Положення мало затверджуватись постановою парламенту. Вказану колізію у правовому регулюванні статусу Апарату Верховної Ради України було усунуто більш ніж через 10 років лише із зміною суб'єкта затвердження цього Положення Законом України від 01.08.2022 р. № 2345-IX [375], що підкреслює тривалу відсутність системного бачення розбудови Апарату Верховної Ради України. До речі, на прикладі останнього Закону України (який насправді стосується «особливостей провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи») зауважимо й сумнівну з позиції юридичної техніки практику включення до тексту законів питань не пов'язаних із їх назвою і основним змістом.

Затвердження Положення про Апарат Головою Верховної Ради України загалом відповідає його базовим конституційним повноваженням щодо організації ним роботи апарату парламенту (п. 5 ч. 2 ст. 88 Конституції України). Разом із тим, більш оптимальним вбачається затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України саме парламентом (який затверджує і його структуру), а не Головою Верховної Ради України, що у такому разі одноосібно визначає спрямованість та зміст діяльності Апарату, від роботи якого критично залежить працездатність усього парламенту. Зокрема такий підхід пропонувався законопроектом від 29.12.2020 р. № 4530-1 [376]. Хоча вичерпність конституційних повноважень парламенту (ч. 2 ст. 85 Конституції України) наразі до внесення відповідних змін до Конституції України фактично унеможлиблює здійснення означених повноважень Верховною Радою України.

5.3.2. Компетенція та структура Апарату Верховної Ради України як об'єкт сучасної парламентської реформи

Концептуальне бачення сучасної парламентської реформи в Україні, у тому числі щодо Апарату Верховної Ради України, загалом викладене у Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 –

лютий 2016 рр.) [138] та Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. [121]. Сьогодні, через 7 років після підготовки даних документів можна констатувати низький ступінь їх реалізації, незавершеність і дискусійність значної частини заходів, спрямованих на реформу організації та діяльності Апарату Верховної Ради України. Зокрема йдеться про затвердження Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року [377] та Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки [378], які було би вже доцільно актуалізувати, хоча їх повна імплементація певною мірою все ще продовжується.

З позитивного боку варто відмітити впровадження електронного документообігу в роботу парламенту та його апарату, що значною мірою пришвидшує та спрощує підготовку, рух і опрацювання значної кількості документів Апаратом Верховної Ради України. Основні заходи з впровадження електронного документообігу в роботу Апарату Верховної Ради України були передбачені Законом України від 16.01.2020 р. № 469-IX [379], Розпорядженням керівника апарату від 06.02.2020 р. № 15 [380], Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 р. № 19 [381]. Наголосимо, що впровадження електронного документообігу, що стосується не тільки роботи з законопроектами, а й інших аспектів документування парламентської діяльності, створило умови плідного використання парламентом форм і засобів дистанційної роботи у зв'язку з пандемією COVID-19 і повномасштабним вторгненням Росії до України. Разом із тим, сьогодні питання впровадження електронного документообігу все ще залишається остаточно невирішеним.

Наприклад, неодноразово (Законами України від 13.07.2020 р. № 758-IX, від 26.01.2021 р. № 1132-IX і від 25.01.2022 р. № 1997-IX) дещо штучно відкладається остаточно перехід до використання єдиної автоматизованої системи роботи як єдиного засобу опрацювання всіх документів у парламенті. При цьому, останнє відтермінування такого переходу Законом України від 13.12.2022 р. № 2848-IX [382] було прив'язане вже до припинення/скасування запровадженого в Україні воєнного стану. Хоча вважаємо, що у дійсності це мало зумовлено викликами

повномасштабної фази російсько-української війни, адже п. 7 Розділу II Закону України від 16.01.2020 р. № 469-IX загалом допускає тимчасове повернення до паперового документообігу у разі неможливості використання єдиної автоматизованої системи саме з технічних причин.

Зазначимо, що відповідно до міжнародної практики парламентська дослідницька служба може бути інтегрованою у парламентську бібліотеку, бути окремим дослідницьким підрозділом чи взагалі діяти незалежно [383, с. 15]. В Україні згідно п. 37 Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, затверджених її Постановою від 17.03.2016 р. № 1035-VIII [121], усі адміністративні структури парламенту, включаючи його бібліотеку та Інститут законодавства, передбачалось інтегрувати до структури Апарату Верховної Ради України. Загалом, відштовхуючись від розуміння Апарату Верховної Ради України як допоміжного органу загальної компетенції, вказане дійсно могло би посилити його науково-аналітичний потенціал. Водночас це щонайменше потребуватиме ухвалення закону про парламентську службу, який би окремо гарантував відповідні організаційно-функціональні засади такої науково-дослідницької складової Апарату Верховної Ради України.

Натомість же сьогодні Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 р. № 438 [170] Інститут законодавства було реорганізовано у Дослідницьку службу Верховної Ради України. Даний крок не лише свідчить про непослідовність поточної парламентської реформи, але й залишає невирішеним питання деякого паралелізму та не розмежованості напрямків діяльності Апарату Верховної Ради України (наукове та експертно-аналітичне забезпечення) та Дослідницької служби (науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення). З огляду на це вважаємо слушним подальше опрацювання питання підвищення інституційної спроможності Апарату Верховної Ради України шляхом посилення науково-експертного та аналітичного напрямків його роботи як через об'єднання з нинішньою Дослідницькою службою, так і через широке зовнішнє залучення вчених (науково-дослідних установ), незалежних експертів та фахівців (як на оплатній, так і безоплатній основі).

Зазначимо, що у зарубіжних країнах діяльність апарату парламенту тією чи іншою мірою зосереджена на підготовці документації, наданні адміністративної допомоги та науково-дослідній роботі. Апарат Верховної Ради України теж функціонально не тільки призначений забезпечувати та обслуговувати парламентську діяльність народних депутатів України, але й має власні експертно-аналітичні повноваження щодо поданих (зазвичай саме парламентарями) законопроектів. Останні, наприклад, здійснюються Головним науково-експертним управлінням і Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України шляхом підготовки відповідних змістовних висновків щодо законопроектів. Вказане актуалізує чітке упорядкування відносин Верховної Ради України та її Апарату, зокрема убезпечення останнього від надмірного політичного впливу (насамперед з боку парламентської більшості).

При цьому, як відзначається у науковій літературі, підрозділи Апарату, відповідальні за юридичну підготовку законопроектів, фактично мало впливають на удосконалення законопроектів у процесі їх підготовки до розгляду парламентом, у тому числі під час другого і третього читань [384, с. 26]. Відкритим залишається й питання об'єктивної залежності Апарату від Верховної Ради України та її Голови, що не дозволяє однозначно гарантувати об'єктивність та політичну неупередженість проведення Апаратом експертизи законопроектів, які приймаються парламентом. Відтак, можна погодитись із Н.С. Погребняк щодо доцільності посилення впливу незалежних експертиз на законодавчі ініціативи, забезпечення доступу громадськості до їх результатів, утворення при парламентських комітетах науково-експертних рад, упорядкування статусу парламентських експертиз [142, с. 47–48] і т.ін. Як на нас, окрема увага також має бути приділена удосконаленню комунікаційного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, забезпеченню її відкритості та загальної широкої взаємодії із зацікавленою громадськістю.

Крім того, нагальним постає й посилення інституційної спроможності та самостійності секретаріатів парламентських комітетів, що мають розглядатись не стільки як своерідна нібито патронатна служба, скільки як суто фахова, професійна ланка забезпечення діяльності

таких робочих органів Верховної Ради України. Зокрема в цьому контексті потребує більш чіткого правового визначення існуюча система фактично подвійного підпорядкування секретаріатів комітетів та їх керівництва як Керівнику Апарату Верховної Ради України, так і відповідним парламентським комітетам. Не менш важливим залишається виконання все ще нереалізованої Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. в частині утворення у структурі Апарату Верховної Ради України окремого підрозділу з питань міжпартійного діалогу. Вважаємо, що такий підрозділ міг би значною мірою сприяти узгодженню та координації роботи депутатських об'єднань, подоланню суперечностей та підтримці діалогу між парламентськими політичними силами.

У той же час наголосимо на суперечливості Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. в частині утворення у структурі Апарату Верховної Ради України окремого підрозділу, до компетенції якого належатимуть питання дотримання Регламенту Верховної Ради України. Наголосимо, що відносно Апарату Верховної Ради України доцільно говорити більш широко про контроль дотримання в його діяльності не тільки Регламенту Верховної Ради України, а й інших правових актів, які регулюють організацію та діяльність Апарату. Тоді ж як питання дотримання народними депутатами України Регламенту Верховної Ради України цілком логічно віднесені до предмету відання Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України й не потребують утворення додаткових підрозділів саме у складі Апарату. Водночас вбачається досить перспективним посилення контрольного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, зокрема щодо утворення профільного підрозділу, який би забезпечував ефективний ретроспективний контроль (моніторинг) виконання актів, прийнятих парламентом. Доповнюючи експертну діяльність Апарату Верховної Ради України в рамках законодавчого процесу, це може сприяти підвищенню якості законів та їх належній реалізації.

Узагальнено Апарат Верховної Ради України може бути охарактеризований як переважно централізований орган універсальної

компетенції зі складною, одночасно горизонтальною та вертикальною, структурою. Так, сьогодні згідно Постанови Верховної Ради України від 20.04.2000 р. № 1678-III [385] структура Апарату Верховної Ради України включає більше чотирьох десятків різнорівневих структурних підрозділів, у тому числі численні секретаріати комітетів, депутатських фракцій і груп. Як відзначає з даного приводу Т.Г. Зотова, в Україні має місце нагромадження самостійних підрозділів апарату парламенту, які за багатьма напрямками своєї діяльності дублюють повноваження одне одного [386, с. 143]. Нинішня структура Апарату Верховної Ради України загалом характеризується відсутністю єдиних критеріїв утворення підрозділів, їх надмірною розгалуженістю, остаточною не розмежованістю повноважень окремих підрозділів та, як наслідок, неефективністю їх взаємодії, а також надмірною кількістю керівних посад [369, с. 13; 387, с. 72; 388, с. 50]. На нашу думку, такий підхід не сприяє упорядкованості внутрішньої організації Апарату Верховної Ради України, ефективності керівництва його підрозділами та злагодженості їх функціонування, що у підсумку актуалізує питання оновлення організаційної структури Апарату Верховної Ради України.

У цьому контексті вважаємо конструктивним зарубіжний досвід організації парламентської служби, що зазвичай передбачає більшу структурованість апарату парламенту, згрупування його підрозділів за основними напрямками діяльності. Зокрема апарати парламентів США та Канади складаються з секретаріатів, служби безпеки, адміністративного управління та служби керівника Апарату. У свою чергу структура парламентської служби Національної асамблеї Франції складається з департаменту законопроектної роботи, адміністративного департаменту та департаменту людських ресурсів [374; 386, с. 143–144]. Виділення науково-експертного (дослідницького) підрозділу, секретаріатів керівництва парламенту та комітетів, комунікаційного та адміністративного підрозділів також властиво для структури апаратів парламентів Угорщини, ФРН та Швеції.

Враховуючи викладене, слушним було би певне зменшення кількості та укрупнення самостійних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України з виділенням в його складі окремого Департаменту секретаріатів комітетів, депутатських фракцій і груп, цілісних

Науково-експертного департаменту, Інформаційно-комунікаційного департаменту та Організаційно-адміністративного департаменту. Не менш актуальним вбачається й чітке розмежування повноважень таких підрозділів апарату парламенту та впорядкування засад їх взаємодії, координації та контролю діяльності. Оптимізація структури за умови підвищення професійності працівників Апарату Верховної Ради України також може бути передумовою певного скорочення чисельності його працівників [337, с. 117].

5.3.3. Перспективи запровадження інституту парламентської служби в Україні

Як половинчате досягнення парламентської реформи можна назвати прийняття за основу законопроекту про парламентську службу від 21.12.2020 р. № 4530 [389], що надалі залишився без руху вже на майже два роки. Законодавче врегулювання парламентської служби, яке в цілому підвищує її статус, вважається вагомою складовою національної парламентської реформи, створюючи додаткові умови незалежності та ефективності парламенту. Проте остаточне неприйняття даного закону свідчить не лише про брак політичної волі та спроможності Верховної Ради України реально продовжувати своє реформування, а й про відсутність у парламенті сталого консенсусу щодо змісту даного законопроекту як умови його подальшого прийняття.

Поряд із неврахуванням законодавством про державну службу всієї специфіки парламентської діяльності доцільність прийняття закону про парламентську службу зазвичай пояснюється прагненням забезпечити автономію парламенту та його апарату й аналогічним підходом до врегулювання інституту парламентської служби окремими законодавчими актами у низці зарубіжних країн (наприклад, Австралії, США та Великобританії). Хоча слід визнати, що такий підхід наразі не набув загального поширення у країнах розвиненого парламентаризму, зокрема в Іспанії, Польщі, Румунії та Франції питання парламентської служби регулюються здебільшого на рівні регламенту парламенту. На це звертає увагу й Л.Л. Хворостина [210, с. 9], а саме, що у більшості

зарубіжних країн, зокрема Австрії та Литві, парламентська служба є різновидом державної служби та не регулюється спеціальним законодавством.

Збереження загального підходу до регулювання державної служби в апараті парламенту сприяє цілісності інституту державної служби, прозорості та зрозумілості її правил, тоді як виділення автономної парламентської служби покликане забезпечити її більшу незалежність від інших органів та адаптованість до потреб парламенту. Однак, наголосимо, що кожна країна має власні особливості та традиції парламентаризму, відмінні реалії та перспективи його розбудови, що унеможливує визначення єдиного універсального підходу до статусу та організації роботи апарату національного парламенту.

Крім того, беручи до уваги положення законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530, його ключові новації насамперед стосуються запровадження усередині парламенту окремих Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» та Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно них, врегулювання деяких інших особливостей кадрових процедур, просування по службі тощо. У той же час частково положення законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 дублюють чинний Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [361] (наприклад, щодо відкладеного права на повторне визначення переможця конкурсу) або відсилають до нього (наприклад, порядок проведення конкурсу). Значна кількість подібних дублювань і відсилок може ускладнити правозастосування й створювати неоднозначність щодо того, які саме правові норми мають застосовуватись у конкретних відносинах. З огляду на це більш оптимальним і слушним вбачається законодавче врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України в цілому, визначивши у профільному законі України й деякі конкретні особливості проходження у ньому державної служби (порядок призначення, просування по службі, гарантії статусу тощо). Загалом же на думку Н.С. Погребняк [369, с. 5, 12] окремий Закон України «Про Апарат Верховної Ради України» насамперед має визначати принципи його діяльності, функції та організаційну структуру, взаємодію з органами парламенту, іншими державними органами та громадськістю.

Так чи інакше, законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 фактично передбачена передача функцій з проведення конкурсу на зайняття посад парламентської державної служби категорії «А» від Комісії з питань вищого корпусу державної служби (зокрема через нібито її залежність від виконавчої влади) до новостворюваної власної Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А». Водночас тут також можна висловити зауваження щодо непрозорості механізму формування Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А». Адже трьох її членів визначає голова парламенту, профільний комітет і Керівник Апарату (що може вказувати на їх упередженість та заангажованість), а тільки двох – заклади вищої освіти та громадські організації (хоча і в остаточно незрозумілому порядку). Тоді як можливість ухвалення рішень даної Комісії трьома голосами по суті дозволяє нівелювати вплив її членів, незалежних від парламенту.

Як зазначається у Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016 рр.) [138], окрема парламентська державна служба має забезпечити не тільки спеціальні умови та оплату праці її службовцям, але й «більший захист інституційної незалежності парламенту». Погоджуючись з пріоритетністю такої мети, вважаємо, що проведення відповідних кадрових конкурсів саме Комісією з питань вищого корпусу державної служби (до складу якої, наприклад, входить один народний депутат України згідно Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2019 р. № 1006-р) саме по собі не створює залежність від неї апарату парламенту за умови відкритості та неупередженості проведення таких конкурсів. Натомість можуть виникати додаткові ризики щодо необ'єктивності та упередженості у разі проведення кадрових конкурсів фактично суто внутрішніми конкурсними комісіями парламенту. Те ж саме в цілому стосується й формування Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно парламентських державних службовців з двох заступників голови парламенту та голів трьох комітетів, що не може гарантувати неупередженість та прозорість відповідного дисциплінарного провадження.

Не можна погодитись із тим, що згідно законопроекту від 29.12.2020 р. № 4530-1 на відміну від законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 членом Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» міг би бути працівник Апарату Верховної Ради України. Такий підхід є досить дискусійним у контексті майбутніх службових, субординаційних відносин між відповідним керівником і тими підлеглими йому працівниками Апарату, які брали би участь у проведенні конкурсу на зайняття посади свого керівника.

Досить дискусійним є й запропоноване надання Керівнику Апарату Верховної Ради України змоги визначати як вимоги до кандидатів на відповідні посади, так і порядок проведення конкурсу, що не забезпечує необхідну правову визначеність та дозволяє Керівнику Апарату істотно впливати на добір парламентських службовців. Також суперечливим постає затвердження Керівником Апарату Верховної Ради України самостійно (законопроект від 29.12.2020 р. № 4530-1) або за погодженням із головою парламенту (законопроект від 21.12.2020 р. № 4530) порядку оцінювання результатів службової діяльності парламентських державних службовців, оскільки у даному разі йдеться і про оцінювання результатів діяльності самого Керівника Апарату. З огляду на це з метою уникнення можливого конфлікту інтересів такий порядок оцінювання результатів службової діяльності міг би затверджуватись Головою Верховної Ради України.

Виникають питання і щодо передбаченого законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 просування парламентського державного службовця по службі без проведення конкурсу. Адже згідно ч. 1 ст. 40 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII за загальним правилом просування державного службовця по службі здійснюється шляхом зайняття вищої посади саме за результатами конкурсу. На нашу думку, вказане може призводити до закритості парламентської служби, необ'єктивності критеріїв та непрозорості процесу просування парламентських державних службовців по службі, виникнення додаткових корупційних ризиків, ставлення службової кар'єри у залежність не стільки від професійної компетентності, скільки від суб'єктивного ставлення керівництва.

До інших суперечностей законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 відноситься включення ним до числа парламентських службовців парламентських працівників, які виконують функції з обслуговування, хоча даний законопроект предметно не визначає вагомих гарантій та інших особливостей їх правового статусу. На нашу думку, такий підхід забезпечуватиме лише номінальне надання обслуговуючому персоналу статусу парламентських службовців, фактично не обумовлюючи єдність і спільність даного статусу для обслуговуючого персоналу, державних службовців та працівників патронатної служби. Також вважаємо недоречним віднесенням законопроектом від 29.12.2020 р. № 4530-1 до принципів діяльності службовців Апарату Верховної Ради України «загальноновизнаних принципів суспільної моралі, засад парламентаризму, загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Адже перелічені принципи не мають (а певною мірою й не можуть мати) чіткого правового змісту, що допускає їх неодноманітне й неоднозначне розуміння, ускладнюючи тим самим правореалізацію [337, с. 119].

Натомість з позитивного боку варто відзначити визначену законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 організацію адаптаційних курсів для підвищення професійного рівня працівників парламентської патронатної служби в Апараті Верховної Ради України. Враховуючи особливу природу патронатної служби, вказане має важливе значення не лише для максимального включення працівників патронатної служби в роботу парламенту, але й для розширення їх професійної компетенції. З огляду на це може бути слушним запровадження подібного адаптаційного навчання і для парламентських державних службовців, що сприятиме розвитку їх теоретичної підготовки та практичних навичок. При цьому, розбудова та посилення парламентської служби повинні мати комплексний характер, фокусуючись не лише на створенні власних кадрових процедур, але й на загальному удосконаленні управління персоналом в Апараті Верховної Ради України (у тому числі на основі довгострокової стратегії), зокрема щодо розвитку системи компетенцій, оцінювання, навчання, адаптації, кадрової мобільності працівників і підвищення їх відповідальності тощо. Тут також слід підтримати висловлені у науковій літературі [368, с. 93–94; 369, с. 12, 17;

387, с. 74; 390, с. 19] пропозиції щодо прогнозування кадрових потреб Апарату Верховної Ради України, прозорості та об'єктивності системи добору та розстановки його кадрів, оплати праці та оцінки діяльності, забезпечення постійного підвищення кваліфікації, затвердження корпоративної культури та впровадження внутрішньої системи управління якістю.

Слушним і актуальним вбачається врегулювання законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 можливості залучення для виконання окремих законопроектних, експертно-аналітичних та інших завдань Апарату Верховної Ради України науковців та інших фахівців, які мають відповідні спеціальні наукові та професійні знання. Водночас, зважаючи на високу інтенсивність законотворчої та іншої роботи парламенту і його апарату, вважаємо недостатнім запропоноване обмеження максимальної кількості таких залучених осіб 30 особами на рік, адже на практиці може бути необхідно залучити й більшу кількість вчених та інших фахівців.

Зазначимо, що згідно ч. 1, 2 ст. 8 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. кандидатуру Керівника Апарату визначає і пропонує Голова Верховної Ради України. Із даним підходом не можна беззастережно погодитись, адже посада Керівника Апарату Верховної Ради України є не політичною, а суто професійною. Попри це одноосібний добір Головою Верховної Ради України кандидатури на дану посаду не гарантує необхідну об'єктивність, неупередженість та політичну незаангажованість. У зв'язку з цим В.І. Розвадовський також пропонує надати право вносити свою кандидатуру ще й депутатським фракціям [391, с. 61]. Вважаємо, що у цьому контексті слухним було би встановлення чітких додаткових вимог до осіб, які претендують на зайняття посади Керівника Апарату Верховної Ради України (наприклад, щодо освіти, володіння іноземною мовою, стажу роботи на керівних посадах тощо), проведення незалежною комісією прозорого конкурсного відбору відповідних кандидатур та їх відкритого обговорення на пленарному засіданні парламенту. З огляду на це слід підтримати врегулювання законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 вимог до осіб, які претендують на посаду Керівника Апарату Верховної Ради України, проведення щодо них відповідних перевірок та

обговорення кандидатур на засіданні комітету (хоча саме конкурсний відбір кандидатур не передбачався).

До речі, у чинному Положенні про Апарат Верховної Ради України від 25.08.2011 р. також закладені значні передумови залежності Керівника Апарату Верховної Ради України від голови парламенту. Останній, наприклад, призначає та звільняє першого заступника та заступників Керівника Апарату, визначає розподіл обов'язків між ними тощо. При цьому, зауважимо невідповідність підстав звільнення з посади Керівника Апарату Верховної Ради України – згідно п. 12 Положення від 25.08.2011 р. це «подання» голови парламенту, а згідно ч. 4 ст. 8 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. це особиста заява Керівника Апарату, «вмотивована пропозиція» голови парламенту або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. У зв'язку із цим актуалізується не тільки усунення подібної нормативної неузгодженості, але й надання Керівнику Апарату Верховної Ради України, як неполітичному парламентському державному службовцю, більшої самостійності, зокрема в частині виконання ним функцій керівника державної служби в Апараті Верховної Ради України.

Крім того, згідно законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 Керівник Апарату має бути не тільки відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй (як за ч. 3 ст. 8 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р.), але й підконтрольний голові парламенту. З одного боку, загалом позитивним є врегулювання засад відносин Керівника Апарату Верховної Ради України з парламентом і його головою. З іншого ж боку, зазначена підконтрольність Голові Верховної Ради України створює додаткові чинники надмірної залежності від нього не лише Керівника, а і Апарату Верховної Ради України в цілому. Натомість же слушним було би усунення існуючої прогалини щодо чіткого закріплення відповідальності та підзвітності Верховній Раді України її Апарату як окремого цілісного допоміжного органу, а не тільки Керівника Апарату.

Враховуючи вищевикладені переваги, недоліки та прогалини законопроектів від 21.12.2020 р. № 4530 і від 29.12.2020 р. № 4530-1, маємо констатувати потребу більш системного підходу до комплексного

законодавчого врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України, а не тільки деяких особливостей парламентської державної служби. Зокрема такий профільний закон має відображати усталену модель інституційної та функціональної організації Апарату Верховної Ради України, порядок формування, достатні гарантії його діяльності та засади відносин із парламентом, народними депутатами України та іншими органами публічної влади. Як також слушно зауважує Н.С. Погребняк, даний закон повинен гарантувати стабільність апарату парламенту та його незалежність від партійної боротьби [369, с. 16]. При цьому, сьогодні в Апараті Верховної Ради України існує безліч локальних підзаконних актів, що створює певну невизначеність та розгалуженість в роботі його структурних підрозділів [387, с. 73]. Тому саме комплексний підхід до правового регулювання статусу Апарату Верховної Ради України дозволить втілити й наразі все ще нереалізовані Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. в частині консолідації нормативно-правових актів, які регламентують роботу Апарату Верховної Ради України, у єдиний звід внутрішніх правил.

Таким чином, Апарат Верховної Ради України це постійно діючий допоміжний орган загальної компетенції при парламенті, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове та всебічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та їх об'єднань, тим самим сприяючи ефективності та безперервності функціонування парламенту, збереженню його інституційної пам'яті. Апарат Верховної Ради України – переважно централізований орган універсальної компетенції зі складною, одночасно горизонтальною та вертикальною, структурою та неавтономною службою персоналу.

Сьогодні правовий статус Апарату Верховної Ради України характеризується фрагментарністю його конституційного та законодавчого регулювання, а також прогалинами та певною неузгодженістю значної кількості підзаконних актів, що виявляє відсутність системного підходу до організації апарату парламенту та його подальшого розвитку. Заходи сучасної парламентської реформи, що стосуються організації та діяльності Апарату Верховної Ради України, загалом мають низький ступінь

своєї реалізації, значною мірою залишаються незавершеними та дискусійними.

Запровадження в Україні інституту парламентської служби загалом може підвищити її статус і сприяти автономії апарату парламенту. Проте актуальні законодавчі ініціативи виявляють низку недоліків і суперечностей щодо: непрозорості механізму формування Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» і Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно парламентських державних службовців, ризиків необ'єктивності роботи таких комісій; просування парламентських державних службовців по службі без проведення конкурсів; відсутності конкурсного відбору кандидатур на посаду Керівника Апарату Верховної Ради України, його підконтрольності та істотної залежності від голови парламенту.

Подальший розвиток правового статусу Апарату Верховної Ради України має передбачати: закріплення у Конституції України його основ і напрямків забезпечення діяльності парламенту; комплексне законодавче врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України, принципів і гарантій його діяльності, компетенції та структури, засад відносин та особливостей проходження парламентської державної служби; посилення науково-експертного, аналітичного, комунікаційного та контрольного напрямків роботи Апарату Верховної Ради України; зменшення кількості підрозділів Апарату Верховної Ради України та їх згрупування за основними напрямками його діяльності, чітке розмежування повноважень таких підрозділів; підвищення самостійності Керівника Апарату Верховної Ради України, проведення незалежною комісією прозорого конкурсного відбору кандидатур на дану посаду; удосконалення кадрових процедур та управління персоналом в Апараті Верховної Ради України.

ВИСНОВКИ

Парламентська реформа в Україні є важливою складовою розбудови парламентаризму, демократизації публічної влади, забезпечення верховенства права та подолання державно-правових конфліктів. На даний час перебіг парламентської реформи в Україні характеризується її безсистемністю та непослідовністю, відсутністю політичного консенсусу щодо втілення задекларованих реформ і надмірною залежністю від політичної кон'юнктури, зосередженням здебільшого лише на точкових змінах, а не на комплексному реформуванні парламенту.

Переважна більшість наданих ще у 2016 році рекомендацій Місії Європейського Парламенту так і залишилась повністю нереалізованою, а частина з них із плином часу вже потребує перегляду та оновлення. Сьогодні в основу нової комплексної парламентської реформи має покладатись послідовне врахування останніх здобутків світового конституціоналізму, існуючої парламентської практики України та запитів громадянського суспільства, релевантного досвіду демократичних зарубіжних країн і рекомендацій профільних міжнародних інституцій. Удосконалення конституційно-правового статусу Верховної Ради України повинне передбачати оновлення всіх його основних елементів, їх узгоджене відображення у матеріальному та процесуальному законодавстві, забезпечення його належної практичної реалізації.

Організація роботи Верховної Ради України, як вищого представницького та єдиного законодавчого органу, має повною мірою враховувати ризики та загрози, зумовлені повномасштабною фазою російсько-української війни. Наразі адаптація організації роботи парламенту до умов воєнного стану відбувається недостатньо системно та послідовно, характеризується поглибленням відхилень у парламентській практиці та підзаконному регулюванні від правил і процедур, законодавчо встановлених Регламентом Верховної Ради України.

Вирішення проблем організації діяльності Верховної Ради України та її органів в умовах воєнного стану має ґрунтуватись на основі

балансу між ефективністю і безпечністю роботи Верховної Ради України та її відкритістю і дотриманням існуючих парламентських процедур. Це першочергово потребує закріплення у Регламенті Верховної Ради України засад організації роботи парламенту в умовах воєнного стану, гарантій її безпеки та безперервності, а також особливостей більш прискореного порядку розгляду й прийняття законів в умовах воєнного стану та запобіжників від зловживання таким порядком. Сьогодні перед Україною стоїть завдання не лише безпосереднього відвернення повномасштабного вторгнення Російської Федерації, але й захисту засад свого конституційного ладу, зокрема цінностей вітчизняного парламентаризму, які не мають нехтуватись заходами, встановлюваними у зв'язку з воєнним станом.

Враховуючи залишення території України понад 8 млн. біженців, обмежену кількість закордонних виборчих дільниць та відповідний зарубіжний досвід, підготовка та проведення парламентських виборів в Україні після припинення чи скасування воєнного стану потребуватиме запровадження можливості поштового та дострокового голосування. Спосіб поштового голосування суттєво послабить конституційний принцип таємного голосування, а тому його дотримання буде залежати від конкретних гарантій, процедури та практики організації і проведення поштового голосування, безпеки та надійності поштових операторів, рівня електоральної культури тощо.

Важливою складовою всебічної парламентської реформи виступає удосконалення конституційно-правового статусу народного депутата України з фокусом на уточнення та актуалізацію гарантій його діяльності, оновлення та збалансування прав і обов'язків. Ключовими задачами залишаються як забезпечення реальної самостійності народних депутатів України та їх убезпечення від неправомірного впливу, так і гарантування належного виконання ними своїх повноважень. Для цього невиключно пропонується чітко закріпити вільний мандат народних депутатів України, надати їм обмежену недоторканність на час парламентської сесії, розширити підстави дострокового припинення повноважень (неособисте голосування, багаторазові прогули засідань Верховної Ради України та її органів, інше систематичне нехтування депутатськими повноваженнями).

Сьогодні законотворча діяльність Верховної Ради України значною мірою ускладнена прогалинами та неефективністю існуючих процедур законодавчого процесу, допускаючи нехтування та зловживання ними. Основними проблемами у сфері законотворення є: безсистемність законотворчого процесу, відсутність його цілісної концепції; формалізм і неефективність планування законопроектної роботи Верховної Ради України; законодавчий і поправковий спам, формалізм при підготовці супровідних документів до законопроекту; нераціональна організація роботи парламентської сесії; низька роль комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі; слабе експертне забезпечення законотворчості, відсутність сталої практики громадського обговорення законопроектів; нехтування повноцінною процедурою їх розгляду у трьох читаннях; зловживання правом вето; відсутність системи оцінки ефективності застосування законодавства.

Ключовими векторами підвищення ефективності законотворчої діяльності Верховної Ради України та якості прийнятих нею законів має бути насамперед впровадження концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», покращення координації між суб'єктами законодавчого процесу, підвищення у ньому ролі уряду, перехід до колективного здійснення народними депутатами України права законодавчої ініціативи, посилення експертного забезпечення та реальне впровадження громадського обговорення законопроектів, забезпечення дотримання регламентних законотворчих процедур, запровадження оцінки ефективності ухвалених законів тощо.

Парламентський контроль є провідною функцією Верховної Ради України, важливим елементом конституційної системи стримувань та противаг, що водночас виявляє прогалини та суперечності своїх конституційно-правових засад, недостатню ефективність всіх форм і засобів контролю Верховної Ради України. Серед проблем організації парламентського контролю виділяється: відсутність інтерпеляції та недостатня ефективність депутатських запитів і звернень; надмірна заполітизованість та деякий формалізм проведення «години запитань до Уряду» та парламентських слухань; суперечливість покладення на окремі парламентські комітети самостійних контрольних повноважень за діяльністю правоохоронних і розвідувальних органів; розпливчасті

наслідки розгляду у парламенті відповідних звітів і доповідей; відсутність механізмів забезпечення реального виконання приписів парламенту в рамках його контрольної діяльності.

До перспективних напрямків розширення та посилення розвитку парламентського контролю в Україні насамперед відноситься: запровадження процедури інтерпеляції до уряду та його окремих членів; більша спеціалізація та частіше проведення «години запитань до Уряду»; пріоритетне проведення комітетських, а не парламентських слухань; розгорнуте конституційне закріплення контрольних повноважень Верховної Ради України та її комітетів, засад і гарантій проведення парламентських і комітетських слухань; перехід до використання конструктивного вотуму недовіри Прем'єр-міністру України; запровадження щорічного звітування міністрів у парламенті; встановлення обов'язковості схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Невід'ємною складовою парламентського контролю має бути забезпечення не менш ретельного внутрішнього контролю у Верховній Раді України, гарантуючи правомірність, доцільність та обґрунтованість її контрольних заходів.

Сьогодні тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України утворюються порівняно нечасто, а їх діяльність нерідко має номінальний характер із суперечливою ефективністю. Забезпечення неупередженості в роботі тимчасових слідчих комісій суттєво ускладнено політичним, а не професійним характером формування їх складу з представників різних депутатських фракцій і груп. Принцип пропорційного представництва у складі тимчасової слідчої комісії кожної депутатської фракції (групи) надає більшість в її складі парламентській коаліції, що може бути незацікавлена у проведенні ґрунтовного розслідування.

Правові засади діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України характеризуються недостатнім законодавчим врегулюванням порядку та гарантій їх діяльності, частковим дублюванням і неузгодженістю норм щодо створення тимчасових слідчих комісій та їх висновків. Абстрактність «питань, що становлять суспільний інтерес», які є предметом розслідування тимчасових слідчих комісій, не виключає зловживання правом їх утворювати за умов відсутності установленої парламентської практики, традицій і політичної культури.

Попри законодавче закріплення наприкінці 2019 року основних повноважень та засобів діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України сьогодні все ще залишається актуальним вирішення проблем деякої фрагментарності та неузгодженості законодавчого регулювання форм парламентського розслідування та порядку їх реалізації, нечіткого визначення меж здійснення тимчасовою слідчою комісією своїх повноважень, що допускає ухилення посадових осіб від співпраці з нею та повністю не виключає можливість втручання тимчасової слідчої комісії у діяльність інших органів і посадових осіб.

Розвиток конституційно-правових засад інституту тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України має передбачати: конституційне закріплення основних принципів і гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій, уточнення їх завдань у сфері парламентського контролю та питань, які не можуть бути предметом парламентського розслідування; приведення регламенту парламенту у відповідність із профільним Законом України; деталізацію порядку та меж реалізації форм парламентського розслідування, заборону його проведення з питань, які знаходяться на розгляді суду; гарантування парламентській меншості не менше половини місць у складі тимчасової слідчої комісії; встановлення вимог до рівня професійності та компетентності народних депутатів України, які пропонуються до складу тимчасової слідчої комісії; обов'язкове продовження роботи тимчасових слідчих комісій після закінчення сесії парламенту; гарантування дотримання таємниці парламентського розслідування.

Наразі конституційно-правовий статус парламентської опозиції в Україні характеризується невизнанням її суб'єктності, відсутністю належного правового регулювання прав, гарантій і меж діяльності парламентської опозиції, зокрема щодо зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України та її органах. Неінституалізованість парламентської опозиції зумовлює відсутність відповідних обов'язків у опозиційних політичних сил у Верховній Раді України. Водночас де-факто опозиційні фракції та групи, окремі народні депутати України для контролю за діяльністю коаліції та уряду можуть здійснювати деякі ефективні загальнопарламентські засоби та процедури

(запити, заслуховування уряду, ініціювання парламентського розслідування, конституційні подання тощо), що закладає основи опозиційної діяльності у Верховній Раді України.

Особливості вітчизняної правової системи, недостатня розвиненість парламентаризму та політичної системи актуалізують визнання суб'єктності парламентської опозиції в Україні, комплексне конституційне та законодавче закріплення засад її організації та діяльності, зокрема порядку утворення та припинення діяльності парламентської опозиції в Україні, її прав і обов'язків, гарантій та процедур, відносин із коаліцією та урядом. Традиційна багатопартійність парламенту в Україні потребує надання різним депутатським фракціям і групам можливості набутти статус парламентської опозиції незалежно від їх об'єднання, не допускаючи монополізацію прав парламентської опозиції найбільшою з опозиційних фракцій. Запровадження в Україні посади лідера парламентської опозиції сприятиме її структуруванню та консолідації, що водночас не має призводити до превалювання ролі особистості лідера опозиції над її програмою або до ігнорування інтересів менших опозиційних фракцій.

Інституалізація парламентської опозиції в Україні та розвиток її правового статусу повинні спрямовуватись на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з парламентською більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві Верховної Ради України та її органів (надання опозиції посади заступника голови парламенту та керівних посад у комітетах, які дозволять контролювати дії більшості та уряду). Інші гарантії діяльності парламентської опозиції мають забезпечувати її змогу оприлюднювати свою позицію у парламенті та контролювати діяльність більшості та уряду (проведення консультацій опозиції з урядом, його звітування про дотримання прав опозиції). Пріоритетом повинно стати формування дієвих механізмів реалізації прав парламентської опозиції та забезпечення відповідальності за їх порушення. Невід'ємною складовою правового статусу парламентської опозиції мають бути її обов'язки щодо контролю та обґрунтованої критики роботи коаліції та уряду, підготовки альтернативної політичної програми, інформування громадськості

з даного приводу, утримання від зловживання своїми правами та гарантіями.

Голова Верховної Ради України, маючи досить обмежені повноваження відносно народних депутатів України, більшою мірою тяжіє до моделі «сильного» голови парламенту, наділяючись широким колом засобів із ведення пленарних засідань, організації та координації роботи парламенту, його органів і апарату. Сьогодні правовий статус Голови Верховної Ради України характеризується: прогалинами конституційно-правового регулювання порядку обрання та відкликання з посади голови парламенту та його повноважень, їх суперечливим розширенням Регламентом Верховної Ради України без визначення порядку реалізації; надмірним обмеженням повноважень Президента України, які може тимчасово виконувати голова парламенту; суперечливим поєднанням Головою Верховної Ради України повноважень голови парламенту та Президента України (у разі їх тимчасового виконання); непрозорістю відбору кандидатур на посаду голови парламенту при формальній відкритості процедури його обрання; нерозвиненістю відповідальності як елементу статусу голови парламенту.

Пріоритетними напрямками вдосконалення конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України мають бути: уточнення у Конституції України його повноважень, закріплення способу та інших особливостей обрання голови парламенту та його заступників, засад і підстав їх відкликання з посад; розгорнуте врегулювання Регламентом Верховної Ради України змісту конкретних повноважень голови парламенту, меж і порядку їх реалізації, запровадження регулярного звітування перед Верховною Радою України її Голови; призупинення на час тимчасового виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України його парламентських повноважень, що мають покладатись на заступника голови парламенту; розширення повноважень Президента України, які може здійснювати Голова Верховної Ради України при тимчасовому виконанні його обов'язків; покладення на голову парламенту виконання обов'язків глави держави на час його поїздки за кордон або тимчасової непрацездатності. Окремого конституційного визначення має дістати статус Погоджувальної ради

депутатських фракцій (груп), повноваження якої слід на законодавчому рівні чітко розмежувати з повноваженнями Голови Верховної Ради України.

Відсутність сталої парламентської дисципліни, низький рівень культури народних депутатів України та поширена практика недотримання ними етичних норм негативно позначаються на ефективності роботи Верховної Ради України, авторитеті парламенту та довірі громадськості до нього. Основними проблемами у сфері дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України є: відсутність предметного законодавчого регулювання правил поведінки у парламенті та норм депутатської етики; фрагментарність закріплення лише окремих правил поведінки народних депутатів України (здебільшого під час пленарних засідань, але не загалом у публічному просторі); недостатня роль парламентської опозиції у роботі комітету, до предмету відання якого належать питання дотримання дисципліни та норм депутатської етики; відсутність дисциплінарної відповідальності за більшість порушень дисципліни та етичних норм; невідповідність застосовуваних стягнень тяжкості порушень; відсутність інституту парламентських приставів.

Забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України першочергово потребує внесення змін до її Регламенту та Закону України «Про статус народного депутата України», які би комплексно врегулювали правила поведінки та норми депутатської етики у парламенті та за його межами, визначали порядок і суб'єкта контролю за їх дотриманням, збалансовані стягнення та прозорий механізм притягнення до відповідальності за відповідні порушення. Норми депутатської етики повинні зобов'язувати народних депутатів України діяти доброчесно та неупереджено, виключно в інтересах співгромадян, відкрито та прозоро приймати рішення, нести відповідальність за свої дії, поважати честь та гідність інших осіб, уникати конфлікту інтересів і бути прикладом етичної поведінки. У фокусі оновлення законодавчого регулювання правил поведінки народних депутатів України та норм депутатської етики має бути запобігання випадкам конфлікту інтересів, корупції, непотизму, незаконного лобізму, розтрати державних коштів,

зриву засідань парламенту, негідної (некоректної) поведінки, державної зради тощо.

Сьогодні правовий статус Апарату Верховної Ради України характеризується фрагментарністю його конституційного та законодавчого регулювання, а також прогалинами та певною неузгодженістю значної кількості підзаконних актів, що виявляє відсутність системного підходу до організації апарату парламенту та його подальшого розвитку. Заходи нинішньої парламентської реформи, що стосуються Апарату Верховної Ради України, в цілому мають низький ступінь своєї реалізації, значною мірою залишаються незавершеними та дискусійними.

Запровадження в Україні інституту парламентської служби загалом може підвищити її статус і сприяти автономії апарату парламенту. Проте актуальні законодавчі ініціативи виявляють суперечності щодо: непрозорості механізму формування Комісії з питань добору парламентських державних службовців і Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно них, ризику необ'єктивності їх роботи; просування парламентських службовців по службі без проведення конкурсів; відсутності конкурсного відбору кандидатур на посаду керівника апарату парламенту, його підконтрольності та залежності від голови парламенту.

Розвиток правового статусу Апарату Верховної Ради України першочергово потребує: конституційного закріплення основ його статусу, комплексного законодавчого врегулювання організації та діяльності апарату парламенту, зокрема особливостей проходження парламентської служби; упорядкування відносин Верховної Ради України з її Апаратом, його забезпечення від надмірного політичного впливу; посилення науково-експертного, аналітичного та контрольного напрямків роботи Апарату Верховної Ради України, забезпечення її більшої відкритості та взаємодії з громадськістю; укрупнення підрозділів апарату парламенту та узгодженого розмежування їх повноважень, посилення самостійності секретаріатів комітетів; підвищення самостійності Керівника Апарату Верховної Ради України, встановлення чітких вимог до кандидатів на дану посаду, проведення незалежною комісією їх прозорого конкурсного відбору.

Продовження парламентської реформи в Україні на засадах системності та наукової обґрунтованості потребує формування та реалізації цілісної Концепції парламентської реформи в Україні, яка відображатиме актуальні тенденції сучасної парламентської реформи, існуючі проблеми та напрямки розвитку конституційно-правового статусу Верховної Ради України. Обґрунтовані у даному дослідженні пропозиції та рекомендації були покладені в основу підготовленого нами проекту Концепції парламентської реформи в Україні, який, будучи невід'ємною складовою даних Висновків, наведено як додаток до монографії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шемшученко Ю. С. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / ред. рада: О. Д. Святоцький (голова) та ін. Київ: Ін Юре, 2010. 688 с.

2. Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: механізми реалізації та проблеми ефективності: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. 415 с.

3. Бандурка О. М. Напрями конституційної реформи в Україні. *Наше право*. 2016. № 2. С. 5–10.

4. Демиденко В. О. Реалії та тенденції сучасної конституційної реформи в аспекті підвищення ефективності публічної влади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 48–52.

5. Євграфова Є. Питання правової організації державної влади в контексті конституційної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 3. С. 62–73.

6. Федоренко В. Л. Державотворення та конституційні реформи у незалежній Україні: досвід, проблеми, перспективи. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. Вип. 2. С. 52–61.

7. Агафонова Н. В. Питання розвитку конституційної реформи у сучасній Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 32–42.

8. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

9. Про Концепцію нової Конституції України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 19.06.1991 № 1213-ХІІ. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 35. Ст. 466.

10. Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу): проект Закону України від 29.08.2019 № 1015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66254&pf35401=490804>.

11. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 32–39.

12. Смуk М. М. Запровадження права народної законодавчої ініціативи як напрямок конституційної реформи в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2018. № 1. С. 41–45.

13. Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 23–30.

14. Висновок Конституційного Суду України від 13.11.2019 № 5-в/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3319.

15. Руслан Стефанчук анонсував закон про відкликання народних депутатів України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/202744.html>.

16. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 № 888-IX. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1978. № 18. Ст. 268.

17. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 № 2525-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 550.

18. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

19. Зозуля О. І. Конституційний процес у перші роки незалежності України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 42. С. 11–25. URL: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-11>.

20. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.

21. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

22. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Указ Президента України від 15.01.2000 № 65/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 3. Ст. 68.

23. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: повідомлення Центральної виборчої комісії від 25.04.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>.

24. Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 № 6-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 57. Ст. 1984.

25. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 49. Ст. 3201.

26. Мацюк А. А. Досвід конституційного розвитку України в перспективі проведення конституційної реформи. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 381–388.

27. Яровой Т. С. Конституційно-правова реформа: виклики сьогодення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 7.

28. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України від 27.06.2000 № 1-в/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1287.

29. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): проект Закону України від 26.06.2014 № 4178а (ред. від 02.07.2014). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>.

30. Висновок Венеціанської Комісії щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року: від 13.06.2005 № 339/2005, CDL-AD(2005)015. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/venez_konst.html.

31. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України від 31.03.2009 № 4290. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34882&pf35401=138340>.

32. Зозуля О. І. Конституційна реформа в Україні: перебіг, сучасний стан і перспективи. *Правова наука України: сучасний стан, виклики та перспективи розвитку*: монографія / редкол.: О. В. Петришин, В. А. Журавель, Н. С. Кузнєцова та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2021. С. 138–155.

33. Гончаренко В. Бікамералізм у контексті конституційної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 67–77.

34. Воронов М. М., Зубенко Г. В. Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право.* 2013. № 1062. Вип. 14. С. 50–54.

35. Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30.09.2010 № 20-рп/2010. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72. Ст. 2597.

36. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 № 750-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 16. Ст. 477.

37. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 19. Ст. 583.

38. Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів): проект Закону України від 16.01.2015 № 1776. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53602&pf35401=325167>.

39. Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності): проект Закону України від 19.07.2017 № 6773. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62352&pf35401=430063>.

40. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Закон України від 03.09.2019 № 27-IX. *Офіційний вісник України.* 2019. № 73. Ст. 2565.

41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України»: Закон України від 18.12.2019 № 388-IX. *Офіційний вісник України.* 2020. № 4. Ст. 190.

42. Нижник А. І. Недоторканність народного депутата України – конституційно-правова гарантія незалежного парламентського контролю: інформаційно-правовий аспект. *Інформація і право.* 2019. № 2. С. 141–155.

43. Олійник В. С., Ребкало М. М. Проблеми конституційно-правового регулювання недоторканності народних депутатів в Україні: шляхи їх вирішення з урахуванням європейського досвіду. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2020. № 1. С. 7–25.
44. Ортинський В. Л., Канцір В. С. Зняття недоторканності з народних депутатів: перспективи впровадження та досвід окремих держав. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 23. С. 4–9.
45. Рішення Конституційного Суду України у справі про депутатську недоторканність від 27.10.1999 № 9-рп/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 44. Ст. 2193.
46. Рішення Конституційного Суду України у справі про гарантії депутатської недоторканності від 26.06.2003 № 12-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. Ст. 1381.
47. Висновок Конституційного Суду України від 19.07.2018 № 2-в/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 54. Ст. 1886.
48. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів: від 19.06.2015 CDL-AD(2015)013. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2015_013_2015_06_19.pdf.
49. Інститут депутатської недоторканності: зарубіжний досвід. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf>.
50. Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України): проект Закону України від 29.08.2019 № 1027. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66262&pf35401=490812>.
51. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 404-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 6. Ст. 263.
52. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.

53. Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи): проект Закону України від 29.08.2019 № 1017. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66257&pf35401=490806>.

54. Моніторинг роботи Верховної Ради IX скликання за 7 сесію (пів року війни). URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/Monitoring_7-9-1.pdf.

55. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління» (липень 2022). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf>.

56. Кириченко Ю., Чоудрі С. Парламент України у военний час. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 2. С. 59–63. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.2.2022.6>.

57. Про внесення зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Закон України від 30.03.2020 № 543-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 29. Ст. 1039.

58. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України: проект Закону України від 08.03.2022 № 7129. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1243885>.

59. Про підстави та порядок проведення пленарних засідань Верховної Ради України та засідань комітетів Верховної Ради України в режимі відеоконференції на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): проект Закону України від 20.03.2020 № 3250. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/55706>.

60. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17.10.2002 № 17-рп/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 44. Ст. 2045.

61. Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 23.02.2022 № 2100-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1640.

62. Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого

2022 року: Постанова Верховної Ради України від 24.02.2022 № 2103-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 19. Ст. 1037.

63. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.

64. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 06.09.2022 № 2558-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 73. Ст. 440.

65. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення дев'ятої сесії в умовах дії воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 07.02.2023 № 2912-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 22. Ст. 1178.

66. Голова ВР під час засідань ігнорує повітряні тривоги. Якщо буде знищено парламент, нові вибори провести в умовах війни буде складно, – Княжицький. URL: <https://espresso.tv/golova-vr-pid-chas-zasidan-ignorue-povitryani-trivogi-yakshcho-bude-znishcheno-parlament-novi-vibori-provesti-v-umovakh-viyni-bude-skladno-knyazhitskiy>.

67. Про деякі питання висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 06.09.2022 № 2568-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 73. Ст. 4405.

68. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 3. Ст. 205.

69. Про особливості висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану: проект Постанови Верховної Ради України від 01.08.2022 № 7620. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1422617>.

70. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання» щодо висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану: проект Постанови Верховної Ради України від 05.09.2022 № 7734. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1456916>.

71. Зозуля О. І. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 4. С. 70–75. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.9>.

72. Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони поширення інформації про пленарне засідання Верховної Ради України під час дії воєнного стану: проект Закону України від 09.02.2023 № 9005. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1648609>.

73. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій»: Указ Президента України від 19.03.2022 № 153/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 48. Ст. 2633.

74. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 46. Ст. 1449.

75. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 17. Ст. 728.

76. Зозуля О. І. Щодо призупинення діяльності політичних партій на період дії воєнного стану в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Хмельницький, 17 червня 2022 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 145–147.

77. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 113.

78. Рішення Конституційного Суду України у справі про постійне користування земельними ділянками від 22.09.2005 № 5-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 2490.

79. У Раді призупинили діяльність фракції «Опозиційна платформа – За життя». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rada-bilshe-nemaie-fraktsii-opzzh/31802959.html>.

80. Про внесення зміни до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена): проект Закону України від 01.06.2022 реєстр. № 7424. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1335548>.

81. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.

82. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення зміни до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена)» від 01.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1335550>.

83. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом... у період дії воєнного стану): проект Закону України від 21.03.2022 № 7187. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?i d=&pf3511=73932&pf35401=559782>.

84. Зозуля О. І. Щодо розширення гарантій реалізації права та обов'язку захищати Україну. *Проблеми державотворення в умовах війни: національний і міжнародно-правовий аспекти*: збірник наукових статей за матеріалами науково-практичної он-лайн конференції (м. Харків, 20 травня 2022 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, Д. В. Лученко та ін. Харків, 2022. С. 30–33.

85. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.

86. Про внесення змін до деяких законів України щодо участі народних депутатів України в роботі штабів зон (районів) територіальної оборони: проект Закону України від 03.05.2022 № 7344. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=74181.

87. Zozulia O. Current Challenges to the Constitutional System of Ukraine in the Conditions of the Russian-Ukrainian War. *The Role of Legal Science in Establishing a New World Order in Wartime and Post-War Period*: proceedings of International scientific conference (Riga, Latvia, July 29–30, 2022). Riga: «Baltija Publishing», 2022. P. 26–30.

88. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 42. Ст. 2279.

89. Зозуля О. І. Щодо виконання обов'язків Голови Верховної Ради України у разі його відсутності або неможливості виконання своїх обов'язків. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*

у *XXI столітті*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 23–24 вересня 2021 р.). Рівне: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 8–11.

90. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиконання законних вимог та перешкодження діяльності комітетів Верховної Ради України та народних депутатів України: проект Закону України від 23.09.2022 № 8073. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1485100>.

91. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за перешкодження діяльності депутатів, виконання контрольних функцій комітетами Верховної Ради України: проект Закону України від 10.10.2022 № 8073-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1503907>.

92. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.

93. Висновок Конституційного Суду України від 30.10.2003 № 1-в/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 48. Ст. 2535.

94. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 25. Ст. 1151.

95. Зозуля О. І. Щодо останніх законодавчих ініціатив із удосконалення парламентського контролю в Україні. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 02–03 грудня 2022 р.). Львів-Торунь: Liha-Pres, 2022. С. 22–26. URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-277-0-5>.

96. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиконання законних вимог та перешкодження діяльності комітетів Верховної Ради України та народних депутатів України» від 14.10.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1508465>.

97. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 920.

98. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

99. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів України щодо удосконалення відповідальності за порушення парламентського контролю: проект Закону України від 06.02.2023 № 8073-д. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1771189>.

100. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та статті 18 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» щодо встановлення адміністративної відповідальності за недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення тимчасової слідчої комісії і тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України, ненадання або надання неповної інформації на таке звернення: проект Закону України від 07.08.2023 № 9567. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1910663>.

101. Пояснювальна записка до проекту Закону України від 07.08.2023 № 9567. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1910671>.

102. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

103. Ukraine Refugee Situation. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

104. Report on Out-of-Country Voting: adopted by the Venice Commission from June 17–18, 2011, CDL-AD(2011)022. 15 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e).

105. Муртіщева А. О., Плотнікова А. Д., Дубина К. В. До питання про форми голосування в сучасних зарубіжних країнах. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 4 (38). Т. 1. С. 55–64. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-4-7161>.

106. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.

107. Election Observation Handbook. Sixth ed. Warsaw: OSCE ODIHR, 2013. 120 p. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf>.

108. Ключковський Ю. Б. Принцип таємного голосування. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 32–40.

109. Марцеляк О. Принцип таємного голосування: історія становлення та сучасна концепція реалізації. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 191–196.

110. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report: adopted by the Venice Commission from October 18–19, 2002, CDL-AD(2002)023rev2-cor. 30 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

111. Banaszak B. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. *Przegląd Sejmowy*. 2012. № 1 (108). S. 101–117.

112. Зозуля О. І. Щодо відповідності поштового голосування конституційному принципу таємного голосування. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 р.)*. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 112–116.

113. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 4. Т. 1. Ст. 188.

114. Баскакова Ю. В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. *Політологічний вісник*. 2015. Вип. 79. С. 344–356.

115. Бригінець О. О., Галус О. О., Рижук І. В. Вирішення проблем правового регулювання окремих стадій законодавчого процесу в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2021. Т. 4. № 96. С. 35–45. URL: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.96.35-45>.

116. Литвиненко І. Л. До питання вдосконалення законотворчого процесу в Україні. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3 (59). С. 246–256.

117. Якименко О. А., Кризина Н. П. Законотворча роль Верховної Ради України в механізмі державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 6. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.6.3>.

118. Погорелова З. О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 68. С. 25–29. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.4>.

119. Щебетун І. С., Рожко Г. І. Законотворчий процес в Україні: шляхи вдосконалення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 37. С. 102–116.

120. Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту. URL: <http://www.golos.com.ua/article/365466>.

121. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст. 149.

122. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf.

123. «Принципи Торонто»: ключові пріоритети проведення реформ в Україні на 2019–2023 роки. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TORONTO-PRINCIPLES-ua.pdf>.

124. Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України: Закон України від 03.10.2019 № 162-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 84. Ст. 2844.

125. Пропозиції щодо основних підходів до планування та моніторингу законотворчої діяльності у Верховній Раді України. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Proposals_on_planning_and_monitoring_lawmaking_UKR.pdf.

126. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України: проект Закону України від 01.03.2021 № 5178. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71274&pf35401=543653>.

127. Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25.06.2021 № 5707. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72355&pf35401=550179>.

128. Погорелова З. О. Народний депутат як суб'єкт права законодавчої ініціативи. Матеріали 73-ї підсумкової наукової конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 28 лютого 2019 р.) / за заг. ред. С. Б. Булеци, Я. В. Лазура. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. С. 73–76.

129. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2003. 193 с.

130. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця» (Policy Paper). URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf.

131. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо листа підтримки законопроектів): проект Закону України від 22.06.2017 № 6640. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62122&pf35401=427451>.

132. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у деяких зарубіжних країнах. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. Вип. 4. С. 19–30.

133. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо удосконалення законодавчої процедури: проект Закону України від 28.03.2023 № 9153. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1710191>.

134. Парламентські офіси нормопроєктування: інформаційна довідка, вересень 2022 № 26. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZKX6.pdf.

135. Шипіка А. В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 21–28.

136. Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940>.

137. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. 508 с.

138. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України,

підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 рр.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

139. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо графіка проведення пленарних засідань Верховної Ради України: Закон України від 15.09.2020 № 893-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 80. Ст. 2584.

140. Про порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 07.02.2023 № 2911-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 22. Ст. 1177.

141. Перерва Ю. М. Деякі питання експертизи законопроектів в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 42. С. 166–171.

142. Погребняк Н. С. Експертиза у сфері законотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 39–51.

143. Пропозиції щодо вдосконалення експертизи законопроектів (бюджетна, інклюзивна, гендерна, антикорупційна експертизи законопроектів, експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС). URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_On_expertise_UKR.pdf.

144. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 39 с.

145. Мінкова О. Г. Застосування експертизи на різних стадіях правотворчості. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 28–33.

146. Погорелова З. О. Процедура розгляду законопроектів у Верховній Раді України: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 1. С. 45–48.

147. Зозуля О. І. Проблеми та шляхи удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України. *Форум права*. 2023. № 2. С. 43–64. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.769952>.

148. Статистика щодо обговорення законопроектів. URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/pubd/?aname=statistics>.

149. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.2016 № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/16-pr>.

150. Дорогих С. О. Залучення громадян до законотворчого процесу: деякі підсумки. *Інформація і право*. 2020. № 1 (32). С. 106–109. URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.1\(32\).200387](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.1(32).200387).

151. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла Книга» українського парламентаризму). URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf.

152. Неселевська А. А. Нормативно-правове регулювання реєстрації та розгляду альтернативних законопроектів Верховною Радою України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 2. С. 50–55.

153. Про внесення зміни до статті 116 Регламенту Верховної Ради України щодо вимог до пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання: Закон України від 03.10.2019 № 163-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 84. Ст. 2845.

154. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури: Закон України від 16.04.2020 № 561-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 35. Ст. 1159.

155. Рішення Конституційного Суду України від 28.02.2018 № 2-р/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 37. Ст. 1315.

156. Zozulia O., Zozulia I. On consideration of the draft law by the Verkhovna Rada of Ukraine without discussion and voting for each proposal to it. *Legal education and science as the need of the hour: new European challenges: conference proceedings of International scientific conference (Łódź, the Republic of Poland, October 8–9, 2021)*. Riga: «Baltija Publishing», 2021. P. 57–61. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-148-0-15>.

157. Звіт Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування про наукову діяльність за 2021 рік. 155 с. URL: https://dbms.institute/wp-content/uploads/ЗВІТ_НДІДБМС_2021.pdf.

158. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації процедури розгляду законопроектів у другому читанні: проект закону України від 08.04.2020 № 3313. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/69276>.

159. Про внесення зміни до статті 120 Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення процедури розгляду законопроектів у другому читанні: проект закону України від 14.04.2020 № 3313-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/7565>.

160. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібн. Вид. 6-те, виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2007. 568 с.

161. Тополянська Т. О. Конституційно-процесуальні основи реалізації права законодавчої ініціативи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 20 с.

162. Парламентські процедури: між приписами і практикою. *Часопис «ПАРЛАМЕНТ»*. 2021–2022. Вип. 2. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/CHasopis-2_Final.pdf.

163. Про внесення змін до статті 48 Регламенту Верховної Ради України щодо реєстрації постанов про скасування рішень Верховної Ради: проект Закону України від 21.07.2021 № 5813. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/847058>.

164. Про внесення змін до статті 48 Регламенту Верховної Ради України щодо реєстрації постанов про скасування рішень Верховної Ради України: проект Закону України від 22.07.2021 № 5813-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/850197>.

165. Концепція парламентської реформи «Україна після перемоги». Бачення України 2030. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/Kontseptsiya_reformy_parlamentaryzmu-1.pdf.

166. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. Чернівці: Рута, 1998. 483 с.

167. Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України: Закон України від 16.10.2019 № 196-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 86. Ст. 2890.

168. «Законодавче чистилище»: що робити із законопроектами, які не підписує президент? URL: <https://parliament.org.ua/2023/04/20/zakonodavche-chistilishhe-shho-robiti-iz-zakonoprojektami-yaki-ne-pidpisuye-prezident>.

169. Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Methodology_PLS_Ukraine_UKR.pdf.

170. Про Дослідницьку службу Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 № 438. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-pr>.

171. Козар Ю., Гаріфуллін М. Парламентський контроль у системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 51–57. URL: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-2-51-57>.

172. Куян І. Парламентські слухання як форма і засіб забезпечення народовладдя в Україні. *Право України*. 2019. № 10. С. 130–141. URL: <http://doi.org/10.33498/loou-2019-10-130>.

173. Майстренко К. М. Ефективність реалізації парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Наукові перспективи*. 2023. № 2 (32). С. 135–142. URL: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-2\(32\)-135-142](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-2(32)-135-142).

174. Медвідь Л. П. Зміст та характеристика парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 175–179. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.31>.

175. Онишко О. Б. Інститут інтерпеляції: перспективи запровадження в Україні. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 4 (14). С. 20–27.

176. Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

177. Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–31.

178. Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України): проект Закону України від 29.08.2019 № 1016. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/21529>.

179. Висновок Конституційного Суду України від 20.11.2019 № 6-в/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3320.

180. Батанов О. В. Інститут інтерпеляції у контексті теорії та практики сучасного парламентаризму. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Хмельницький, 17 червня 2022 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 32–35.

181. Запровадження інституту інтерпеляції в Україні як однієї з форм парламентського контролю за діяльністю уряду. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/zaprovadzhennya-institutu-interpelyacii-v-ukraini-yak-odniei-z-form>.

182. Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика. *Наукові праці. Серія: Державне управління*. 2011. Т. 159. Вип. 147. С. 29–36.

183. Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist: adopted by the Venice Commission on June 24, 2019, CDL-AD(2019)015-e. 33 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e).

184. Про внесення змін до деяких законів України щодо внесення депутатських запитів: Закон України від 17.10.2019 № 206-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 455.

185. Рішення Конституційного Суду України у справі про направлення запиту до Президента України від 14.10.2003 № 16-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 46. Ст. 2388.

186. Про інтерпеляцію: проект Закону України від 18.05.2020 № 3499. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/107577>.

187. Словська І. Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України). *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник. Повітряне і космічне право»*. 2011. № 4 (21). С. 53–57.

188. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та прозорості діяльності Верховної Ради України: проект Закону України від 29.08.2019 № 1036. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66269&pf35401=490819>.

189. Про внесення змін до деяких законів України щодо внесення депутатських запитів: проект Закону України від 06.09.2019 № 1036-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66730&pf35401=498078>.

190. Рішення Конституційного Суду України у справі про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства від 20.03.2002 № 4-рп/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 13. Ст. 668.

191. Щербанюк Л. Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні. *Парламентські читання: матеріали першої міжнародної наукової конференції* (м. Київ, 1–2 жовтня 2010 р.) / Лабораторія законодавчих ініціатив, Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ: ТОВ «Вістка», 2010. С. 101–105.

192. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/Parliamentaryoversightfunctions.pdf>.

193. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight-UKR.pdf.

194. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 632 с.

195. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2000. 175 с.

196. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 20 с.

197. Словська І. Є. «Година запитань до Уряду» як форма реалізації контрольної функції парламенту України. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 177–183.

198. Словська І. Є. Парламентські слухання як форма реалізації контрольних повноважень парламенту. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 70–79.

199. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 03.12.2020 № 1052-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2021. № 3. Ст. 120.

200. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 20 с.

201. Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 № 912-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 86. Ст. 2761.

202. Рішення Конституційного Суду України у справі про звернення народних депутатів України до Національного банку України від 05.03.2003 № 5-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 12. Ст. 544.

203. Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 49. Ст. 1611.

204. Висновок Конституційного Суду України від 14.03.2001 № 1-в/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 12. Ст. 494.

205. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903.

206. Комітет Шредінгера (аналіз законопроекту 8073-д). URL: <https://parlament.org.ua/2023/03/14/komitet-shredingera-analiz-zakonoprojektu-8073-d>.

207. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку призначення та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України: проєкт Закону України від 10.03.2020 № 3195. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/48155>.

208. Мищак І. Деякі питання удосконалення контрольної функції парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 3. С. 37–43.

209. Сорока С. Конструктивний вотум недовіри уряду як засіб збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 2. С. 196–204.

210. Хворостина Л. Л. Організаційні умови формування парламентської служби: досвід зарубіжних країн для України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 7–12.

211. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 39 с.

212. Болдирев С. В. Тимчасові слідчі комісії як суб'єкти здійснення парламентського контролю в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 139–149.

213. Марцеляк О. В. Статус парламентських слідчих комісій: порівняльний аналіз. *Право і Безпека*. 2006. Т. 5. № 1. С. 7–10.

214. Матейчук Р. І. Функціонування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41(1). С. 78–81.

215. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: дис.. канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2008. 252 с.

216. Рачинська М. П. Парламентський контроль у формі діяльності тимчасових слідчих комісій: забезпечення ефективності. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2014. № 4. С. 77–84.

217. Зозуля О. І. Поняття та ознаки комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 16. С. 25–31.

218. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 400-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 6. Ст. 262.

219. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 15.01.2009 № 890-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 22. Ст. 694.

220. Журавський В. С. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. № 1 (14). С. 11–20.

221. Амеллер М. Парламенты: сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / под ред. Мишеля Амеллера; пер. с англ. ред. З. И. Луковниковой. Москва: Прогресс, 1967. 512 с.

222. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 205 с.

223. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2003. 213 с.

224. Рішення Конституційного Суду України від 10.09.2009 № 20-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 72. Ст. 2488.

225. Зозуля О. І. Принципи науковості, плановості та взаємодії у діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 22–23 травня 2015 р.)*. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 33–35.

226. Зозуля О. І. Щодо сутності та засад діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. *Громадянське суспільство як чинник модернізації сучасної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20 квітня 2021 р.)*. Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. С. 143–147.

227. Про комітети та комісії Верховної Ради України: проект Закону України від 20.11.1998 № 2254. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=4982&pf35401=5040>.

228. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии. *Государство и право*. 2002. № 6. С. 85–90.

229. *Юридична енциклопедія: в 6-ти томах / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін. Т. 3. К–М*. Київ: Українська енциклопедія, 2001. 791 с.

230. Пропозиції Президента України до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 23.09.2019. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66929&pf35401=501529>.

231. Назаренко Я. М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики: автореф. дис.. канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2011. 18 с.

232. Майданник О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольної функції парламенту. *Право України*. 2001. № 12. С. 128–130.

233. Парламентські тимчасові слідчі комісії: 3 з 34 запрацювали. URL: <https://www.opora.ua.org/news/parliament/3995-parlamentski-tymchasovi-slidchi-komisiji-3-z-34-zapracjuvaly>.

234. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих протиправних дій посадових осіб, що могли призвести до уникнення кримінальної відповідальності членами «приватної військової компанії Вагнера» та нанесення шкоди національним інтересам України: проект Постанови Верховної Ради України: від 16.09.2020 № 4105. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69953.

235. Про утворення Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації: Постанова Верховної Ради України від 15.07.1998 № 44-XIV. *Офіційний вісник України*. 1998. № 29. Ст. 1084.

236. Zozulia O. Principles and Procedure for Forming Temporary Investigation Commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine. *Constitutional and Legal Academic Studies*. 2021. Iss. 1. P. 87–98. URL: <https://doi.org/10.24144/2663-5399.2021.1.09>.

237. Пеклушенко О. Парламентські слідчі комітети в країнах ЄС (опис та порівняльна оцінка). *Голос України*. 2005. № 51. С. 7.

238. Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626>.

239. Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2014. 47 с.

240. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.

241. Про внесення змін до деяких законів України щодо членства народного депутата України у тимчасових слідчих комісіях Верховної Ради України: Закон України від 09.08.2023 № 3307-IX. *Голос України*. 2023. № 30.

242. Болдирев С. В. Участь народних депутатів у діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України: проблеми теорії і практики. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 127–136.

243. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні. Київ: Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. 260 с.

244. Bochel H., Berthier A. Parliamentary committee witnesses: representation and diversity. *The Journal of Legislative Studies*. 2021. Vol. 27. № 1. P. 55–72. URL: <http://doi.org/10.1080/13572334.2020.1808341>.

245. Evans H. The parliamentary power of inquiry: any limitations? *Australasian Parliamentary Review*. 2002. Vol. 17. № 2. P. 131–139.

246. Pavy E. Committees of Inquiry in National Parliaments. *Comparative Survey*. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf).

247. Rozenberg O. Inquiries by Parliaments. The political use of a democratic right. 2020. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02888751/document>.

248. Simion M. Inquiry Committees of the Parliament in the Case Law of the Constitutional Court of Romania. *Annales Universitatis Apulensis Series Jurisprudentia*. 2018. № 21. P. 348.

249. Зозуля О. І. Гарантії діяльності тимчасової слідчої комісії як складова ефективності парламентського розслідування. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 22 червня 2021 р.)*. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2021. С. 199–205.

250. Древаль Ю. Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. *Теорія та практика державного управління*. 2009. № 3 (26). С. 352–359.

251. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.

252. Горовенко М. Парламентські комітети і комісії в Україні та зарубіжних країнах. *Право України*. 2008. № 7. С. 30–34.

253. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1370.

254. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.

255. Зозуля О. І. Форми парламентського розслідування в Україні. *Форум права*. 2021. № 2. С. 20–30. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4650271>.

256. Євгенєва А., Ковриженко Д. Парламентські та комітетські слухання: стан, проблеми та пропозиції. *Часопис Парламент*. 2005. № 1. С. 32–43.

257. Зозуля О. І. Щодо висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України. *Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-й річниці Конституції України (м. Київ, 22 червня 2021 р.)*. Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. С. 70–74.

258. Масловська О. М. Особливості становлення та проблеми ефективної діяльності парламентської опозиції в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2012. Вип. 7. С. 58–62.

259. Павленко І. А. Окремі аспекти вирішення питання правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/parlamentska-opozytsiya.pdf>.

260. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна. *Ефективність державного управління*. 2007. № 12. С. 146–152.

261. Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2013. 19 с.

262. Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 243 с.

263. Совгіря О. В. Сучасний стан та перспективи нормативно-правового регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Вип. 61. С. 82–84.

264. Бисага Ю. М., Белов Д. М., Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: монографія. Ужгород: УжНУ, 2013. 187 с.

265. Якименко Ю. В. Правовий статус парламентської опозиції в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи врегулювання. *Держава і право. Серія: Політичні науки*. 2017. Вип. 76. С. 127–143.

266. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI. *Офіційний вісник України*. 2008. № 73. Ст. 2451.

267. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII. *Офіційний вісник України*. 2012. № 100. Ст. 4051.

268. Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 23-VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2867.

269. Про засади формування та діяльності політичних інститутів у Верховній Раді України: проект Закону України від 05.04.2018 № 8233. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63796&pf35401=451692>.

270. Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 83–86.

271. Зозуля О. І. Сучасний стан і проблеми правового статусу парламентської опозиції в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 2. С. 21–27. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.4>.

272. Грубінко А., Кучер А. Правове забезпечення діяльності парламентської опозиції в країнах англо-американської та романо-германської правових систем: компаративний аналіз. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (1). С. 5–11.

273. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition, unanimously adopted by the participants at the Parliamentary Seminar on Relations Between Majority and Minority Parties in African Parliaments (1999). Inter-Parliamentary Union. URL: <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>.

274. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації (інформаційно-аналітичне дослідження). Київ, 2006. 34 с. URL: https://parlament.org.ua/docs/files/8/1162220481_ans.pdf.

275. Кольцов В. Політико-правовий статус і повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи. *Гуманітарні візії*. 2017. Вип. 3. № 2. С. 63–70. URL: <https://doi.org/10.23939/shv2017.02.063>.

276. Schmitz G. The opposition in a parliamentary system. Ottawa: Library of Parliament, Research Branch, 1988. 21 p.

277. Kopecký P., Spirova M. Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless. *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Vol. 14. Iss. 1–2. P. 133–159. URL: <http://doi.org/10.1080/13572330801921117>.

278. Andeweg R. B., De Winter L., Müller W. C. Parliamentary Opposition in Post-Consociational Democracies: Austria, Belgium and the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Vol. 14. Iss. 1–2. P. 77–112. URL: <http://doi.org/10.1080/13572330801921034>.

279. Zajc D. Role of opposition in contemporary parliamentary democracies – the case of Slovenia. *Journal of Comparative Politics*. 2016. Vol. 9. № 1. P. 19–35.

280. Kaiser A. Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Vol. 14. Iss. 1–2. P. 20–45. URL: <http://doi.org/10.1080/13572330801920887>.

281. Zozulia O., Zozulia I., Melnychuk S., Luts L. Legal Status of the Parliamentary Opposition in European Countries: Opportunities for Ukraine. *The Lawyer Quarterly*. 2022. № 1. P. 20–36. URL: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/download/496/499>.

282. Helms L. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Vol. 14. Iss. 1–2. P. 6–19. URL: <http://doi.org/10.1080/13572330801920788>.

283. Ústava České republiky ze dne 16.12.1992. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.

284. Constituição da República Portuguesa: de 25.04.1976. *Diário da República*. 1976. Série I. № 86/1976.

285. Sternberger D. Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition. In: *Lebende Verfassung*, Bd. I. Meisenheim am Glan, 1956. S. 133.

286. Lietuvos Respublikos Seimo statutas: nuo 17.02.1994 № I-399. *Valstybės žinios*. 1994. № 15–249.

287. Pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului: Lege Republica Moldova din 02.04.1996 № 797. *Monitorul Oficial*. 2007. № 50. Ст. 237.

288. Про парламентську більшість та парламентську опозицію: проект Закону України: від 10.01.2001 № 6329. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=9591&pf35401=14277>.

289. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949. *Bundesgesetzblatt*. Teil I. 1949. № 1.

290. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 28.01.1952. *Bundesgesetzblatt*. Teil II. 1952. № 5.

291. Constitutionnel de la République Française à partir de 04.10.1958 année. *Journal officiel de la République Française*. 1958.

292. Aprova o Estatuto do Direito de Oposição: Lei da República Portuguesa de 26.05.1998 № 24/98. *Diário da República*. 1998. Série I-A. № 121/1998.

293. Garantia do direito de réplica política dos partidos de oposição: Lei da República Portuguesa de 05.09.1986. *Diário da República*. 1986. Série I. № 204/1986.

294. Берназюк І. М. Правова регламентація опозиційної діяльності в зарубіжних країнах. *Форум права*. 2009. № 3. С. 48–53.

295. Ільницька У. Парламентська опозиція як інституційний аспект контрольної функції парламенту. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2011. Вип. 23. С. 76–85.

296. Павленко І. Правовий статус опозиції. Досвід розвинутих демократій і українські перспективи. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 16–30.

297. Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 21 с.

298. Regulamentul Camerei Deputaților din România. *Monitorul Oficial*. 2020. № 338.

299. Regulamentul Senatului din România. *Monitorul Oficial al României*. 2018. Partea I. № 72.

300. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of Republic of Italy: from 18.02.1971. URL: https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf.

301. The Norwegian Parliament Rules of Procedure and the Constitution: as of 03.2020. URL: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/rules_of_procedure_march_2020.pdf.

302. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992. *Monitor Polski*. 1992. № 26. Poz. 185.

303. O sejmowej komisji śledczej: Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21.01.1999. *Dziennik Ustaw*. 1999. № 35. Poz. 321.

304. House of Commons (Administration) Act of 20.07.1978 Chapter 36. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/36>.

305. Хмелько І. С., Перегуда Є. В. Роль парламентських комітетів у процесі інституціоналізації законодавчої влади. *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 73. С. 408.

306. Ministerial and other Salaries Act of 08.05.1975 Chapter 27. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27>.

307. Standing Orders of Dáil Éireann (2020). URL: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2020/2020-02-17_dail-eireann-standing-orders-relative-to-public-business-2020_en.pdf.

308. Oberreuteur H. Parlamentarische Opposition. Hamburg Westdt.Verl., 1975. 277 с.

309. Mújica A., Sánchez-Cuenca I. Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain. *Government and Opposition*. 2006. Vol. 41. № 1. P. 86–108.

310. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages von 18.02.1977. *Bundesgesetzblatt*. 1977. I. S. 297.

311. Die Rolle der Opposition in der Demokratie. URL: <https://www.bundestag.de/blob/419236/64f376df7bf65033d059668e3e8614f2/wd-3-285-06-pdf-data.pdf>.

312. Svensk lag om statligt stöd till politiska partier av 08.12.1972 № 625. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1972625-om-statligt-stod-till-politiska_sfs-1972-625.

313. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997. *Dz.U.* 1997. № 78. Poz. 483.

314. Christiansen F. J., Damgaard E. Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia. *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Vol. 14. Iss. 1–2. P. 46–76. URL: <http://doi.org/10.1080/13572330801920937>.

315. Constitución Española de 27.12.1978. Boletín Oficial del Estado. 1978. № 311.

316. Розвадовський В. І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 20 с.

317. Барабаш Ю. Г. Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн). *Форум права*. 2006. № 2. С. 22–28.

318. Розвадовський В. І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 195 с.

319. Стопченко М. І. Конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2015. 240 с.

320. Bach S. The Office of Speaker in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies*. 1999. Volume 5. Issue 3–4. P. 209–254. URL: <https://doi.org/10.1080/13572339908420603>.

321. Bergougnous G. Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies: a World Comparative Study. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1997. 120 p.

322. Linn S., Sobolewski F. The German Bundestag – Functions and Procedures. Rheinbreitbach: NDV GmbH & Co. KG, 2015. 154 p. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf>.

323. Стопченко М. І. Конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2015. 20 с.

324. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr>.

325. Про затвердження Положення про Секретаріат Голови Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 10.12.2020 № 911-к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911k/20-pr>.

326. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України: Закон України від 06.11.2012 № 5474-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. Ст. 3595.

327. Рішення Конституційного Суду України у справі про обрання Голови Верховної Ради України від 11.07.2012 № 15-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 56. Ст. 2262.

328. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про обрання Голови Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb15d710-12>.

329. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про обрання

Голови Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc15d710-12>.

330. Конституція Грузії от 24.08.1995 № 786. *Вестник Парламента Грузи*. 1995. № 31–33. Ст. 668.

331. Ústava Slovenskej republiky z 01.09.1992 № 460/1992. *Sbírka zákonů*. 1992. Částka 92.

332. Стопченко М. І. Конституційно-правова регламентація порядку обрання та відкликання Голови Верховної Ради України та голів парламенту країн Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 5. С. 19–23.

333. Зозуля О. І. Порядок обрання та відкликання Голови Верховної Ради України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 62–67. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.10>.

334. Зозуля О. І. Повноваження Голови Верховної Ради України: особливості та шляхи вдосконалення. *Форум права*. 2023. № 1. С. 20–32. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.7016657>.

335. Стопченко М. І. Конституційні повноваження Голови Верховної Ради України та спікерів парламентів зарубіжних країн. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 9. С. 149–155.

336. Розвадовський В. І. Особливості реалізації повноважень Голови Верховної Ради України у відносинах з Президентом України в сучасних умовах. *Європейські перспективи*. 2014. № 10. С. 17–22.

337. Зозуля О. І. Правовий статус Апарату Верховної Ради України: сучасний стан і перспективи вдосконалення. *Форум права*. 2022. № 2. С. 111–126. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.6731783>.

338. Розвадовський В. І. Особливості реалізації повноважень Голови Верховної Ради України у відносинах з Першим заступником та заступником Голови Верховної Ради України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 28. С. 72–76.

339. Lietuvos Respublikos Konstitucija nuo 25.10.1992. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>.

340. Рішення Конституційного Суду України у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 06.07.1999 № 7-рп/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1341.

341. Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper). URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>.

342. Вагіна О. Кодифікація норм депутатської етики в контексті своінтеграції України. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Т. 5. № 2. С. 199–205. URL: https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2018/2018-5-2/eppd_2018_5_2.pdf.

343. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 5–13.

344. Грушанська Н. І. Правові засади депутатської етики (на досвіді парламенту України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 1999. 269 с.

345. Кисельова О. І., Фащук Т. В. Забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія: *Право*. 2013. № 1. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13koitzd.pdf>.

346. Шестакова Ю. В. Основні моделі регулювання етичних норм поведінки парламентаря, вироблені світовою практикою: актуальність для України. *Регіональні студії*. 2021. № 26. С. 24–28. URL: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2021.26.5>.

347. Шестакова Ю. Сучасні виклики парламентській етиці України. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. Вип. 2 (62). С. 155–162. URL: [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-2\(62\)-24](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-2(62)-24).

348. There is a Code of conduct for members. URL: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_is_code_of_conduct&structure=any_lower_chamber#pie.

349. Сулова І., Флурі Ф., Бадрак В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи / за матеріалами дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій «Соціополіс». Женева – Київ, 2017. 56 с. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Parliamentary-Ethics-Ukraine_UKR.pdf.

350. Action against corruption: resolution of the General Assembly from January 28, 1997, A/RES/51/59. URL: https://digitallibrary.un.org/record/231078/files/A_RES_51_59-EN.pdf.

351. Дорожня карта БДПЛ ОБСЄ щодо ухвалення Кодексу поведінки для народних депутатів України. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Recommendations-Ukraine-ParlEthics-Final_UKR_FINAL_formated.pdf.

352. Parliamentary Integrity: A Resource for Reformers. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/511576_2.pdf.

353. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf.

354. Грушанська Н. І. Правові засади депутатської етики (на досвіді парламенту України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 1999. 16 с.

355. Про Кодекс добросчесної поведінки народних депутатів України: проект Постанови Верховної Ради України від 15.07.2009 № 4827. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35847&pf35401=147098>.

356. Гнатенко Н. Г. Парламентська етика: сучасний стан українського законодавства та перспективи розвитку. *Перспективи розвитку сучасної науки: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 2–3 грудня 2016 р.). Ч. 2. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. С. 98–101. URL: <https://er.chdtu.edu.ua/bitstream/ChSTU/3391/1/13dec2016-2.pdf>.

357. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу): проект Закону України від 30.12.2022 № 8327. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1599031>.

358. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України: проект Закону України від 09.12.2019 № 2559. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67582&pf35401=513430>.

359. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України: проект Закону України від 02.02.2021 № 5005. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70987&pf35401=542096>.

360. Констанкевич Ю. З. Морально-етичні критерії як конституційна умова формування органів публічної влади в Україні: дис. ... доктора філософії в галузі знань «Право». Одеса, 2021. 283 с.

361. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

362. Духовна-Кравченко О. С. Взаємозв'язок патріотизму та національної ідеї у становленні сучасної держави: автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03. Київ, 2012. 18 с.

363. Шестакова Ю. Дослідження парламентської етики як пошук шляхів удосконалення інституту парламентаризму в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2021. Вип. 35. С. 252–258. URL: <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.35.30>.

364. Берназюк О. О. Правовий статус і законодавчі гарантії діяльності Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України: монографія. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 215 с.

365. Лихач Ю. Ю. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення діяльності Апарату Верховної Ради України. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 268–273.

366. Малюга А. В. Інститут парламентської служби: зарубіжний досвід і перспективи для України. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 1 (3). С. 144–163.

367. Негреша Д. М. Адміністративно-правове забезпечення апарату Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2016. 18 с.

368. Щербак Н. Особливості організації роботи секретаріатів парламентів: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 4. С. 84–96.

369. Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2014. 23 с.

370. Берназюк О. О. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ужгород. нац. ун-т. Ужгород, 2016. 20 с.

371. Коваль Н. В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентові України:

конституційно-правовий аспект: автореф. дис.. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2016. 20 с.

372. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. Харків: Оберіг, 2012. 140 с.

373. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України. Харків: Харків юридичний, 2014. 300 с.

374. Міжнародний досвід організації управління парламентської служби. URL: <https://rada.oporaua.org/analityka/a-iak-u-nykh/13929-a-iak-u-nykh-mizhnarodnyi-dosvid-orhanizatsii-upravlinniaparlamentskoi-sluzhby>.

375. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи в умовах воєнного чи надзвичайного стану та на тимчасово окупованих територіях: Закон України від 01.08.2022 № 2345-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 63. Ст. 3775.

376. Про особливості служби в Апараті Верховної Ради України: проект Закону України від 29.12.2020 № 4530-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/431619>.

377. Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року. URL: <https://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30904.pdf>.

378. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 № 486. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377>.

379. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України: Закон України від 16.01.2020 № 469-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 463.

380. Про організацію заходів з виконання Розпорядження Голови Верховної Ради України від 3 лютого 2020 року № 43: Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 06.02.2020 № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0015456-20>.

381. Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-pr>.

382. Про внесення зміни до пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України» щодо окремих питань організації роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану: Закон України від 13.12.2022 № 2848-IX. *Голос України*. 2022. № 267.

383. Inter-Parliamentary Union, et al. Міжнародна практика щодо організації та роботи парламентських дослідницьких служб. 2020. URL: <http://repository.ifla.org/bitstream/123456789/1182/1/guidelines-for-parliamentary-research-services-uk.pdf>.

384. Словська І. С. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2010. Вип. 6 (1). С. 24–30.

385. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20.04.2000 № 1678-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 17. Ст. 698.

386. Зотова Т. Г. Питання удосконалення структури апарату Верховної Ради України у контексті світового досвіду. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 16. С. 142–144.

387. Негреша Д. М. Ключові засади модернізації адміністративно-правового забезпечення діяльності апарату Верховної Ради України. *Наше право*. 2015. № 2. С. 70–74.

388. Погребняк Н. С. Структура і порядок формування Апарату Верховної Ради України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 49–59.

389. Про парламентську службу: проект Закону України від 21.12.2020 № 4530. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/413864>.

390. Погребняк Н. С. Методи діяльності Апарату Верховної Ради України (класифікація за призначенням). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 14–27.

391. Розвадовський В. І. Правові форми взаємодії Голови Верховної Ради України у відносинах з апаратом Верховної Ради України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 26. С. 59–67.

ДОДАТОК

КОНЦЕПЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (ПРОЄКТ)

Проблема, яка потребує розв'язання

Питання розбудови ефективного парламенту, як ключової ланки системи стримувань і противаг, у правовій, парламентсько-президентській державі, є особливо актуальним в умовах триваючої військової агресії Російської Федерації проти України та в рамках комплексної конституційної реформи, європейської інтеграції України і демократизації публічної влади.

Проблемою, яка потребує розв'язання, є недосконалість конституційно-правового статусу, низька інституційна спроможність та недостатня ефективність діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України, що є наслідком таких факторів:

- відсутність усталених традицій парламентаризму, незрілість політичної системи, низький рівень політичної та правової культури народних депутатів України, поширена практика нехтування та зловживання депутатськими повноваженнями, недотримання парламентської дисципліни та етичних норм;

- безсистемність та незавершеність реалізації попередніх етапів парламентської реформи, відсутність політичного консенсусу щодо втілення задекларованих реформ і їх надмірна залежність від політичної кон'юнктури;

- ризики, загрози та виклики, зумовлені повномасштабним вторгненням Російської Федерації до України та запровадженням у зв'язку із цим воєнним станом;

- неузгодженість з Конституцією України окремих положень Регламенту Верховної Ради України та інших актів парламентського права України;

- недостатня прозорість діяльності Верховної Ради України та нерациональність організації роботи парламентської сесії;
- прогалини та неефективність існуючих парламентських (законодавчих, контрольних та інших) процедур, нехтування та зловживання ними;
- недостатність та застарілість регулювання правил поведінки у Верховній Раді України та норм депутатської етики, відсутність дієвого механізму притягнення народних депутатів України до відповідальності за їх порушення;
- формалізм і неефективність планування законопроектної роботи Верховної Ради України, низька роль уряду у законотворчому процесі;
- законодавчий і поправковий спам, формалізм при підготовці супровідних документів до законопроєкту;
- слабе експертне забезпечення законотворчості, відсутність сталої практики громадського обговорення законопроєктів;
- низька якість законодавчих актів, відсутність системи оцінки ефективності застосування законодавства (постзаконодавчого контролю);
- відсутність інтерпеляції, недостатня ефективність депутатських запитів і звернень, зловживання народними депутатами України правом їх направляти;
- надмірна заполітизованість та деякий формалізм проведення «години запитань до Уряду»;
- суперечливість розширення форм і засобів парламентського контролю щодо центральних органів виконавчої влади (крім міністерств), правоохоронних і розвідувальних органів без внесення змін до Конституції України;
- недостатній рівень парламентського контролю, відсутність механізмів забезпечення реального виконання приписів Верховної Ради України в рамках її контрольної діяльності;
- прогалини конституційно-правового регулювання повноважень комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, засад їх утворення, принципів і основних гарантій діяльності;
- неточний і надто загальний поділ предметів відання комітетів Верховної Ради України, нерозвиненість установчо-номінаційного напрямку їх діяльності;

– фактичне зупинення законопроектної та контрольної діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України у міжсесійний період;

– утворення значної кількості парламентських комітетів без урахування структури уряду та без чіткої галузевої та функціональної спеціалізації, непрозорий розподіл посад у комітетах і тимчасових комісіях Верховної Ради України, низький вплив на їх роботу парламентської меншості;

– недостатня відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України та за перешкоджання їх діяльності;

– можливість проведення парламентського розслідування у політичних кон'юнктурних інтересах, зловживання його формами та засобами для втручання у діяльність інших органів і посадових осіб, перебірання слідчих функцій;

– низька ефективність та недостатня прозорість парламентських розслідувань, прогалини регулювання їх окремих форм і способів;

– невизнання суб'єктності та неінституалізованість парламентської опозиції, неврахування інтересів меншості при здійсненні влади парламентською більшістю, відсутність усталеної практики конструктивної співпраці парламентської опозиції, більшості та уряду;

– фрагментарність конституційного регулювання статусу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, відсутність належного конституційно-правового регулювання прав і обов'язків парламентської опозиції, гарантій і меж її діяльності;

– прогалини конституційно-правового регулювання порядку обрання та відкликання Голови Верховної Ради України та його повноважень, їх суперечливе розширення Регламентом Верховної Ради України без визначення порядку реалізації;

– непрозорість відбору кандидатур на посади Голови Верховної Ради України та його заступників при формальній відкритості процедури їх обрання;

– продовження здійснення Головою Верховної Ради України своїх парламентських повноважень у разі тимчасового виконання ним обов'язків Президента України;

– невизначеність у Конституції України статусу Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) та остаточна законодавча нерозмежованість її повноважень з повноваженням Голови Верховної Ради України;

– невизначеність у Конституції України основ статусу Апарату Верховної Ради України, відсутність його комплексного законодавчого регулювання, недосконалість поточних законопроектів про парламентську службу;

– істотний політичний вплив голови парламенту, депутатських фракцій (депутатських груп) і народних депутатів України на Апарат Верховної Ради України, його керівництво, окремі підрозділи та посадових осіб;

– недостатність науково-експертного, аналітичного, контрольного та комунікаційного напрямків діяльності Апарату Верховної Ради України;

– непрозорий порядок призначення Керівника Апарату Верховної Ради України, нераціональна структурна організація апарату парламенту.

Мета і строки реалізації Концепції

Метою Концепції є розвиток парламентаризму в Україні, вдосконалення конституційно-правового статусу Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України, посилення інституційної спроможності та підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України, зокрема в умовах триваючої військової агресії Російської Федерації проти України.

Реалізація Концепції передбачена на період до 2026 року.

Заходи, що потребують внесення змін і доповнень до Конституції України, планується реалізувати після припинення чи скасування воєнного стану.

Завдання та заходи, спрямовані на розв'язання проблеми

Основними завданнями Концепції, спрямованими на розв'язання визначених проблем, є:

– удосконалення загальних засад організації роботи Верховної Ради України та конституційно-правового статусу народних депутатів України;

- раціоналізація та підвищення ефективності законотворчої діяльності Верховної Ради України;
- посилення парламентського контролю в Україні;
- удосконалення конституційно-правового статусу комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України;
- врегулювання конституційно-правового статусу парламентської опозиції в Україні;
- удосконалення конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України та Апарату Верховної Ради України;
- забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України.

Для розв'язання зазначеної проблеми та реалізації необхідних для цього завдань пропонується вжити наступні заходи:

щодо удосконалення загальних засад організації роботи Верховної Ради України

- утворення при Верховній Раді України Координаційного центру парламентської реформи, як її консультативно-дорадчого органу з числа народних депутатів України, вітчизняних і зарубіжних вчених-конституціоналістів і незалежних експертів;
- закріплення у Регламенті Верховної Ради України засад організації роботи парламенту в умовах воєнного стану, гарантій її безпеки та безперервності, а також особливостей прискореного порядку розгляду та прийняття законів в умовах воєнного стану, включаючи заповідники від зловживання таким порядком;
- приведення у відповідність з Конституцією України положень Регламенту Верховної Ради України та інших актів парламентського права;
- закріплення у Конституції України виборчої системи на парламентських виборах в Україні, запровадження на них поштового та дострокового голосування;
- проведення пленарного засідання у першій половині понеділка тижня, відведеного для пленарних засідань, та проведення пленарних засідань на тижні, наразі відведеному для роботи лише у комітетах, тимчасових комісіях і депутатських фракціях (групах);

– остаточний перехід після припинення чи скасування воєнного стану до виключно електронного документообігу у Верховній Раді України та її органах;

щодо удосконалення конституційно-правового статусу народних депутатів України

– гарантування у Конституції України вільного мандату народних депутатів України, надання їм обмеженої недоторканності на час парламентської сесії;

– закріплення у Конституції України вимог до кандидатів у народні депутати України щодо відсутності у них громадянства (підданства) іншої держави та володіння державною мовою;

– закріплення у Конституції України підставами дострокового припинення повноважень народного депутата України його неособистого голосування, тривалої відсутності без поважних причин на засіданнях Верховної Ради України та її органів, систематичного невиконання ним інших своїх обов'язків;

щодо раціоналізації та підвищення ефективності законотворчої діяльності Верховної Ради України

– впровадження концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», забезпечення послідовності та прозорості процесів підготовки, обговорення, розгляду, прийняття законопроектів і моніторингу виконання прийнятих законів;

– забезпечення фактичного дотримання регламентних законотворчих процедур;

– покращення координації та узгодженості між усіма суб'єктами законодавчого процесу, надання уряду провідної ролі у підготовці та експертизі законопроектів (зокрема права визначати законопроекти невідкладними), а також у плануванні законопроектної роботи Верховної Ради України;

– підготовка та дотримання короткострокових, середньострокових і довгострокових планів законопроектних робіт (із ранжируванням питань за пріоритетністю) на основі стратегічної Програми розвитку законодавства на 10 (15) років, періодичне звітування про стан їх виконання;

– формування реалістичного порядку денного парламентської сесії (зокрема обмеження кількості законопроектів, які виносяться на обговорення протягом тижня, їх тематичне групування), пріоритетно спрямованого на виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України та Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

– прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який визначатиме питання планування законопроектної роботи Верховної Ради України, засади оцінки впливу законопроекту, способи та наслідки правового моніторингу, єдині для усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правила та стандарти нормопроектування, загальні вимоги до розробки та оформлення законопроектів і їх супровідних документів тощо;

– запровадження практики попереднього узгодження всіх законопроектів ще до їх внесення до парламенту з заінтересованими сторонами та проведення громадського обговорення законопроектів на етапі їх підготовки;

– утворення при Верховній Раді України Офісу нормопроектування для здійснення на фаховій основі підготовки законопроектів та надання допомоги суб'єктам законодавчої ініціативи;

– проведення регулярних тренінгів з питань законотворчості для народних депутатів України, їх помічників-консультантів і працівників Апарату Верховної Ради України;

– перехід до колективного здійснення народними депутатами України права законодавчої ініціативи – законопроекти, пропозиції та поправки до них спільно вносять до Верховної Ради України мінімум 15 (20) народних депутатів України (чи у кількості, що дорівнює розміру найменшої депутатської фракції/групи);

– обов'язкове попереднє подання до профільного парламентського комітету законодавчої пропозиції (концепції, «Білої книги» законопроекту), чітке визначення правил її підготовки та порядку розгляду, конкретних правових наслідків ухвалення таким комітетом висновків щодо законодавчої пропозиції;

– визначення у супровідних документах до законопроекту необхідних для реалізації майбутнього закону підзаконних актів, а також організаційних, технічних та інших заходів;

– обов’язкове наведення у пояснювальній записці законопроекту реальної попередньої оцінки його впливу або не впливу на дохідну та видаткову частини Державного бюджету України;

– встановлення заборони поєднувати законопроект (зокрема шляхом внесення до нього пропозицій і поправок) із змінами до іншого закону, якщо такі зміни прямо не пов’язані з предметом регулювання цього законопроекту;

– посилення експертизи (перевірки) законопроектів на етапі їх попереднього розгляду головним комітетом, розширення практики повернення законопроектів через порушення правил оформлення;

– деталізація порядку та строків підготовки комітетами Верховної Ради України законопроекту до розгляду на пленарних засіданнях, запобігання штучному затягуванню розгляду законопроектів у парламентських комітетах, підвищення ролі їх висновків, забезпечення реального подолання головним комітетом розбіжностей у висновках різних комітетів;

– прийняття Закону України «Про експертну законопроектну діяльність в Україні», який комплексно визначатиме поняття експертизи законопроектів, її завдання та види, уніфіковані правила та сучасні методики проведення експертиз законопроектів (включаючи оцінку їх впливу), вимоги до експертних висновків тощо;

– покладення проведення спеціалізованої експертизи законопроектів не на комітети Верховної Ради України, а на профільні підрозділи її Апарату;

– повторне проведення відповідних спеціалізованих експертиз щодо законопроектів, текст яких зазнав істотних змін, перед їх остаточним прийняттям;

– обов’язкове проведення у Верховній Раді України антидискримінаційної, гендерно-правової та екологічної експертиз та опціонально – кримінологічної, соціологічної та інших експертиз законопроектів;

– зобов’язання головного комітету реально розглядати та враховувати висловлені в експертних висновках конкретні зауваження і пропозиції до законопроекту, а також належно обґрунтовувати їх невраховання;

– гарантування достатнього часу на опрацювання законопроектів у комітетах Верховної Ради України;

– посилення зобов'язання уряду, міністерств та інших державних органів надавати свої експертні висновки до законопроекту у встановлений строк, застосування до них заходів політико-правової чи дисциплінарної відповідальності у разі своєчасного ненадання таких висновків;

– встановлення обов'язковості отримання Верховною Радою України до першого читання висновку (позиції) уряду щодо законопроекту, якщо його реалізація буде покладена на Кабінет Міністрів України;

– реальне впровадження громадського обговорення законопроектів, закріплення прозорого порядку його проведення (поєднуючи різні онлайн і офлайн форми), обов'язкового розгляду та врахування у парламентських комітетах висловлених громадськістю зауважень і пропозицій, необхідності належного обґрунтування у разі відмови від їх прийняття;

– затвердження у Регламенті Верховної Ради України детальної процедури надання, реєстрації та обговорення пропозицій до законопроектів від громадян, експертних висновків наукових установ і громадських організацій;

– обмеження кількості можливих альтернативних законопроектів (наприклад, не більшого одного від однієї депутатської фракції/групи);

– забезпечення обговорення законопроектів за повною процедурою у першому читанні, обмеження випадків розгляду законопроектів за скороченою процедурою;

– уточнення особливостей, умов і порядку прийняття парламентом рішень *ad hoc*, встановлення додаткових винятків, які запобігатимуть застосуванню даної процедури щодо резонансних і суперечливих законопроектів;

– повернення до фактичного розгляду законопроектів саме у трьох читаннях, прийняття законопроекту в цілому у другому читанні лише у виняткових випадках;

– обов'язковість підготовки урядом до третього читання необхідних для виконання майбутнього закону проектів підзаконних актів, а також

плану організаційних, кадрових, матеріально-фінансових, інформаційних заходів;

– надання права вносити проект постанови про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття відповідного законопроекту народним депутатам України у кількості, що дорівнює розміру найменшої депутатської фракції (групи);

– офіційне оприлюднення за підписом Голови Верховної Ради України закону, який Президент України у встановлений строк не повернув і одночасно залишив без підписання;

– запровадження системи оцінки ефективності застосування законодавства (постзаконодавчого контролю), її покладення на профільний парламентський комітет із забезпеченням його діяльності фаховими підрозділами Апарату та Дослідницької служби Верховної Ради України;

– врегулювання підстав, методики, порядку та наслідків оцінки ефективності застосування законодавства, визначення за її результатами не тільки рекомендацій з усунення виявлених недоліків правозастосування, але й потреби перегляду чинних законів України;

щодо посилення парламентського контролю в Україні

– розширення видів та інституційної основи парламентського контролю (насамперед за виконавчою владою), підвищення ефективності його форм і засобів, забезпечення системності та повноти їх здійснення, узгодження та деталізація конституційно-правового регулювання парламентського контролю;

– розгорнуте закріплення у Конституції України контрольних повноважень Верховної Ради України та її комітетів (зокрема меж і форм їх участі у контролі за діяльністю правоохоронних і розвідувальних органів), засад і гарантій реалізації основних форм і засобів парламентського контролю;

– запровадження нових спеціалізованих парламентських омбудсменів із закріпленням у Конституції України їх вичерпного переліку (з прав дітей, з прав військовослужбовців і ветеранів, з прав національних меншин тощо), основних засад діяльності, гарантій невтручання у діяльність органів публічної влади;

– запровадження процедури інтерпеляції до уряду (його окремих членів) з найбільш важливих питань реалізації державної політики;

– закріплення у Конституції України та Регламенті Верховної Ради України колективного здійснення мінімум 45 (90) народними депутатами України інтерпеляції до Прем'єр-міністра України або іншого члена уряду з обов'язковим обговоренням на пленарному засіданні його виступу та можливим висловленням йому вотуму довіри чи недовіри (звільненням з посади);

– обмеження проведення повторної інтерпеляції до одного і того ж члена Кабінету Міністрів України не частіше ніж через півроку після попередньої інтерпеляції;

– обмеження кількості запитів та звернень (не більше ніж по п'ять), які кожен народний депутат України може направити на одному пленарному тижні;

– законодавче закріплення заборони звернення народних депутатів України до суду, суддів та правоохоронних органів із вимогами та пропозиціями з питань відповідних проваджень;

– більш чітке розмежування предмету депутатських запитів і звернень, закріплення загальних вимог до їх форми та змісту, уточнення вимог до відповідей на депутатські запити та звернення, зокрема в частині обов'язкового належного обґрунтування у разі неможливості вирішення порушених у них питань;

– перехід до ширшої практики розгляду та обговорення відповідей на депутатські запити у парламентських комітетах, забезпечення реального використання у парламентській діяльності відповідей на депутатські запити та звернення;

– проведення «години запитань до Уряду» декілька разів протягом тижня пленарних засідань, врегулювання можливості за необхідності подовження її тривалості;

– надання парламентській опозиції права періодично визначати тему кожної четвертої «години запитань до Уряду» або взагалі відмовитись від їх тематичної спрямованості;

– обов'язкове попереднє повідомлення Кабінету Міністрів України про зміст запитань до нього в рамках «години запитань до Уряду»,

встановлення загальних вимог щодо чіткості та конкретності таких запитань, їх відповідності компетенції уряду чи його члена;

– перехід до більшої спеціалізації «години запитань до Уряду», запрошення на пленарне засідання та спрямування запитань не одночасно всьому складу Кабінету Міністрів України, а конкретному його члену щодо реалізації саме тієї державної політики, за яку він несе відповідальність;

– обов'язкове прийняття Верховною Радою України постанови за результатами проведення «години запитань до Уряду» із узагальненням результатів обговорення та наданням відповідних рекомендацій;

– забезпечення пріоритетності проведення комітетських, а не парламентських слухань, обов'язкового ухвалення за їх наслідками висновків або рекомендацій;

– приведення предмету парламентських слухань до меж повноважень Верховної Ради України, гарантування їх достатньої тривалості;

– обов'язкове проведення парламентських слухань щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України до її розгляду Верховною Радою України;

– додаткове надання права ініціювати проведення парламентських слухань депутатським фракціям (групам) або народним депутатам України у кількості, що дорівнює розміру найменшої депутатської фракції (групи);

– законодавче визначення форм контролю парламенту та громадськості за виконанням рекомендацій парламентських слухань, включаючи обов'язкове проведення обговорень (пріоритетно у формі комітетських слухань) щодо оцінки реалізації таких рекомендацій не пізніше ніж через півроку після їх схвалення;

– визначення прозорих критеріїв відбору учасників комітетських слухань, реальне залучення до них широкого кола експертів і громадськості, встановлення дієвих гарантій забезпечення явки запрошених осіб та одержання їх пояснень;

– надання всім учасникам комітетських слухань (а не лише членам парламентського комітету) відповідних аналітичних і довідкових матеріалів не пізніше ніж за три дні до їх проведення;

– забезпечення системного підходу до онлайн трансляції комітетських слухань та їх широкого висвітлення у медіа;

– встановлення гарантій запобігання зловживанню парламентськими комітетами правом викликати та заслуховувати посадових осіб, зловживанню членами комітету правом на виступ і запитання під час комітетських слухань;

– перехід до використання конструктивного вотуму недовіри Прем'єр-міністру України шляхом закріплення у Конституції України вимоги щодо поєднання висловлення йому недовіри з одночасним призначенням нового Прем'єр-міністра України;

– надання парламенту можливості призначати Прем'єр-міністра України безпосередньо за поданням парламентської більшості у разі утримання Президента України від внесення такого подання у парламент;

– встановлення можливості ініціювання Верховною Радою України позачергового звіту чи доповіді підзвітного йому державного органу (посадової особи), якщо така можливість наразі не передбачена;

– покладення на Верховну Раду України розгляду щорічних звітів міністрів;

– надання Верховній Раді України дієвих засобів реагування за результатами заслуховування нею відповідних звітів і доповідей, зокрема права висловити свої рекомендації підзвітному державному органу (посадовій особі) та розглянути в межах своєї компетенції питання про звільнення тих посадових осіб, діяльність яких визнається парламентом незадовільною;

– конкретизація наслідків визнання парламентом незадовільною діяльності Кабінету Міністрів України за результатами розгляду його звіту, зокрема надання уряду строку для усунення недоліків із наступним повторним розглядом даного питання або розгляд питання висловлення недовіри такому уряду;

– прирівняння до несхвалення звіту Кабінету Міністрів України випадків неприйняття Верховною Радою України жодного рішення за підсумками обговорення такого звіту;

– встановлення обов'язковості схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України, надання йому можливості доопрацювати Програму своєї діяльності більш ніж один раз протягом року, обов'язкове винесення на розгляд парламенту питання прийняття резолюції недовіри уряду у разі несхвалення Програми його діяльності;

– забезпечення ретельного внутрішнього контролю у Верховній Раді України, гарантуючи правомірність, доцільність та обґрунтованість контрольних заходів парламенту, його органів і народних депутатів України;

щодо удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України

– закріплення у Конституції України засад утворення та деталізованих функцій парламентських комітетів, принципів і основних гарантій їх діяльності;

– викладення у новій редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України», який послідовно визначатиме місце комітетів у парламенті, функції та повноваження комітетів, процедуру їх реалізації, порядок утворення та припинення повноважень, правила формування та зміни складу комітетів, повноваження їх посадових осіб і членів, гарантії діяльності комітетів тощо;

– уточнення розподілу та розгорнуте формулювання предметів відання комітетів, виокремлення установчо-номінаційної функції комітетів;

– інтенсифікація комплексної контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України та визнання її приналежності до системи парламентського контролю;

– продовження у міжсесійний період роботи провідних комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України для безперервності виконання законопроектних та контрольних повноважень;

– утворення 20–22 галузевих і функціональних комітетів Верховної Ради України з урахуванням структури уряду, формування в їх складі контрольних підкомітетів, інтенсифікація утворення робочих груп при комітетах;

– встановлення кількісного складу парламентського комітету на рівні 13–23 осіб, скорочення надмірної кількості посад заступників голови комітету;

– окремий розподіл квот депутатських фракцій, депутатських груп і позафракційних на керівні та членські посади у парламентських комітетах із застосуванням методу Сент-Лагю або методу Хейра;

– врахування при обранні народного депутата України до складу парламентського комітету рівня його компетентності та вмотивованості;

– посилення відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України, забезпечення конституційно-правової відповідальності посадових осіб за перешкоджання діяльності парламентських комітетів;

– забезпечення ширшого висвітлення діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України та поширення їх матеріалів, спрощення доступу громадськості до їх відкритих засідань та інших заходів;

– встановлення дієвих гарантій забезпечення явки на засідання та слухання комітету Верховної Ради України, надання йому запитуваної інформації, у тому числі можливості ініціювання парламентським комітетом примусового приводу особи та відібрання в неї інформації;

– віднесення до підстав припинення повноважень комітету Верховної Ради України його неефективної роботи, зміни системи міністерств або напрямків державної політики;

щодо удосконалення конституційно-правового статусу тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України

– закріплення у Конституції України основних принципів і гарантій діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, уточнення їх завдань у сфері парламентського контролю та питань, які не можуть бути предметом парламентського розслідування;

– приведення Регламенту Верховної Ради України у відповідність із Законом України про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії;

– заборона проведення парламентського розслідування з питань, які перебувають на розгляді суду;

- гарантування парламентській меншості не менше половини місць у складі тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України;
- законодавче встановлення мінімального та максимального кількісного складу тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України;
- встановлення вимог до рівня компетентності та вмотивованості народних депутатів України, які пропонуються до складу тимчасової слідчої комісії;
- заборона суміщення будь-яких керівних посад у тимчасових комісіях і комітетах Верховної Ради України або депутатських фракціях (групах);
- обов'язкова заміна члена тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України у разі виявлення у нього конфлікту інтересів;
- застосування до членів тимчасової комісії Верховної Ради України матеріальної відповідальності за прогул її засідань (аналогічно до відповідальності за прогул засідань парламентського комітету);
- автоматичне припинення повноважень тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України у разі неспроможності парламенту ухвалити жодне рішення за результатами обговорення її звіту;
- забезпечення дотримання таємниці парламентського розслідування та відповідальності за її порушення;
- надання Голові Верховної Ради України права приймати остаточне рішення про здійснення державної охорони членів тимчасової слідчої комісії;
- деталізація порядку та меж реалізації форм парламентського розслідування, розмежування отримання показань та пояснень як засобів парламентського розслідування, визначення допустимості показань з чужих слів і обов'язкової фіксації усних пояснень;
- врегулювання особливостей та порядку здійснення приводу на засідання тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України за рішенням суду;
- деталізація видів предметів і підстав їх вилучення тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України, надання їй можливості вилучати документи з житла чи іншого володіння особи за рішенням суду;

– закріплення форм, повноважень і гарантій діяльності тимчасової слідчої комісії щодо перевірки фактів і обставин у місцях їх виникнення;

– закріплення умов, підстав і предмету проведення судових експертиз в рамках парламентського розслідування, правового значення експертних висновків;

– надання особам, які включені в сферу парламентського розслідування (свідкам, експертам та ін.), прав і гарантій, подібних тим, які мають учасники кримінального процесу;

– розширення вимог до залучених до парламентського розслідування фахівців (безпартійність, певна кваліфікація, відсутність конфлікту інтересів та ін.), закріплення правових форм залучення працівників правоохоронних органів та їх статусу в рамках парламентського розслідування;

– деталізація процедури підготовки та затвердження звіту тимчасової слідчої комісії, уточнення повноважень Верховної Ради України за результатами його розгляду, передбачаючи обов'язкове визначення доцільності вжиття запропонованих тимчасовою слідчою комісією заходів;

щодо врегулювання конституційно-правового статусу парламентської опозиції в Україні

– визнання суб'єктності парламентської опозиції в Україні, реальне врахування інтересів меншості при здійсненні влади парламентською більшістю, забезпечення конструктивної співпраці на основі балансу їх прав і обов'язків;

– розширення конституційного регулювання статусу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, зокрема уточнення порядку її формування та припинення діяльності;

– закріплення у Конституції України та Регламенті Верховної Ради України прав і обов'язків, гарантій і порядку діяльності парламентської опозиції, засад її утворення та припинення діяльності, відносин із більшістю та урядом;

– надання депутатським фракціям і групам права набути статус парламентської опозиції незалежно від їх об'єднання;

– запровадження посади лідера парламентської опозиції;

– гарантування парламентській опозиції посади заступника Голови Верховної Ради України, надання опозиційним депутатським фракціям і групам права вибору керівних посад у тих парламентських комітетах, які дозволять контролювати дії більшості та уряду;

– державне фінансування парламентської опозиції в Україні (за умови високого рівня її інституалізації);

– періодичне проведення консультацій парламентської опозиції з урядом, його звітування про дотримання прав парламентської опозиції, забезпечення відповідальності за порушення її прав;

– надання парламентській опозиції прав на першочерговий виступ при розгляді у парламенті низки важливих питань та на формування порядку денного окремих пленарних засідань Верховної Ради України;

– покладення на парламентську опозицію обов'язків щодо контролю та обґрунтованої критики роботи більшості та уряду, підготовки альтернативної політичної програми, інформування громадськості з цього приводу, утримання від зловживання своїми правами та гарантіями;

щодо удосконалення конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України

– закріплення у Конституції України уточнених повноважень Голови Верховної Ради України, його відповідальності та підзвітності виключно парламенту, засад і гарантій тимчасового виконання ним обов'язків Президента України;

– закріплення у Конституції України процедури таємного головування при обранні та відкликанні з посад Голови Верховної Ради України та його заступників, засад і підстав їх відкликання з посад;

– розгорнуте врегулювання Регламентом Верховної Ради України змісту конкретних повноважень голови парламенту, меж і порядку їх реалізації;

– формування парламентського звичаю щодо обрання головою парламенту особи, яка відповідає вимогам для зайняття поста Президента України, має високий авторитет і морально-ділові якості та значний парламентський досвід;

– віднесення невиконання Програми діяльності Голови Верховної Ради України до підстав його відкликання з посади;

– визначення у Конституції України статусу Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), обмеження висвітлення її засідань, законодавче розмежування повноважень Погоджувальної ради з повноваженнями Голови Верховної Ради України;

– призупинення на час тимчасового виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України його парламентських повноважень, які покладатимуться на Першого заступника Голови Верховної Ради України;

– розширення (насамперед кадрових) повноважень Президента України, які може здійснювати Голова Верховної Ради України на час тимчасового виконання ним обов'язків Президента України;

– покладення на Голову Верховної Ради України тимчасового виконання обов'язків Президента України на час його тимчасової поїздки за кордон або тимчасової непрацездатності;

– врегулювання порядку та наслідків дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України під час тимчасового виконання ним обов'язків Президента України;

– включення Голови Верховної Ради України за посадою до складу Ради національної безпеки і оборони України;

щодо забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України

– внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про статус народного депутата України», які комплексно визначатимуть сучасні норми депутатської етики та правила поведінки народних депутатів України у публічному просторі, порядок контролю за їх дотриманням, дієвий та прозорий механізм притягнення до відповідальності за відповідні порушення;

– закріплення етичних зобов'язань народних депутатів України діяти добросовісно та неупереджено, виключно в інтересах співгромадян, відкрито та прозоро приймати рішення, нести відповідальність за свої дії, поважати честь та гідність інших осіб, уникати конфлікту інтересів і бути прикладом етичної поведінки;

– врегулювання парламентського лобізму, встановлення обов'язкового декларування приватних інтересів народних депутатів України;

– відведення провідної ролі у розгляді скарг і застосуванні стягнень за порушення норм депутатської етики профільному парламентському комітету, сформованому порівну з членів парламентських коаліції та опозиції;

– надання широкому колу суб'єктів права подавати скаргу про порушення парламентської дисципліни та норм депутатської етики, забезпечення можливості оскарження у Верховній Раді України рішень про притягнення до відповідальності за такі порушення;

– застосування до народних депутатів України залежно від тяжкості порушень ними дисципліни та норм депутатської етики різнопланових дисциплінарних стягнень превентивного, виховного, матеріального та політичного характеру;

– регулярне звітування у Верховній Раді України про дотримання дисципліни та норм депутатської етики, обов'язкове затвердження за результатами розгляду таких звітів заходів із усунення вказаних у них недоліків;

щодо удосконалення конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України

– закріплення у Конституції України основ статусу Апарату Верховної Ради України, напрямків забезпечення ним діяльності парламенту, відповідальності Апарату перед Верховною Радою України та підзвітності їй;

– комплексне законодавче врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України, принципів і гарантій його діяльності, компетенції та структури, засад взаємодії та особливостей проходження парламентської державної служби;

– упорядкування відносин Верховної Ради України та її Голови з Апаратом, здійснюваних щодо нього організаційних і контрольних повноважень, забезпечення апарату парламенту від надмірного політичного впливу;

– посилення науково-експертного та аналітичного напрямків роботи Апарату Верховної Ради України шляхом його об'єднання з Дослідницькою службою та широкого залучення вчених, незалежних експертів та фахівців;

– розвиток комунікаційного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, забезпечення її більшої відкритості та широкої взаємодії з громадськістю, утворення структурного підрозділу з питань міжпартійного діалогу;

– посилення інституційної спроможності та самостійності секретаріатів парламентських комітетів, уточнення особливостей їх підпорядкування;

– посилення контрольного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, зокрема щодо забезпечення дієвого моніторингу ефективності застосування актів Верховної Ради України;

– укрупнення підрозділів Апарату Верховної Ради України та їх згрупування за основними напрямками його діяльності, чітке розмежування повноважень таких підрозділів, впорядкування засад їх взаємодії та контролю;

– підвищення самостійності Керівника Апарату Верховної Ради України, встановлення чітких вимог до осіб, які претендують на зайняття даної посади, проведення незалежною комісією їх прозорого конкурсного відбору та відкритого обговорення кандидатур на засіданні Верховної Ради України;

– удосконалення кадрових процедур та управління персоналом в Апараті Верховної Ради України, забезпечення прозорості та об'єктивності системи добору та розстановки кадрів, постійного підвищення їх кваліфікації, розвитку системи оцінювання, адаптації та кадрової мобільності працівників, підвищення їх відповідальності.

Очікувані результати

У короткостроковій перспективі реалізація Концепції забезпечить реальну прозорість діяльності Верховної Ради України, її адаптацію до викликів, зумовлених військовою агресією Російської Федерації проти України, усуне наявні недоліки та прогалини у сфері законодавчого процесу та парламентського контролю, спростить організаційні процедури, дозволить упорядкувати статус комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, парламентської більшості та опозиції, Голови Верховної Ради України та її Апарату, а також забезпечить дотримання парламентської дисципліни та норм депутатської етики.

У середньостроковій перспективі реалізація Концепції сприятиме істотному підвищенню інституційної спроможності Верховної Ради України, раціоналізації її організації та ефективізації діяльності на сучасній науковій основі з урахуванням існуючої парламентської практики України, запитів громадянського суспільства, вимог часу, зарубіжного досвіду та рекомендацій профільних міжнародних інституцій.

У довгостроковій перспективі виконання завдань та заходів, передбачених Концепцією, в цілому сприятиме розвитку вітчизняного парламентаризму та реальному ствердженню України, як сучасної правової європейської держави із розвинутою парламентською демократією.

Обсяг фінансових ресурсів

Фінансове забезпечення заходів, спрямованих на реалізацію Концепції, здійснюватиметься за рахунок і в межах видатків державного бюджету на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством.

Порядок проведення моніторингу,

оцінки результатів реалізації Концепції та звітування

Реалізація Концепції здійснюватиметься шляхом розробки та виконання Плану заходів із її реалізації, що затверджується Верховною Радою України. План заходів із реалізації Концепції має містити визначені цілі, правові та організаційні заходи для їх досягнення, визначати строки виконання таких заходів і відповідальних за це суб'єктів, заходи моніторингу та оцінки ефективності реалізації Концепції.

Координацію дій з реалізації Концепції, контроль та моніторинг за її реалізацією здійснює Верховна Рада України та утворений при ній Координаційний центр парламентської реформи.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
------------------------	---

РОЗДІЛ 1

ПЕРЕБІГ І СУЧАСНИЙ СТАН

ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	6
---	---

1.1. Розбудова парламентаризму як напрямок конституційної реформи у незалежній Україні	6
1.2. Актуальні питання парламентської реформи в умовах російсько-української війни	18
1.2.1. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану	18
1.2.2. Деякі виклики парламентаризму в умовах російсько-української війни	26
1.2.3. Тимчасове виконання обов'язків Голови Верховної Ради України	34
1.2.4. Посилення парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів	38
1.2.5. Запровадження поштового та дострокового голосування на парламентських виборах в Україні	48

РОЗДІЛ 2

ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ І ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ	54
--	----

2.1. Проблеми та шляхи вдосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України	54
2.1.1. Підготовка законопроектів та їх внесення на розгляд Верховної Ради України	55
2.1.2. Розгляд законопроектів у Верховній Раді України	65

2.1.3. <i>Прийняття законів та оцінка ефективності їх застосування</i>	79
2.2. <i>Перспективи розвитку парламентського контролю в Україні</i> ..	85
РОЗДІЛ 3	
ТИМЧАСОВІ СЛІДЧІ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	117
3.1. <i>Засади та порядок формування парламентських тимчасових слідчих комісій в Україні</i>	117
3.1.1. <i>Сутність та принципи діяльності тимчасових слідчих комісій</i>	118
3.1.2. <i>Утворення тимчасових слідчих комісій та припинення їх повноважень</i>	124
3.1.3. <i>Особливості формування персонального складу тимчасових слідчих комісій</i>	130
3.2. <i>Правові гарантії та форми діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України</i>	135
3.2.1. <i>Гарантії діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України</i>	137
3.2.2. <i>Форми парламентського розслідування в Україні</i>	141
3.2.3. <i>Висновки та пропозиції тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України</i>	154
РОЗДІЛ 4	
ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ В УКРАЇНІ	160
4.1. <i>Сучасний стан і проблеми правового статусу парламентської опозиції в Україні</i>	160
4.2. <i>Правовий статус парламентської опозиції у європейських країнах: досвід для України</i>	170
4.2.1. <i>Особливості розуміння та регулювання статусу парламентської опозиції в європейських країнах та Україні</i>	172

4.2.2. <i>Права та гарантії парламентської опозиції в європейських країнах: можливості впровадження в Україні</i>	178
---	-----

РОЗДІЛ 5

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	190
-------------------------------------	-----

5.1. Конституційно-правовий статус Голови Верховної Ради України	190
5.1.1. <i>Порядок обрання та відкликання з посади Голови Верховної Ради України</i>	193
5.1.2. <i>Повноваження Голови Верховної Ради України: особливості та шляхи вдосконалення</i>	201
5.2. Забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України	214
5.2.1. <i>Сучасний стан і перспективи регулювання парламентської дисципліни та депутатської етики</i>	215
5.2.2. <i>Принципи та правила депутатської етики (за проектом Етичного кодексу)</i>	222
5.2.3. <i>Відповідальність за порушення дисципліни та норм депутатської етики (за проектом Етичного кодексу)</i>	228
5.3. Особливості правового статусу Апарату Верховної Ради України та перспективи його вдосконалення	240
5.3.1. <i>Сутність Апарату Верховної Ради України та правові засади його діяльності</i>	241
5.3.2. <i>Компетенція та структура Апарату Верховної Ради України як об'єкт сучасної парламентської реформи</i>	244
5.3.3. <i>Перспективи запровадження інституту парламентської служби в Україні</i>	250

ВИСНОВКИ	259
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	269
ДОДАТОК КОНЦЕПЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (ПРОЄКТ)	306

Наукове видання

ЗОЗУЛЯ Олександр Ігорович

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Монографія

Технічний редактор *Ю. Назарова*
Верстка та дизайн обкладинки *Т. Мартиненко*



Підписано до друку 01.09.2023 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Цифровий друк. Гарнітура Droid.
Ум. друк. арк. 19,3. Наклад 300.
Замовлення № 1023-087.

Видавництво та друк: Олді+
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1,
тел.: +38 (095) 559-45-45, e-mail: office@oldiplus.ua
Свідоцтво ДК № 7642 від 29.07.2022 р.

Замовлення книг:
тел.: +38 (050) 915-34-54, +38 (068) 517-50-33
e-mail: book@oldiplus.ua

