

УДК: 342.537.555

ORCID: 0000-0002-8068-5665

e-mail: oleksiy.lyubchenko@gmail.com

Oleksii O. Liubchenko,
Assistant professor of the Department
Constitutional, and
Administrative, Environmental and
Labour Law
(Poltava Law Institute of the
Yaroslav Mudriy National Law
University)

Любченко Олексій Олександрович,
асистент кафедри кафедри
конституційного, адміністративного,
екологічного та трудового права
(Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого)

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВНУТРІШНЬОГО
ПРОЯВУ ПРОЦЕДУРНОЇ СКЛАДОВОЇ ПЕРЕВІРКИ РІШЕНЬ
ДИСКУСІЄЮ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНОГО ПРИНЦИПУ
УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ**

**GENERAL CHARACTERISTICS OF THE INTERNAL
MANIFESTATION OF THE PROCEDURAL COMPONENT
VERIFICATION OF DECISIONS BY DISCUSSION AS A BASIC
PRINCIPLE OF DECISION ADOPTION**

Анотація. Автором здійснено дослідження внутрішнього прояву процедурної складової перевірки рішень дискусією як основоположного принципу ухвалення рішень Верховною Радою України, зокрема, у світлі внутрішньопартійної демократії, обговорення рішень парламентарями у межах парламентської процедури, блокування роботи Верховної Ради України. Ухвалення парламентом України своїх рішень ґрунтується на конституційно-правових засадах, однією з яких є перевірка рішень дискусією. Дотримання Верховною Радою України вимог щодо демократичності ухвалення рішень

спрямоване на легітимізацію рішень єдиного органу законодавчої влади, підвищує довіру до таких рішень з боку суспільства. Окрім цього, перевірка рішень дискусією свідчить не лише про демократичність їх ухвалення, але й про професіоналізм, врахування різних можливих наслідків їх прийняття. Рішення за своїм змістом і своїм результатом повинно втілювати спільну волю членів колегіального органу, що виражена у результаті обговорень. Було констатовано, що перевірка рішень дискусією як основоположний принцип ухвалення рішень парламентом (як вищими колегіальними органами державної влади України) передбачає, що рішення за своїм змістом і своїм результатом повинно втілювати спільну волю членів колегіального органу, що виражена у результаті обговорень (дискусій, консультацій тощо) та базуватися на демократичних процедурах. Автором зроблено висновки, що процедурна складова перевірки рішень дискусією має зовнішній та внутрішній прояви, що розглядаються з точки зору взаємодії колегіального органу з іншими суб'єктами та всередині колегіального органу між його членами. У межах внутрішнього прояву процедурної складової перевірки рішень дискусією доцільно акцентувати на особливостях обговорення проектів рішень органів публічної влади всередині колегіального органу між його членами. Дискусія щодо рішень, які ухвалюються Верховною Радою України, передбачає обговорення рішення безпосередньо членами колегіального органу, яке має відбуватися у визначених законодавством межах, зокрема на засіданнях комітетів, пленарних засіданнях тощо.

Ключові слова: Верховна Рада України, перевірка рішень дискусією, рішення Верховної Ради України.

Summary. The author conducted a study of the internal manifestation of the procedural component of the verification of decisions by the discussion as a fundamental principle of decision-making by the Verkhovna Rada of Ukraine, in particular, in the light of intra-party democracy, discussion of decisions by parliamentarians within the framework of the parliamentary procedure, blocking the

work of the Verkhovna Rada of Ukraine. The adoption by the Parliament of Ukraine of its decisions is based on a constitutional and legal basis, one of which is the verification of decisions by the discussion. Compliance by the Verkhovna Rada of Ukraine with the requirements for democratic decision-making is aimed at legitimizing the decisions of a single legislative body, increases public confidence in such decisions. In addition, the verification of decisions by the discussion shows not only the democratic adoption of them, but also professionalism, taking into account the various possible consequences of their adoption. The decision in its content and result should fulsome the common will of the members of the collegial body, which is expressed as a result of discussions. It was noted that the verification of decisions by the discussion as a fundamental principle of decision-making by the Parliament (as the highest collegial bodies of state power of Ukraine) provides that the decision in its content and result should fulcorate the common will of the members of the collegial body, which is expressed as a result of discussions (discussions, consultations, etc.) and be based on Democrats procedures. The author concluded that the procedural component of the decision review discussion has external and internal manifestations considered in terms of interaction of the collegial body with other subjects and within the collegial body between its members. Within the framework of the internal manifestation of the procedural component of the verification of decisions by the discussion, it is advisable to emphasize the peculiarities of discussion of draft decisions of public authorities within the collegial body between its members. The discussion on decisions taken by the Verkhovna Rada of Ukraine involves discussing the decision directly by the members of the collegial body, which should take place within the limits determined by law, in particular at committee meetings, plenary sessions, etc.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, verification of decisions by discussion, decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Постановка проблеми. Ухвалення парламентом України своїх рішень ґрунтується на конституційно-правових засадах, однією з яких є перевірка

рішень дискусією. Дотримання Верховною Радою України вимог щодо демократичності ухвалення рішень спрямоване на легітимізацію рішень єдиного органу законодавчої влади, підвищує довіру до таких рішень з боку суспільства. Окрім цього, перевірка рішень дискусією свідчить не лише про демократичність їх ухвалення, але й про професіоналізм, врахування різних можливих наслідків їх прийняття. Рішення за своїм змістом і своїм результатом повинно втілювати спільну волю членів колегіального органу, що виражена у результаті обговорень.

Стан опрацювання обраної проблематики, аналіз останніх публікацій та досліджень. Деякі аспекти конституційно-правових засад ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади України були предметом досліджень вітчизняних науковців, таких як В. Речицький, О. Бориславська, С. Погребняк, І. Процюк, Ю. Барабаш, І. Дахова, О. Євсєєв, В. Колісник, Т. Слінько, Є. Ткаченко, О. Чуб. Віддаючи належне здобуткам наукової спільноти в дослідженні цієї тематики, слід зазначити, що питання змісту основоположного принципу перевірки рішень дискусією як конституційно-правової засади ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади України вітчизняними науковцями окремо не досліджувалося, що актуалізує подальші дослідження вказаної тематики.

Метою статті є дослідження внутрішнього прояву процедурної складової перевірки рішень дискусією як основоположного принципу ухвалення рішень Верховною Радою України, зокрема, у світлі внутрішньопартійної демократії, обговорення рішень парламентарями у межах парламентської процедури, блокування роботи Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. В дослідженнях інститутів громадянського суспільства відзначається, що в Україні серед громадян та партійних функціонерів ще немає достатнього розуміння того, чим є насправді внутрішньопартійна демократія [1]. Ф. Веніславський з-поміж причин низького рівня розвитку політичних партій та слабкої політичної структуризації суспільства в Україні називає відсутність реальної внутрішньопартійної

демократії, диктат практично незмінних політичних лідерів, що одноособово, на власний розсуд, без обговорення та голосування ухвалюють і публічно оголошують від імені партії майже всі суспільно значущі рішення [2, с. 145].

Є. Мануйлов та М. Толочко відзначають, що «внутрішньопартійна демократія» – це термін, що описує широкий спектр методів, які забезпечують доступ рядових членів партії до внутрішньопартійного обговорення, ухвалення рішень та кадрової політики партії. Внутрішня демократія в політичній партії означає, що партія колегіально встановлює публічні правила і процедури, які регламентують кадрову політику і порядок ухвалення рішень, аби уникнути узурпації влади окремими лідерами або вузькою групою осіб. Питання внутрішньопартійної демократії безпосередньо пов'язане з організаційною структурою партії, оскільки саме вона визначає ступінь участі членів партії в ухваленні рішень, що стосуються партійних питань, проблем, програм [3]. Внутрішньопартійна демократія надає партійним структурам і організаціям різних рівнів право самостійно ухвалювати рішення без втручання вищестоящих органів [4].

Водночас у Керівних принципах регулювання діяльності політичних партій, ухвалених Венеціанською комісією на 84 пленарній сесії (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року), зазначено, що завдяки важливій ролі, котру відіграють політичні партії як актори демократії, деякі держави – члени ОБСЄ мають законодавчі вимоги, аби певні внутрішні функції партії були демократичними за природою. Підстави та застосовність такого законодавства повинні бути ретельно продумані, аби надмірно не втручатися у право партій як вільних об'єднань керувати своїми внутрішніми справами. Проте оскільки партії сприяють вираженню політичних поглядів і є інструментами для висунення кандидатів на виборах, деяке регулювання внутрішньої діяльності партії можна вважати необхідним для забезпечення належного функціонування демократичного суспільства. Звичайно таке регулювання обмежується вимогою, аби партії були прозорими в ухваленні рішень і зверталися до думки членів партії при визначенні партійного керівництва і кандидатів [5, с. 81].

Останнім часом у світлі «блискавичного ухвалення рішень» Верховною Радою України актуалізувалися питання внутрішньопартійної дискусії. Мова йде, зокрема, про так званий «турборежим», що застосовується на практиці однією з парламентських фракцій, яка сформувала коаліцію [6]. На наше переконання, зазначене явище має перелік вад. Насамперед, в умовах такого темпу голосування за відповідні законопроекти не залишається часу на внутрішньопартійне обговорення їх положень. Відсутність достатнього проміжку часу для ознайомлення всіх депутатів із законопроектом, для підготовки ґрунтовних висновків щодо законопроекту профільними інституціями та їх вивчення, цілком вірогідно, матиме негативний вплив на якість законопроекту. Така перевірка рішень дискусією, а точніше – її відсутність, може вкрай негативно вплинути на ефективність рішень цього вищого колегіального органу державної влади.

Разом із тим, конкуруючі політичні еліти винаходять свої засоби протидії «турборежиму» монобільшості у парламенті України та використовують практику «законодавчого спаму», яка більш детально нами буде розглядатися у межах аналізу основоположного принципу відносної незалежності як конституційно-правової засади ухвалення рішень єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Видається, що практика законодавчого спаму у діяльності Верховної Ради України деякою мірою перегукується із поняттям «флібустьєрство». Цей термін (*filibustering*) означає практику необмежених у часі дебатів, коли окремі законодавці намагаються потопити законопроект, що обговорюється, у безупинному потоці речей, перешкоджаючи ухваленню рішень не тільки з конкретного біля [закона], але з усіх інших. Так, у Сенаті США контроль за дебатами на пленарних засіданнях покладений на лідера фракції більшості, проте лідер фракції більшості не має права обмежувати обговорення...Таке обговорення може бути обмежене лише у спосіб, що отримав назву «зупинення дебатів» (*cloiture*). Проте, зазвичай сенатори згодні захищати своє право на необмежені дебати [7, с. 266]. Отже, флібустьєрство у сенаті є одним із засобів

протистояння малочисельної еліти вимогам більшості [8].

У контексті внутрішнього прояву процедурної складової перевірки рішень дискусією як основоположного принципу ухвалення рішень єдиним органом законодавчої влади в Україні цікавим видається аналіз обговорення рішень у межах парламентської процедури членами цього вищого колегіального органу. Народному депутату як представникові Українського народу, окрім права брати участь в обговореннях питань на засіданнях депутатської фракції (групи), гарантується право на участь в обговоренні питань у комітетах, тимчасових комісіях та на пленарних засіданнях Верховної Ради.

Розгляд проекту рішення (законопроекту) у комітетах має більш вузькопрофільний характер, адже до обговорення законопроекту долучаються депутати, що входять до такого комітету. Ст. 93 Регламенту вказує, що за результатами розгляду останній повинен підготувати висновок [9]. Комітети здійснюють попередній розгляд питань, що віднесені до повноважень парламенту, керуючись проголошеним у ст. 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» принципом вільного обговорення та вирішення питань [10]. При цьому, відповідно до ст. 15 зазначеного Закону, проекти законів можуть публікуватися у засобах масової інформації, що сприяє широкій публічній дискусії. Наразі, відповідно до п. 4 Прикінцевих положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» впродовж встановленого Кабінетом Міністрів України згідно із Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» карантину для здійснення заходів, спрямованих на запобігання поширенню, локалізації та ліквідації спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), засідання комітетів можуть проводитися також у режимі відеоконференції з урахуванням особливостей передбачених Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 30 березня 2020 року № 543-IX [11]. Причому п. 2 Прикінцевих положень цього ж Закону тимчасовим спеціальним і тимчасовим слідчим комісіям Верховної Ради України також рекомендовано здійснювати свою роботу з урахуванням особливостей, визначених цим Законом для

комітетів.

Окремої уваги у контексті ухвалення рішень парламентом заслуговує обговорення питань у межах його пленарних засідань. Насамперед, слід зауважити, що пленарні засідання є основною формою роботи Верховної Ради України, оскільки саме під час пленарних засідань відбувається голосування за проекти рішень парламенту. Висловлення народним депутатом аргументованої позиції у межах дискусії на пленарному засіданні може значною мірою вплинути на результати голосування як за його підтримку, так і навпаки.

Регламентом передбачаються два різновиди обговорення питань на пленарних засіданнях – процедури повного та скороченого обговорення питань. Процедура повного обговорення питань передбачає широке залучення народних депутатів до обговорення, не обмежуючи кількість парламентарів, які можуть взяти участь у ньому.

На відміну від повного обговорення, скорочена процедура обговорення, передбачена ст. 31 Регламенту, звужує можливості щодо участі у парламентській дискусії. Хоча вказана процедура і передбачає, що не кожен народний депутат може отримати можливість публічно висловити свою позицію під час обговорення, водночас, вона не порушує плюралізму і в цілому відповідає вимогам демократичності прийняття рішення, адже гарантує право на виступ представникам різних точок зору щодо проекту рішення.

Також, Регламентом у контексті гарантування плюралізму встановлюються темпоральні обмеження на доповіді і виступ (10 хвилин для доповіді, 3 або 2 хвилини на виступ), так і гарантується право на виступ на пленарному засіданні. Зазначене право, відповідно до ст. 34 Регламенту, зокрема мають Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Національного банку України, Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду, Голова Рахункової палати, Генеральний прокурор або уповноважені ними особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, один представник від кожної депутатської фракції (групи), що забезпечує представлення всіх позицій у дискусії.

Окрім цього, процедура обговорення залежить від того, у якому читанні розглядається законопроект. Так, відповідно до ч. 1 ст. 113 Регламенту розгляд законопроекту в першому читанні, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення законопроектів, хоча, може бути прийняте рішення про скорочене обговорення законопроекту. Під час розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та голосування відповідно до ст. 119 Регламенту. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування окремі частини, пункти, підпункти, речення або статті. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про розгляд законопроекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування. Таке процедурне рішення може прийматися після обговорення за скороченою процедурою [9].

Втім, за певних обставин обговорення у межах парламентської процедури може трансформуватися. Так, як приклад слід навести проект Закону України «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)». Відповідно до п. 2 Пояснювальної записки до Проекту останній розроблений із метою уникнення блокування роботи єдиного законодавчого органу держави та забезпечення можливості ухвалення під час пандемії COVID-19 у світі та епідемії в Україні парламентом рішень, які мають особливу важливість і пов'язані з запобіганням виникненню і поширенню, локалізацією і ліквідацією спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), забезпеченням національної безпеки та оборони, економічного добробуту та прав людини. Проектом Закону пропонується створити правове підґрунтя для забезпечення можливості ухвалення Верховною Радою України та її комітетами рішень у режимі відеоконференції з метою розгляду парламентом законопроектів, проектів інших актів, які мають особливу важливість і пов'язані із запобіганням виникненню і поширенню, локалізацією і ліквідацією спалахів, епідемій та пандемій

коронавірусної хвороби (COVID-19), забезпеченням національної безпеки та оборони, економічного добробуту та прав людини [12].

Порядок розгляду та обговорення законопроектів врегульовується відповідно до ст. ст. 7-10 Проекту. Так, перед відкриттям пленарного засідання Верховної Ради України в режимі відеоконференції проводиться запис народних депутатів України, які в режимі відеоконференції приєдналися до участі у пленарному засіданні. Головуючий повідомляє про результати запису народних депутатів України (у разі відсутності більшості від конституційного складу парламенту або більшості лічильної комісії засідання не проводиться). Після цього, повідомляється про початок розгляду законопроекту та його реквізити. Розгляд законопроекту, проекту іншого акта на пленарному засіданні Верховної Ради України в режимі відеоконференції включає: 1) доповідь особи, визначеної доповідачем законопроекту (проекту іншого акта) – до десяти хвилин; 2) співповідь визначеного головним комітетом співдоповідача – до п'яти хвилин; 3) виступи по одному представнику від кожної депутатської фракції (депутатської групи) – до п'яти хвилин кожному представнику, який перебуває у залі, в якому відбувається таке засідання. Після завершення розгляду законопроекту, проекту іншого акта проводиться голосування народних депутатів України щодо його прийняття за основу та в цілому [12]. Таким чином, навіть у разі епідемічної небезпеки парламент зберігає основні підходи щодо визначення процедури обговорення проектів своїх рішень, забезпечуючи демократію як конституційну цінність, що лежить в основі ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади України. Слід наголосити, що запропонований особливий порядок обговорень та прийняття парламентом своїх рішень мав носити тимчасовий (60-денний характер), що могло бути цілком виправданим із точки зору протидії поширенню надзвичайно небезпечного захворювання [13].

Важливо також розглянути перевірку рішень дискусією як основоположний принцип ухвалення рішень парламентом на прикладі блокування роботи Верховної Ради України. Аргументованим видається

закріплення на законодавчому рівні можливостей колегіального органу впливати на своїх членів у контексті забезпечення дотримання останніми правил депутатської етики. Зазначене обумовлює існування заходів впливу на порушників у межах парламентської процедури. При цьому застосування до народного депутата заходів впливу має відбуватися із дотриманням вимог правової визначеності. Для забезпечення правопорядку в парламенті України в Регламенті Верховної Ради України з урахуванням досвіду демократичних держав світу за порушення парламентської дисципліни необхідно передбачити поєднання застосування дієвих дисциплінарних санкцій разом із матеріальними стягненнями; для підвищення рівня парламентської культури народних обранців доцільно у Законі України «Про статус народного депутата України» закріпити, що кожна особа перед набуттям повноважень народного депутата України зобов'язана пройти навчальний курс із питань парламентського права, в якому особливу увагу має бути приділено дотриманню народними депутатами України дисципліни та етики на пленарних засіданнях парламенту України.

Висновки та пропозиції. Перевірка рішень дискусією як основоположний принцип ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади України передбачає, що рішення за своїм змістом і своїм результатом повинно втілювати спільну волю членів колегіального органу, що виражена у результаті обговорень (дискусій, консультацій тощо) та базуватися на демократичних процедурах. Процедурна складова перевірки рішень дискусією має зовнішній та внутрішній прояви, що розглядаються з точки зору взаємодії колегіального органу з іншими суб'єктами та всередині колегіального органу між його членами. У межах внутрішнього прояву процедурної складової перевірки рішень дискусією доцільно акцентувати на особливостях обговорення проектів рішень органів публічної влади всередині колегіального органу між його членами. Дискусія щодо рішень, які ухвалюються Верховною Радою України, передбачає обговорення рішення безпосередньо членами колегіального органу, яке має відбуватися у визначених законодавством межах, зокрема на засіданнях комітетів, пленарних засіданнях тощо.

Література

1. Рибій О. "Як у нас та як у них?". Внутрішньопартійна демократія. URL: <https://rada.opora.ua/org/analitika/a-iak-u-nykh/5136-yak-u-nas-ta-yak-u-nykh-vnutri-shnopartiina-demokratia>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).
2. Веніславський Ф. В. Динаміка політичної структуризації українського суспільства. *Політична наука в епоху суспільних перетворень: потенціал і його реалізація* : матеріали міжнар. наук.-теор. конф. (XXV ювіл. Харк. політолог. читання). Харків, 2012. С. 144–146.
3. Мануйлов Е. Н., Толочко М. В. Внутрипартийная демократия: философский анализ. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 1. С. 9–22. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/2283?mode=full>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).
4. Шиманова О. В. Чинники функціонування внутрішньопартійної комунікації. *Вісник СевНТУ*. 2011. № 123. С. 220–226. URL: <http://sevntu.com.ua/jspui/handle/123456789/5007>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).
5. Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій : прийняті Венеціанською Комісією на 84 пленарній сесії (Венеція, 15–16 жовт. 2010 р.). *Вибори та демократія*. 2011. № 2. С. 60–82.
6. Турборежим Верховної Ради: Разумков пояснив, звідки взялося стільки законопроектів. URL: https://24tv.ua/turborezhim_verhovnoyi_radi_razumkov_royasniv_zvidki_vzyalosya_stilki_zakonoprojektiv_n1217340. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).
7. Дай Т. Р., Зиглер Л. Х. Демократия для элиты: введение в американскую политику. Москва: Юрид. лит., 1984. 320 с.
8. Цікавий випадок затягування дебатів як політичного інструменту, коли сенатор доповідав з питання понад 21 годину. Флибустьеры в Сенате: заговорить

закон до смерти. *Голос Америки*. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/mike-bowman-interview/1757615.html>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).

9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n288>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).

10. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр#n19>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).

11. Про внесення зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Закон України від 30.03.2020 р. № 543-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/543-20>. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).

12. 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) : пояснювальна записка до проекту Закону України від 20.03.2020 р. № 3250. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68435. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).

13. Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 53 : World Health Organization. 2020. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200313-sitrep-53-covid-19.pdf?sfvrsn=adb3f72_2. (дата звернення до ресурсу: 20.11.2021).