

СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.53

ПРОЦЕДУРА ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Матейчук Р.І., здобувач

кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

У статті досліджуються процедури організації і проведення пленарних засідань за чинним законодавством; з'ясовуються можливі шляхи вдосконалення цього конституційно-правового інституту. З урахуванням різних тлумачень дефініції «пленарні засідання» подається власне визначення. Увага акцентується на великому значенні провадження пленарних засідань для ефективної діяльності законодавчої інституції.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, пленарне засідання, порядок денний, народний депутат.

В статье исследуются процедуры организации и проведения пленарных заседаний по действующему законодательству; выясняются возможные пути совершенствования данного конституционно-правового института. С учетом различных толкований дефиниции «пленарные заседания» подается собственное определение. Внимание акцентируется на большом значении производства пленарных заседаний для эффективной деятельности законодательного института.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, пленарное заседание, повестка дня, народный депутат.

Mateychuk R.I. THE PROCEDURE OF ORGANIZATION AND HOLDING OF PLENARY MEETINGS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

The author examines the procedure of organization and realization of plenary meetings under current law; finds ways to improve this constitutional-legal institute. Examining of the definition of “plenary meetings”, gives its own definition. The article focuses on the importance of the production of plenary meetings for the effective activity of legislative institute.

Key words: parliament, parliamentarism, plenary meeting, agenda, MP.

Постановка проблеми. Характерні риси процедурних правил і форм організації законодавчого органу є похідними від історичних і політичних умов, у яких розвивається й функціонує цей державний інститут, партійних структур, особливостей взаємодії законодавчої та виконавчої гілок тощо. Проте можна виділити такі форми і способи організації діяльності, які сприяють більш повній реалізації легіслатурою її функцій, ефективній участі в здійсненні законодавчих повноважень, контролю тощо. У зв'язку з цим варто відмітити дві неодмінні умови, яким повинна відповідати внутрішня організація парламенту: наявність певної сукупності правил, якими він керується в проведенні засідань, організації дебатів, поведінці народних депутатів, голосуванні тощо; обов'язкове дотримання встановлених правил усіма учасниками парламентської роботи.

Діяльності представницької інституції притаманні конфлікти й суперечки. Тому для парламенту більше, ніж для будь-якого іншого державного органу, важливі встановлені ним же процедури, яких будуть дотримуватися всі учасники. Не випадково саме парламентська практика викликала до життя такі терміни, як «правила парламентської гри», «кодекс поведінки членів парламенту» тощо [1, с. 535].

Принципового значення для якісного функціонування легіслатури набувають способи його організації, зокрема пленарні засідання. На них парламент значною мірою визначає правову політику держави, тобто ідеї, теорії, концепції, стратегії, програми розвитку конституцій-

ного ладу дискутуються й найбільш прийнятні для більшості складу народних депутатів закріплюються в нормативно-правових актах. І вже пізніше на їх основі іншими суб'єктами правотворення формується вітчизняна система права [2, с. 95–99; 3, с. 12].

В умовах загострення політичної ситуації в Україні ефективна реалізація на пленарних засіданнях повноважень Верховної Ради сприяє утвердженню концепції верховенства Конституції й закону та формуванню стану реального конституціоналізму. Забезпечення конституційного правопорядку – панування права в усіх сферах життя суспільства, а відтак панування принципу верховенства Конституції у правовій системі держави – можливе за умов конституціоналізації парламентом нормативної моделі та юридичної конструкції найважливіших суспільних відносин і визначення тим самим системних, структурних і функціональних зв'язків між різними суспільними інститутами [4, с. 12–16; 5, с. 40]. Саме тому вивчення порядку організації і проведення пленарних засідань є актуальним.

Ступінь розробленості проблеми. Під час дослідження окресленої проблеми були використані праці таких авторів, Т.С. Подорожна, В.Ф. Погорілко, О.В. Скрипнюк, І.Є. Словська, О.В. Совгіря, В.Є. Чиркін, Ю.С. Шемшученко та ін. Водночас проблема провадження пленарних засідань потребує спеціального аналізу як окрема організаційна форма діяльності парламенту з огляду на їхню соціальну значимість і недосконалість правового регулювання.



Метою статті є конституційно-правова характеристика інституту пленарних засідань зادля виявлення особливостей чинної конституційної моделі й розробки пропозицій щодо її реформування.

Виклад основного матеріалу. Одним із видів засідань Верховної Ради є пленарні, поряд із якими виділяють урочисті й парламентські слухання [6, ч. 5 ст. 9]. Наукові джерела відзначають, що пленарні засідання є основною формою діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади під час її сесій [7, с. 330; 8, с. 447; 9, с. 78; 10, с. 289]. Пріоритетна організаційна форма роботи парламенту полягає в колективному обговоренні конституційно визначеним складом народних депутатів питань порядку денного, що становлять виключні повноваження легіслатури. Регулярні зібрання проводяться у визначений час і визначеному місці за встановленою процедурою. На них розглядаються питання, зараховані Конституцією до повноважень парламенту, і приймаються відповідні рішення з цих проблем шляхом голосування. Отже, засідання (у тому числі пленарні) Верховної Ради України не є органом і тому не може мати власних повноважень. У зв'язку з цим питання про повноважність засідання Верховної Ради України з юридичного погляду змістовно збігається з питанням про повноважність Верховної Ради України під час прийняття того чи іншого рішення на її пленарному засіданні під час певної сесії [11, абз. 7–8 п. 3 мотивувальної частини].

Конституція України визначає, що Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності приймати закони й реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ч. 1 ст. 82) [12]. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом усього періоду скликання та не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії. У разі зменшення з будь-яких причин складу до кількості, меншої ніж триста народних депутатів, діяльність парламенту має бути зупинена до складення присяги належною кількістю відповідно обраних народних депутатів.

Водночас Конституція України не передбачає «постійної фізичної присутності» на засіданнях Верховної Ради України такої самої кількості народних депутатів, яка є необхідною для набуття парламентом якості повноважного органу державної влади. Пов'язуючи повноважність Верховної Ради України з відповідною кількістю обраних народних депутатів, які склали присягу, Основний Закон фактично виходить із презумпції відповідальності в роботі всіх народних депутатів на пленарних засіданнях.

Тому під час розгляду питання щодо прийняття відповідного рішення кількість голосів, поданих «за», порівнюється саме з конституційним складом Верховної Ради України, а не кількістю народних депутатів, присутніх на її засіданні. Присутність і особиста участь не є питанням вільного рішення (вибору) парламентарія, а, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата України» [13], є обов'язком [11, абз. 9–11 п. 3 мотивувальної частини].

Конституція України не передбачає можливості неучасті народного депутата в голосуванні. Конституційний Суд України в Рішенні від 07

липня 1998 року № 11-рп/98 зазначив: «Виконання народним депутатом своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників впливає із змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України (ч. 1 ст. 79 Конституції України)». У тексті присяги сформульовано, зокрема, зобов'язання народного депутата «додержуватися Конституції України та законів України» (ч. 1 ст. 79 Конституції України) [14, абз. 5 п. 2 мотивувальної частини].

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

Згідно із законодавством, схвалений Погоджувальною радою проект у той самий день направляється комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям і тимчасовим слідчим комісіям, депутатським об'єднанням. Наступного дня після засідання Погоджувальної ради до початку ранкового пленарного засідання проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради надається народним депутатам [6, ч. 2 ст. 20; 24, ч. 1 ст. 25]. Його розміщують на офіційному сайті парламенту в рубриці «Законотворчість», що містить такий розділ, як «Розклад пленарних засідань». Так, розклад пленарних засідань третьої сесії Верховної Ради України VIII скликання на вересень і грудень включає два пленарні тижні, жовтень – один із причин проведення місцевих виборів, до організації яких були залучені багато парламентаріїв, листопад – три [15]. Кожний із цих тижнів містить чітко визначений розклад засідань Верховної Ради по днях тижня із зазначенням питань: призначення парламентських слухань, проведення «Години запитань до Уряду», розгляд законопроектів, унесених до першого і другого читань, повторного першого читання, проведення роботи в комітетах. Для зручності в опрацюванні та в порядку готовності законопроектів до розгляду на пленарному засіданні їх об'єднують за тематикою й у такому вигляді пропонують до розгляду. Наприклад, засідання Верховної Ради України на 3–6 листопада 2015 року, окрім вивчення різноматематичних питань, були присвячені проблемам соціального захисту, безпеки та оборони (3 листопада), ратифікації (4 листопада), зобов'язань України із лібералізації візового режиму з Європейським Союзом (5 листопада).

Зазвичай кількість питань, які планується розглянути на кожному пленарному тижні, є приблизно однаковою. При цьому у вівторок і четвер при законодавчо визначеній можливості проведення ранкового й вечірнього засідань розглядається більше питань (45 і 38 пунктів 3 листопада і 5 листопада, відповідно); у середу на ранковому засіданні до роботи в комітетах, комісіях і депутатських об'єднаннях – 23 питання, п'ятницю – 6 питань, оскільки проводиться «Година запитань до Уряду» і планується самостійна робота депутатів згідно з календарним планом роботи сесії, установленим ст. 19 Регламенту Верховної Ради України [16].

Зазначимо, що порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії з урахуванням передбаченої в ньому черговості й фактичного стану завершеності кожного питання до розгляду. Апарат забезпечує отримання народними депутатами порядку денного на наступний день пленарних засідань (за винятком питань, що залишилися нерозглянутими на пленарному засіданні та розглядаються першими на наступному пленарному засіданні) до 18 години дня, що йому передує [6, ч. ч. 1, 5, 6 ст. 25]. На практиці така правова норма призводить до фактичної неможливості якісної підготовки парламентарія до роботи на наступний робочий день через брак часу для опрацювання документів. Крім того, дуже часто спостерігаються випадки надходження документів на офіційну електронну адресу парламентарія значно пізніше за регламентовану годину (22–23 година). До того ж є ситуації змін тижневих розкладів пленарних засідань значно пізніше вказаних вище годин. Траплялися випадки підготовки народними депутатами, їхніми помічниками-консультантами виступів із питань порядку денного з певної теми, яка на наступний робочий день виявлялася зміненою.

Перед відкриттям кожного пленарного засідання проводиться реєстрація народних депутатів особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата й підтвердження своєї присутності власноручним підписом. У залі засідань народний депутат реєструється за допомогою електронної системи в такий спосіб, що унеможлиблює здійснення реєстрації, замість народного депутата, іншою особою [6, ч. 1 ст. 26]. Проте, як свідчать дані реєстрації на офіційних сторінках народних депутатів на сайті парламенту, існують певні розбіжності в показниках письмової реєстрації й за допомогою електронної системи. Зазвичай кількість пропущених засідань за інформацією електронної реєстрації є нижчою, що, вірогідно, можна пояснити фіксацією картокми відсутніх депутатів, хоча така практика є нормативно забороненою. Крім того, якщо уважно вивчати дані реєстрації парламентаріїв, то можна відмітити зростання наприкінці сесійного періоду кількості пропусків саме з поважних причин (раніше ці засідання офіційно вважалися пропущеними без поважних підстав). Очевидно, що народні депутати надали документи, що підтверджують обґрунтованість таких висновків, і дані реєстрації були переглянуті Апаратом Верховної Ради України.

Дані письмової реєстрації є підставою для нарахування виплат народному депутату за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради України. Спірні питання розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту [6, ч. 4 ст. 26]. На практиці наведена правова норма не має застосування. Тому пропонується до винних осіб запровадити дисциплінарну відповідальність у формі догани, позбавлення премій та інших грошових заохочень або конституційно-правову – дострокове припинення повноважень (залежно від кількості годин, пропущених без поважних причин) [17, с. 206–207].

Забезпеченню конституційної законності сприяє процедура повного обговорення питань на пленарному засіданні, що включає таке: до-

повідь ініціативи та відповіді на запитання стосовно її суті; виступи народних депутатів з оголошенням і обґрунтуванням окремої думки, а також представників робочих органів, до яких, окрім головного комітету, направлявся проект закону, у разі якщо їхні висновки не були надані народним депутатам; виступи представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів; заключне слово доповідача; уточнення головуючим пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання й будуть ставитися на голосування.

Розгляд питань за скороченою процедурою обговорення, що можливий за рішенням Верховної Ради України, зважаючи на їхню важливість, жодний чином не обмежує кола і значення проблем, які підпадають під таке вивчення. Унесення в цей спосіб питань по окремих галузях законодавства повною мірою забезпечує їх вичерпний і глибокий аналіз. Скорочена процедура не передбачає виступів народних депутатів із оголошенням і обґрунтуванням окремої думки, а також представників робочих органів, до яких, окрім головного комітету, направлявся проект закону, у разі якщо їхні висновки не були надані народним депутатам; заключне слово доповідача.

Промовець у порядку черговості надання слова повинен виступати тільки з того питання, з якого йому надано слово, у межах тривалості відведеного часу.

Запитання доповідачам і співдоповідачам ставляться письмово або усно. Народним депутатам, які виступають в обговоренні, запитання не ставляться, за винятком уточнювальних запитань головуючого на пленарному засіданні. Зазначимо, що характерним є коло осіб, які виступають в обговоренні. Як правило, ними є керівники депутатських об'єднань, робочих інституцій, народні депутати, які до обрання займалися журналістською, викладацькою діяльністю, були представниками громадських організацій чи обіймали посади в органах публічної влади. Зазвичай ці парламентарії володіють навичками ділового мовлення й обізнані з предметом порядку денного, оскільки дійсно займаються безпосередньою службовою діяльністю. Натомість народні депутати, які «вийшли» з бізнесу, такої активності не виявляють з причини незацікавленості в сесійній роботі. Вони продовжують займатися підприємницькою діяльністю неофіційно, а обіймання виборних посад надає нові можливості її ведення. На персональних сторінках окремих народних депутатів у рубриці «Хронологія виступів депутата» з часу проведення першого засідання Верховної Ради України XVIII скликання (27 листопада 2014 року) не зафіксовано жодної промови.

Доповідь, співповідь, виступ за повного обговорення питання, заява, звернення, повідомлення, декларація, резолюція, інформація на вимогу Верховної Ради України, обґрунтування відповіді на депутатський запит виголошуються з трибуни [6, ст. ст. 31, 32, 35, 36]. Часто такі виступи супроводжуються порушеннями дисципліни – вигуками, образливими словами інших народних депутатів із місць, бійками, виштовхуваннями з трибуни, що не додає престижу нашій державі ні серед громадян, ні на міжнародній арені. Наслідком таких дій може стати притягнення до конституційно-правової відповідальності – попередження, припинення виступу, позбавлення права брати участь до п'яти пленарних



засідань [6, ч. 5 ст. 51, ч. 1 ст. 52]. Щоправда, на сайті парламенту відсутні дані про притягнення до відповідальності народних депутатів. Таку інформацію можна було б розмістити на персональних сторінках у новій рубриці.

Верховна Рада України приймає рішення виключно на пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, крім випадків, передбачених Конституцією та Регламентом [6, ст. 47]. Тобто, парламент правомочний реалізовувати конституційно визначені повноваження за умови присутності на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів, яка, згідно з Основним Законом, необхідна для прийняття відповідного рішення, наприклад, ініціювання питання про недовіру уряду чи створення тимчасових спеціальних комісій – 1/3 конституційного складу; прийняття резолюції недовіри уряду, схвалення актів – 1/2 конституційного складу; подолання вето Президента, прийняття рішення про звинувачення Президента, схвалення законопроекту про внесення змін до Основного Закону, крім розділів I, III, XIII – 2/3; прийняття рішення про усунення Президента з поста в порядку імпичменту – 3/4 від загальної кількості народних депутатів (ст. 87, ч. 3 ст. 89, ст. 91, ч. 4 ст. 94, ч. ч. 2, 5, 6 ст. 111, ч. 1 ст. 135, ст. 155, ч. 1 ст. 156 Конституції України).

Голосування, як свідчить наявна практика, здійснюється в різний спосіб – відкрите нефіксоване, відкрите фіксоване або поіменно за допомогою електронної системи підрахунку голосів, таємне шляхом подання бюлетенів тощо [14, абз. 2 п. 2 мотивувальної частини]. Тому, коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки осіб не брали участі в голосуванні. Неучасть певної кількості парламентаріїв у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень легіслатурою [11, абз. 2 п. 2, п. 4 резолютивної частини]. Таку правову позицію Конституційного Суду України варто визнати правильною, оскільки рахунку підлягає нормативно визначена кількість народних депутатів, які об'єднуються для підтримання рішення. Саме ця кількість є необхідною для позитивного вирішення питання.

Висновки. Парламентська практика є досить суперечливою з огляду на її наслідки й тенденції можливих подальших векторів розвитку. Проте відчувається прагнення громадян, посадових осіб, щоб демократизація суспільних процесів в Україні стала визначальною ознакою становлення демократичного політичного режиму, формування правової державності й громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М. : Манускрипт, 1996. – 580 с.
2. Поштовий М.М. Про поняття «правової політики» в загальній теорії права / М.М. Поштовий // Науковий вісник Київського університету внутрішніх справ. – 2009. – № 6–7. – С. 95–99.
3. Поштовий М.М. Об'єкт правової політики держави у загальній теорії держави і права: зміст, структура та класифікація / М.М. Поштовий // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – 2014. – № 3. – С. 12–14.
4. Огаренко Т. Структура і функції правової системи / Т. Огаренко // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 5. – С. 12–16.
5. Подорожна Т. Вплив концепції верховенства конституції на теорію конституціоналізму як необхідна умова забезпечення правопорядку в державі / Т. Подорожна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 39–42.
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Конституційне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична книга, 2008. – Т. 2. – 2008. – 800 с.
8. Конституційне право України : [підручник] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – 373 с.
9. Совгира О.В. Конституційно-процесуальне право України : [навчальний посібник] / О.В. Совгира. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 536 с.
10. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України / О.В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховної Ради України) від 07 липня 1998 р. № 11-рп/1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Третя сесія Верховної Ради України восьмого скликання (вересень 2015 – січень 2016 року). Розклади пленарних засідань Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/WR/index.htm>.
16. Розклад пленарних засідань Верховної Ради України на 3–6 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/WR/WR031115.htm>.
17. Словська І.С. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : [монографія] / І.С. Словська. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 336 с.