

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НЕОСОБИСТОГО ГОЛОСУВАННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

О. О. Даниляк

У статті розглянуто виклики, що постануть перед Президентом України та Верховною Радою України після прецедентних рішень Верховного Суду та Конституційного Суду України, прийнятих у лютому 2018 р.

Аналізується судова та парламентська практика реагування на випадки неперсонального голосування народними депутатами України у попередні періоди та оцінюються ризики для законодавчого процесу з конституційно-правової та політичної точок зору.

Зазначається, що з наближенням чергових президентських та парламентських виборів у Верховній Раді України поглиблюватиметься орієнтація як депутатських фракцій і груп, так і окремих народних депутатів на позиції конкуруючих між собою кандидатів на пост Президента України та очільників майбутніх партійних списків. Усе це призведе до ще більших проблем із пошуком голосів для прийняття парламентом навіть політично нейтральних рішень та додатково свідчатиме про існування коаліції меншості, яка не може приймати законопроекти, внесені Президентом та коаліційним Урядом. На цьому фоні збільшуватиметься вірогідність використання для голосування карток тих народних депутатів, які відсутні в сесійній залі.

Звертається увага на те, що регулярні порушення провладними депутатами вимог Конституції та законів України щодо особистого голосування та відсутність реакції на це з боку Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України та Президента України як гаранта додержання Конституції України засвідчать перед західними країнами-партнерами, міжнародними організаціями-донорами та суспільством неспроможність чинної влади забезпечити принцип верховенства права.

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

Ключові слова: неособисте голосування, Конституція України, Верховна Рада України, Конституційний Суд України, Європейський суд з прав людини.

Даниляк Олександр Олександрович – кандидат наук з державного управління, заступник завідувача відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень

Alexander Danyliak

POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF NON-PERSONAL VOTING
IN THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

The author looks at the challenges that will arise before the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine after the precedent decisions of the Supreme Court and the Constitutional Court of Ukraine, adopted in February 2018.

The author analyzes the previous judicial and parliamentary practice of responding to cases of non-personal voting by people's deputies of Ukraine and assesses the risks for the legislative process from the constitutional legal and political points of view.

It is noted that with the approach of the next presidential and parliamentary elections in the Verkhovna Rada of Ukraine, the orientation of both deputy factions and groups and individual deputies to the position of competing candidates for the post of President of Ukraine and heads of future party lists will deepen. All this will lead to even greater problems with the search for votes for parliament to make even politically neutral decisions. It will also testify to the existence of a minority coalition that cannot pass bills introduced by the President and the coalition government. Against this background, the probability of using the cards of the absent deputies of Ukraine will increase.

Attention is drawn to the fact that the pro-government deputies regularly violate the requirements of the Constitution and laws of Ukraine regarding personal voting and the lack of response from the Committee on Regulations and the organization of work of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine as a guarantor of compliance with the Constitution of Ukraine. Western partners, international donor organizations and society, the failure of the current government to ensure the rule of law.

The author proposes ways to improve the Constitution of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine and the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine in terms of preventing the deputies of Ukraine from violating the requirements of the Constitution and laws of Ukraine regarding personal voting and establishing responsibility in case of their violation. The propositions were made based on the analysis of the relevant legislation of Ukraine, the relevant decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights.

Keywords: non-personal voting, Constitution of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. В останні роки розвиток інформаційних технологій суттєво сприяє прозорості різноманітних аспектів роботи українського парламенту. Це, зокрема, і зростаюча інформаційна наповненість офіційного порталу Верховної Ради України, що дозволяє в режимі реального часу відслідковувати дії депутатських фракцій та народних депутатів на багатьох етапах законодавчого процесу, і прямі трансляції пленарних засідань парламентським телеканалом «Рада», і фото- й відеофіксація, що здійснюються іншими засобами масової інформації (ЗМІ) і профільними громадськими організаціями.

Разом із тим така відкритість парламенту дає змогу фіксувати факти порушення процедури розгляду та ухвалення законів та інших законодавчих актів, що приймаються Верховною Радою України.

Аналіз наукових джерел і публікацій. Питанням парламентаризму, зокрема реалізації

законодавчої функції парламентом, присвячені наукові праці таких дослідників у галузі конституціоналізму, державного управління, політології та інших сферах наукових досліджень, як-от: О. Богачової, В. Журавського, О. Зайчука, О. Копиленка, А. Ришелюка, С. Сороки, В. Шаповала, Т. Черпак.

Окремі аспекти конституційно-правової та політичної відповідальності народних депутатів, наприклад стосовно порушення ними вимог Конституції та законів України щодо особистого голосування, знайшли теоретичне осмислення в низці наукових робіт, серед яких праці В. Гецько, С. Кампа, П. Романюка, О. Сахань, І. Снігур, В. Ярошенко.

Метою статті є аналіз вітчизняної практики реагування на випадки неперсонального голосування народними депутатами України та впливу таких дій на законодавчий процес з конституційно-правової та політичної точок зору.

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

Зважаючи на це, варто зазначити, що відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші законодавчі акти визнаються неконституційними, якщо було порушено встановлену Конституцією України процедуру їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Водночас частина третя цієї ж статті встановлює обов'язок держави відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану актами й діями, що визнані неконституційними. Таким чином, порушення, допущені під час голосувань у парламенті, уможливають втрату чинності багатьох законодавчих актів і спричинення значних фінансових втрат держави. У цьому аспекті особливо важливо підкреслити, що до лютого 2018 р. реалізувати такі можливості через судову систему України не вдавалося.

Як бачимо, питання дотримання в парламенті конституційних процедур під час законодавчого процесу, у т. ч. й голосування за закони,

є вкрай важливим і свідчить про спроможність/неспроможність влади забезпечити дотримання принципу верховенства права, який закріплено в статті 8 Основного Закону України.

Лабораторією законодавчих ініціатив було проведено оцінку стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів [2, с. 14]. Відповідно до неї у вітчизняному парламенті повною мірою дотримуються стандартів демократичних парламентів у частині голосування (див. табл.).

Проте, незважаючи на формальне дотримання цих стандартів, вітчизняна практика діяльності парламенту як нинішнього, так і попередніх скликань, свідчить про зневажливе ставлення та усвідомлене ігнорування вимог Конституції та законів України представниками депутатського корпусу. Насамперед тут ідеться про практику неособистого голосування народних депутатів України (т. зв. «кнопкодавство») під час ухвалення законів та інших законодавчих актів Верховною Радою України.

За інформацією Громадського руху «Чесно», який має на меті стимулювати прозорість, підзвітність та відкритість представників влади, у 2017 р. за допомогою відеозасобів зафіксовано збільшення випадків неособистого голосування народними депутатами України порівняно із 2016 та 2015 рр. Зокрема, упродовж 2017 р. 73 нардепи «кнопкодали» 265 разів під час голосувань Верховної Ради. Найбільше

Таблиця

Відповідність законодавства України стандартам Керівних принципів демократичних парламентів

Тематичні блоки	Стандарти	Законодавчі приписи
2.6. Голосування	2.6.1. Голосування під час пленарних засідань парламенту має бути відкритим	Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито (частина 1 ст. 84 Конституції України)
	2.6.2. Парламентарі, які опинились у меншості під час голосування, повинні мати можливість вимагати записи голосування	Стенограми та протоколи пленарних засідань Верховної Ради України надаються депутатам для ознайомлення (ст. 56 Регламенту Верховної Ради України). Відповідно стенограми та протоколи отримують усі депутати незалежно від їхніх позицій під час голосування
	2.6.3. Лише члени парламенту повинні мати право голосувати в парламенті	Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народними депутатами особисто (частина 2 ст. 84 Конституції України, ст. 47 Регламенту Верховної Ради України). Можливості голосування інших суб'єктів законом не передбачені

Джерело: складено автором на основі [2, с. 14].

випадків неособистого голосування (75) зафіксовано з боку представників групи «Відродження», «Блоку Петра Порошенка» (55 випадків), «Народного фронту» (46 фактів) та групи «Воля народу» (41 фактів) [3].

Слід зазначити, що в суспільному і навіть в експертному дискурсі такі дії народних депутатів вважаються радше не злочином чи правопорушенням, а зводяться здебільшого до недотримання ними правил етичної поведінки. Проте неперсональне голосування вочевидь є антиконституційним, оскільки порушує частину третю статті 84 Конституції України, та протизаконним, оскільки суперечить пункту 4 абзацу першого статті 24 Закону України «Про статус народного депутата» [4], частині другій статті 37 і частині третій статті 47 Регламенту Верховної Ради України [5]. Відтак доцільним є аналіз судової та парламентської практики розгляду питань неперсонального голосування народними депутатами України.

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

Проте неодноразові спроби визнати неконституційними чи нелегітимними окремі рішення парламенту з підстав неособистого голосування через Конституційний Суд України та систему адміністративних судів України до лютого 2018 р. були безрезультатними. Зокрема, Конституційний Суд України у своїх Ухвалах (від 22 червня 2000 р. № 43-у/2000; від 27 грудня 2001 р. № 47-у/2001; від 14 березня 2002 р. № 1-у/2002; від 21 травня 2013 р. № 20-у/2013) про відмови у відкритті конституційних проваджень у справах щодо відповідності Конституції України рішень Верховної Ради України зазначав, що встановлення фактичних обставин справи, у т. ч. фактів правопорушень із боку народних депутатів України чи посадових осіб Верховної Ради України під час голосування та порушень ними Регламенту Верховної Ради України, не належить до його повноважень.

Про відсутність політичної волі протистояти такому явищу в переважній частині депутатського корпусу на нинішньому етапі свідчать

результати розгляду, обговорення та голосувань за постанови про скасування результатів голосування за закони та постанови Верховної Ради України.

Наприклад, після прийняття в другому читанні та в цілому проекту Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших актів (реєстр. № 6232 від 23.03.2017 р.) у парламенті було зареєстровано чотири постанови про скасування цього рішення Верховної Ради України (№№ 6232-П, 6232-П1, 6232-П2, 6232-П3). У пояснювальних записках до них наголошувалося, зокрема, на тому, що народними депутатами України зафіксовано випадки неособистого голосування, про що невідкладно було поінформовано головуючого на засіданні Верховної Ради України з наданням доказів, однак головуючим у порушення частини 4 статті 48 Регламенту не було взято ці факти до уваги та не вжито належних заходів реагування. У свою чергу, профільний комітет у висновках до цих постанов зазначив, що «Комітет неодноразово звертав увагу на те, що Регламент Верховної Ради України не передбачає розгляду Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України питання неособистого голосування народними депутатами України, і таке питання, стосовно встановлення факту неособистого голосування народними депутатами України, має бути порушене та вичерпане безпосередньо під час розгляду законопроектів у залі засідань Верховної Ради України в порядку, передбаченому частиною третьою статті 47 Регламенту Верховної Ради України, а не після закінчення розгляду питання і, тим більше, після закінчення відповідного пленарного засідання»¹.

Загалом вітчизняна парламентська практика свідчить: питання про особисте голосування народними депутатами періодично постає на політичному порядку денному Верховної Ради України, що призводить до тимчасового блокування трибуни чи навіть до тривалих парламентських криз. Так, після обрання в 2012 р.

¹ Див.: Висновки Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України до проектів постанов Верховної Ради України №№ 6232-П, 6232-П1, 6232-П2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62634&pf35401=435314> ; <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62636&pf35401=435317> ; <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62637&pf35401=435312>

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

На відміну від українських судових та парламентських інституцій, які до лютого 2018 р. де-факто ігнорували/самоусувалися від винесення рішень по суті, у справах щодо факту(ів) порушення народними депутатами Конституції та законів України під час голосування Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) прийнято низку рішень, які відповідно до статті 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» є обов'язковими для виконання Україною.

У цьому зв'язку важливо звернути увагу на прецедентне за своїм змістом Рішення Європейського суду з прав людини «У справі Олександр Волков проти України». Європейський суд з прав людини, узявши, зокрема, до уваги факти, наведені в нотаріально посвідчених заявах чотирьох народних депутатів, та відео-запис процедури голосування, вирішив, що «народні депутати свавільно та незаконно голосували за своїх колег, відсутніх на пленарному засіданні. Таким чином, рішення було прийняте всупереч статті 84 Конституції, статті 24 Закону України «Про статус народного депутата» та статті 47 Регламенту Верховної Ради, згідно з якими народні депутати повинні брати участь у пленарному засіданні та голосувати особисто» (див. пункти 144–145 Рішення) [7].

Окрім того, Європейський суд з прав людини встановив, що Вищий адміністративний суд України в частині розгляду питання щодо незаконності процедури голосування в парламенті витлумачив скаргу О. Волкова на такі

факти як скаргу на неконституційність відповідної постанови парламенту. Таким чином, Вищий адміністративний суд України, незважаючи на факт того, що мав необхідну для розгляду цього питання компетенцію, уникнув його розгляду, поступившись юрисдикцією на користь Конституційного Суду (див. пункт 128 Рішення) [7].

Верховна Рада України після кількох невдалих спроб лише 25 грудня 2014 р. прийняла Постанову «Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» (щодо судді Верховного Суду України Волкова Олександра Федоровича)» [8].

У цьому аспекті важливо також наголосити, що 6 лютого 2018 р. Європейський суд з прав людини, взявши до уваги те, що сторони дійшли згоди про розмір справедливої сатисфакції в частині матеріальної шкоди, ухвалив рішення, відповідно до якого український Уряд виплатить О. Волкову компенсацію в розмірі 1,43 млн грн [9].

Варто також підкреслити, що статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди України при розгляді справ застосовують практику Європейського суду з прав людини як джерело права [10].

Зважаючи на це, останнім часом у судах України збільшилася кількість справ, у яких оскаржуються як постанови, так і закони, прийняті Верховною Радою України з порушенням процедури особистого голосування. Узагальнено варто зазначити, що більшість позовів відхиляють з таких причин:

- недоведення факту того, що прийняті Верховною Радою України в такий спосіб акти (закони, постанови) порушують індивідуальні права та свободи конкретного позивача;
- відсутність достатніх доказів, які у своїй сукупності дали би змогу суду дійти беззаперечного висновку про порушення процедури голосування народними депутатами;
- невиконання формальних вимог, що встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (наприклад, до заяви не додано документа про сплату судового збо-

ру; заява подана з пропуском строку для її подання і т. п.).

Однак 13 лютого 2018 р. новостворений Верховний Суд України на основі висновків Європейського суду з прав людини, що викладені в Рішенні «У справі Олександр Волков проти України», прийняв Рішення № 72290842 у справі № 800/332/17, яким визнав протиправною та скасував Постанову Верховної Ради України «Про звільнення судді» від 12 квітня 2012 р. № 4639-VI [11]. Серед іншого, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду погодився з доводами позивача, що «голосування під час розгляду питання про його звільнення проводилось народними депутатами за чужими картками від імені інших народних депутатів, які були відсутні в залі засідань парламенту, що підтверджується відеозаписом пленарного засідання від 12.04.2012 року» [12].

Першим прецедентним рішенням про визнання неконституційним та втрату чинності Закону України, у т. ч. з підстав неособистого голосування, яке відбулося в парламенті 3 липня 2012 р., стало Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 р. № 2-р/2018. Так, Конституційний Суд України, дослідивши зокрема: 1) дані про відсутність під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 «Про засади державної мовної політики» народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку; 2) дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому; 3) відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України, зазначив, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену, зокрема, положеннями частини третьої статті 84 Конституції України щодо особистого голосування [13].

Взаємопов'язаним із питанням втрати чинності законодавчих актів парламенту з підстав неособистого голосування є питання щодо відповідальності членів парламенту за вчинення таких дій. Як уже зазначалося вище, законодавством України передбачені правові наслідки (втрата чинності, скасування) для акта, прийнятого з порушеннями під час голосування за цей документ. Разом із тим у Конституції та законах України зараз відсутні положення, що дозволяли би притягувати до відповідальності народних депутатів, які голосують за-

мість інших народних депутатів та/або надають свою картку іншим народним обранцям для голосування замість себе.

Власне, В. Гецько, аналізуючи правові позиції Конституційного Суду України з питань конституційно-правової відповідальності депутатів, зауважує, що жоден народний депутат України не притягнений до відповідальності «за неособисте» голосування [14, с. 71].

Водночас В. Ярошенко та С. Колесніченко вважають, що завадити поширенню такого явища, як прийняття законів «вдаваною» більшістю народних обранців, може лише введення політичної відповідальності за порушення народними депутатами обов'язку особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради. Така політична відповідальність має наставати у формі формалізованих (правових) санкцій, що застосовуються до суб'єктів прийняття політичних рішень. Наприклад, депутат, який уперше проголосував замість іншого народного обранця, повинен буде сплатити штраф до державного бюджету в розмірі 50 % від своєї місячної заробітної плати. Якщо такий вчинок повторюється, то це має стати підставою для позбавлення порушника депутатського мандата і встановлення заборони на можливість бути обраним на чергових виборах [15, с. 61].

У цьому аспекті варто зазначити, що згідно з результатами загальнонаціонального опитування, проведеного Центром Разумкова і Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, переважна частина суспільства, а саме 87,6 % громадян України, підтримують (проти – 7,1 % опитаних) ідею позбавлення мандата народних депутатів, які голосують чужими картками під час голосування у Верховній Раді [16].

У Верховній Раді України VIII скликання очікують на розгляд кілька законопроектів (наприклад, № 1231, № 2064), якими пропонується встановити кримінальну відповідальність за невиконання народними депутатами України обов'язку щодо особистого голосування у Верховній Раді України.

Так, проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих

рад)» серед іншого пропонує встановити, що «голосування за допомогою електронної системи народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України за іншого народного депутата України карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від двох до п'яти років» [17].

Прикметно, що у Висновках Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та профільного Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендується відхилити цей законопроект, оскільки такі діяння «не досягають того рівня суспільної небезпеки, який давав би підстави визнавати їх злочинами. Адже саме по собі використання народним депутатом України ... картки іншого депутата ... не тягне за собою заподіяння істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі» [18].

На фоні цього значно контрастує те, що вчинення аналогічних дій (голосування більше ніж один раз) пересічними громадянами України на виборчих дільницях уже кваліфікується як кримінальний злочин проти виборчих прав. Так, у 2009 р. народними депутатами були внесені зміни до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України [19], і нині відповідно до статті 158¹ Кримінального кодексу України «голосування виборцем, учасником референдуму більше ніж один раз – карається штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років» [20].

Також варто зазначити, що у вітчизняному науковому дискурсі існують й інші підходи до вирішення проблеми «кнопкодавства». На думку І. Снігур, одним із способів, який поряд із необхідністю підвищення правової та політичної культури депутатського корпусу сприятиме підвищенню ефективності роботи Верховної Ради України, є запровадження в Україні інституту заступника депутата парламенту [21, с. 27].

Такий інститут існує, зокрема, в Нідерландах, Швеції, Франції, Естонії, Люксембурзі. Як правило, заступника депутата парламенту обирають на тих само виборах, що й депутата, і він,

за відсутності депутата парламенту, виконує його обов'язки. Головними цілями впровадження інституту заступника депутата парламенту в українському парламентаризмі є:

- 1) забезпечення присутності в сесійній залі 450 обранців (народних депутатів або заступників депутатів парламенту), тобто повного складу Верховної Ради України;
- 2) відмова від практики голосування народних депутатів України депутатськими картками своїх відсутніх колег;
- 3) створення в парламенті здорової (нової) атмосфери реальної роботи, реальної участі народних депутатів України в справах парламенту;
- 4) представлення (репрезентування) нового обличчя українського парламенту у світі [22].

Проте доцільність запровадження заступників народних депутатів України як способу, що дозволить відмовитися від практики неособистого голосування, на нашу думку, виглядає сумнівною, оскільки це не лише уможливує голосування присутніх народних обранців картками народних депутатів, які відсутні в сесійній залі, а й допускає до процедури голосування ще одну категорію осіб – заступників депутатів парламенту.

Подібного підходу дотримується П. Романюк, який вважає, що запровадження в Україні французької моделі делегування голосу на нинішньому етапі становлення вітчизняного парламентаризму несе загрозу легалізації стану речей, а не вирішення проблеми [23, с. 98]. До того ж, не виключено, що з часом присутні на пленарних засіданнях парламенту заступники депутатів будуть голосувати не тільки за відсутніх народних депутатів, але й за відсутніх заступників народних депутатів.

Висновки та рекомендації

Із наближенням чергових президентських та парламентських виборів у Верховній Раді України виникатиме все більше проблем із пошуком голосів для прийняття навіть політично нейтральних рішень, що внесені Президентом та коаліційним Урядом. На цьому фоні збільшуватиметься вірогідність використання карток відсутніх народних депутатів. Також не слід відкидати можливість повторення парламентської кризи кінця 2012 – початку 2013 років, що була спричинена численними порушен-

нями вимог Основного Закону України щодо особистого голосування.

Разом із тим прийняття в лютому 2018 р. Верховним Судом та Конституційним Судом України прецедентних рішень, відповідно до яких прийняті Верховною Радою України з порушенням норм Конституції та законів України щодо особистого голосування законодавчі акти (постанови та закони України) втратили чинність, із високим ступенем імовірності може зумовити:

- прискіпливий аналіз та сувору фіксацію діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому;
- збільшення кількості конституційних подаль до Конституційного Суду України та позовних заяв до Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду щодо порушення процедури ухвалення законодавчих актів Верховною Радою України та визнання їх неконституційними чи незаконними;
- можливості в будь-який момент визнати неконституційними значну кількість законодавчих актів парламенту в разі зміни політичного керівництва й курсу держави;
- привертання уваги суспільства та міжнародних партнерів до фактів бездіяльності (ігнорування Конституції та законів України) Голови Верховної Ради України та Президента України в разі підписання ними законів України, прийнятих з використанням депутатами парламенту неособистого голосування.

Ураховуючи зазначені обставини, необхідно здійснити низку таких політичних та правових заходів:

на рівні Президента України як гаранта додержання Конституції України:

- проявити нульову толерантність до виявів порушення конституційної процедури голосування в парламенті та використовувати в таких випадках право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд до Парламенту України;

на рівні Конституційної комісії та Верховної Ради України:

- опрацювати питання запровадження конституційної та кримінальної відповідальності народних депутатів, які в порушення частини третьої статті 84 Конституції України проголосували за іншого народного депутата чи делегували право голосу іншому народному депутату. Зокрема, варто було би внести зміни:

а) до статті 353 «Самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи» Кримінального кодексу України, якими передбачити відповідальність народного депутата України:

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

При цьому з метою дотримання вимог статті 24 Конституції України щодо рівності всіх громадян перед законом відповідальність народних депутатів має бути співмірною відповідальності громадян (виборців, учасників референдуму) за голосування більше ніж один раз, що встановлена статтею 158¹ Кримінального кодексу України;

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

на рівні Верховної Ради України:

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

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України ... у справі про обрання Голови Верховної Ради України від 11 липня 2012 р. № 15-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/conv>
2. Чабаненко О. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів // Часопис «ПАРЛАМЕНТ». – 2011. – № 2. – С. 2–40.
3. #ЧЕСНОdigest: нардепи-кнопкодави 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chesno.org/news/2608/>
4. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12/>
5. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
6. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 07 липня 1998 р. № 11-рп/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/v011p710-98>
7. Judgment (Merits) of the European Court of Human Rights «In the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-115871>
8. Постанова Верховної Ради України «Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» щодо судді Верховного Суду України Волкова Олександра Федоровича» від 25 грудня 2014 р. № 60-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/60-19>
9. Judgment (Just satisfaction and striking out) of the European Court of Human Rights «In the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-180551>
10. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
11. Постанова Верховної Ради України «Про звільнення судді» від 12 квітня 2012 р. № 4639-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4639-vi>
12. Рішення Верховного Суду № 72290842 у справі № 800/332/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72290842>
13. Рішення Конституційного Суду України у справі ... щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 р. № 2/р-2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>
14. Гецько В. В. Правові позиції Конституційного Суду України з питань конституційно-правової відповідальності депутатів // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 2. – С. 67–72
15. Ярошенко В. М., Колесніченко С. М. Політична відповідальність як чинник забезпечення демократичного розвитку в Україні // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Вип. 272. Т. 284. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – С. 58–63.
16. Загальнонаціональне опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва разом із соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 24 грудня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=875
17. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад) від 03 жовтня 2017 р. № 1231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1231&skl=9
18. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту закону України від 16 грудня 2014 р. № 1231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52684&pf35401=319889>
19. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» від 21 серпня 2009 р. № 1616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1616-17>
20. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
21. Снігур І. Особисте голосування народних депутатів як спосіб реалізації парламентом своїх функцій // Вибори та демократія. – К., 2011. – № 4. – С. 24–29.
22. Кампо С., Волянська Г. Чи потрібні заступники народних депутатів? [Електронний ресурс] // Правовий тиждень. – 2008. – № 3 (76). – 15 січ. – Режим доступу : <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&&newsid=120405>
23. Романюк П. В. Конституційно-правові засади інституту представницького мандату в Україні [Електронний ресурс] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. В. Романюк. – Х., 2015. – 180 с. – Режим доступу : http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Romanuk/d_Romanuk.pdf

References

1. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy ... u spravi pro obrannia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 11 lypnia 2012 r. № 15-rp/2012 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine ... on the election of the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine from 2012, July 11 No. 15-rp/2012]. (2012). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/conv> [in Ukrainian].
2. Chabanenko, O. (2011). Otsinka stanu ukraïnskoho parlamentaryzmu na osnovi kerivnykh pryntsyviv demokratychnykh parlamentiv [Assessment of the status of Ukrainian parliamentarism on the basis of the guiding principles of democratic parliaments]. *PARLAMENT – PARLAMENT*, 2, 2–40 [in Ukrainian].
3. #CHESNOdigest: nardepy-knopkodavy 2017 roku [# CHESNOdigest: People's Deputy-knopkodavov 2017]. (n.d.). *www.chesno.org*. Retrieved from <http://www.chesno.org/news/2608> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy «Pro status narodnoho deputata Ukrainy» vid 17 lystopada 1992 r. № 2790-XII [Law of Ukraine “On the Status of People's Deputy of Ukraine” from 1992, Nov. 17, No. 2790-XII]. (1992). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12/> [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy «Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy» vid 10 liutoho 2010 r. № 1861-VI [Law of Ukraine “On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine” from 2010, Feb. 10, No. 1861-VI]. (2010). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> [in Ukrainian].
6. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo poriadku holosuvannia ta povtornoho rozghliadu zakoniv Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy vid 07 lypnia 1998 r. № 11-rp/98 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case concerning the procedure for voting and re-examination of laws by the Verkhovna Rada of Ukraine dated July 07, 1998 No. 11-rp/98]. (1998). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/v011p710-98> [in Ukrainian].
7. Judgment (Merits) of the European Court of Human Rights “In the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine”. *European Court of Human Rights*. (n.d.). *hudoc.echr.coe.int*. Retrieved from <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-115871> [in English].
8. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vykonannia rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Oleksandr Volkov proty Ukrainy» shchodo suddi Verkhovnoho Sudu Ukrainy Volkova Oleksandra Fedorovycha» vid 25 hrudnia 2014 r. № 60-VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of “Alexander Volkov v. Ukraine” concerning the judge of the Supreme Court of Ukraine Volkov Alexander Fedorovich» from 2014, Dec. 25 No. 60-VIII]. (2014). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/60-19> [in Ukrainian].
9. Judgment (Just satisfaction and striking out) of the European Court of Human Rights “In the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine”. *European Court of Human Rights*. *hudoc.echr.coe.int*. Retrieved from <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-180551> [in English].
10. Zakon Ukrainy «Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny» vid 23 liutoho 2006 r. № 3477-IV [Law of Ukraine “On the implementation of decisions and application of the practice of the European Court of Human Rights” from 2006, Feb. 23, No. 3477-IV]. (2006). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> [in Ukrainian].
11. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro zvilnennia suddi» vid 12 kvitnia 2012 r. № 4639-VI [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Dismissal of a Judge” from 2012, Apr. 12 No. 4639-VI]. (2012). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4639-vi> [in Ukrainian].
12. Rishennia Verkhovnoho Sudu № 72290842 u spravi № 800/332/17. [The decision of the Supreme Court No. 72290842 in case No. 800/332/17]. (n.d.). *www.reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72290842> [in Ukrainian].
13. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy ... u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky» vid 28 liutoho 2018 r. № 2/p-2018 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine ... in the matter of compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Law of Ukraine “On the Principles of State Language Policy” from 2018, Feb. 28 No. 2/p-2018]. (2018). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18> [in Ukrainian].
14. Hetsko, V. (2015). Pravovi pozytsii Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy z pytan konstytutsiino-pravovoi vidpovidalnosti deputativ [Legal positions of the Constitutional Court of Ukraine on constitutional and legal responsibility of deputies]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – The Kyiv University of Law Journal*, 2, 67–72 [in Ukrainian].
15. Yaroshenko, V. M., & Kolesnichenko, S. M. (2016). Politychna vidpovidalnist yak chynnyk zabezpechennia demokratychnoho rozvytku v Ukraini [Political Responsibility as a Factor for Ensuring Democratic Development in Ukraine]. *Naukovi pratsi – Scientific Works*. (Is. 272). (Vol. 284). (Pp. 58–63) [in Ukrainian].
16. Zahalnonatsionalne opytuvannia, provedene Fondom «Demokratychni initsiatyvy» im. Ilka Kucheriva razom iz sotsiologichnoiu sluzhboiu Tsentru Razumkova z 21 po 24 hrudnia 2012 roku [The national survey was conducted by the “Democratic Initiatives” Foundation Ilka Kucheriva together with the sociological service of

- the Razumkov Center from december 21 to 24, 2012]. (n.d.). *old.razumkov.org.ua*. Retrieved from http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=875 [in Ukrainian].
17. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Kryminalnoho kodeksu Ukrainy (shchodo vstanovlennia kryminalnoi vidpovidalnosti za porushennia poriadku holosuvannia na plenarnykh zasidanniakh Verkhovnoi Rady Ukrainy, Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym ta mistsevykh rad) vid 03 zhovtnia 2017 r. № 1231 [Draft Law on Amendments to the Criminal Code of Ukraine (regarding the establishment of criminal liability for violations of the voting procedure at plenary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and local councils) from 2017, Oct. 03 No. 1231]. (2017). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1231&skl=9 [in Ukrainian].
 18. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy do proektu zakonu Ukrainy vid 16 hrudnia 2014 r. № 1231 [Conclusion of the Main Scientific and Expert Department of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine to the Draft Law of Ukraine from 2014, Dec. 16 No. 1231]. (2014). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52684&pf35401=319889> [in Ukrainian].
 19. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vyboriv Prezydenta Ukrainy» vid 21 serpnia 2009 r. № 1616-VI [The Law of Ukraine “On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine on the Elections of the President of Ukraine” from 2009, Aug. 21, No. 1616-VI]. (2009). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1616-17> [in Ukrainian].
 20. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [The Criminal Code of Ukraine]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].
 21. Snihur, I. (2011). Osobyste holosuvannia narodnykh deputativ yak sposib realizatsii parlamentom svoikh funktsii [Personal vote of people’s deputies as a way to exercise parliamentary functions]. *Vybory ta demokratia – Elections and Democracy*, 4, 24–29 [in Ukrainian].
 22. Kampo, S., & Volianska, H. (2008). Chy potribni zastupnyky narodnykh deputativ? [Do we need deputy deputies?]. *Pravovyi tyzhden – Legal Week*, 3 (76). *legalweekly.com.ua*. Retrieved from <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&&newsid=120405> [in Ukrainian].
 23. Romaniuk, P. V. (2015). Konstytutsiino-pravovi zasady instytutu predstavnytskoho mandatu v Ukraini [Constitutional and legal principles of the institute of representative mandate in Ukraine]. *Candidate’s thesis*. Kharkiv. *nauka.nlu.edu.ua*. Retrieved from http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Romanuk/d_Romanuk.pdf [in Ukrainian].