



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕФОРМА»

Автори: *Олександр Заславський, директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив; Світлана Матвієнко, голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив*

Рецензентка: *Юлія Кириченко, членкиня правління, керівниця проєктів з конституційного права Центру політико-правових реформ, співголова Ради Коаліції РПП*

1. Оцінка політики реформи Парламенту й Президента за період вересень 2019 – серпень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (попереднім рекомендаціям) (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств і ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

Проблемні аспекти роботи українського Парламенту неодноразово поставали протягом останніх десяти років: починаючи від феномену «кнопкодавства» і закінчуючи ухваленням законів, які містять відверто неконституційні норми. Початком сучасного етапу комплексної реформи Верховної Ради України (далі – ВРУ) можна вважати представлення Оціночною місією Європейського Парламенту Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ наприкінці лютого 2016 року¹. На жаль, за три роки реалізовано менше ніж 45 % цієї реформи². Понад те, до завершення каденції Парламенту VIII скликання не було ухвалено жодного законопроєкту, який впливав би на ключові аспекти законодавчого процесу.

Напередодні обрання нового складу Парламенту низка громадських організацій виступила з ініціативою Порядку денного парламентської реформи³, найважливіші положення якого були викладені в «Принципах Торонто»:

1) оновити Дорожню карту щодо внутрішньої реформи ВРУ, зокрема схвалити якісно нову концепцію законодавчого процесу; 2) ухвалити Закон України «Про особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України»; 3) розробити та ухвалити Кодекс депутатської етики.

Станом на кінець серпня 2020 року жодну із зазначених рекомендацій не втілено в життя, хоча й відновлено роботу над законопроєктом «Про особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України»⁴, розпорядженням Голови ВРУ створено нову робочу групу з реформи Парламенту й доручено пріоритезувати / оновити затверджені у 2016 році 52 рекомендації, а в медіа лунали наміри ухвалити принаймні етичний кодекс для депутатів монобільшості. Окрім того, Регламент ВРУ все ще не узгоджено з чинною Конституцією України, а робота над покращенням законодавчого процесу й роботи ВРУ загалом більше спорадична, ніж системна.

Так, за перші дві сесії роботи Парламенту IX скликання ухвалено низку законів, що вносять переважно точкові зміни до Регламенту ВРУ. Найбільш комплексними можна вважати зміни про вдосконалення електронної форми документообігу, відповідно до яких документи можуть існувати як в електронній, так і в пись-

¹ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

² Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf

³ Порядок денний реформи Верховної Ради України: <http://rada2019.parliament.org.ua/>

⁴ Інформація про результати круглого столу з обговорення парламентської реформи: https://www.facebook.com/VRUreform/posts/514628929266676?tn_ =K-R

мовій формах. Також у жовтні 2019 року створено можливість для запровадження Плану законопроектної діяльності, який має покращити планування роботи ВРУ, а в червні 2020 року такий План на поточний рік підтримав Парламент. Окрім того, змінами до Регламенту ВРУ збільшені повноваження комітетів з підготовки законопроектів до розгляду в сесійній залі.

З іншого боку, саме під час IX скликання Парламенту розпочав активну роботу Офіс парламентської реформи⁵ (може виконувати роль координаційного центру реформи), хоча його й створено в результаті спільної роботи попереднього політичного керівництва ВРУ та проектів технічної допомоги.

У новому скликанні Парламенту відновлено зустрічі представників депутатських фракцій та груп у форматі діалогів Жана Моне. Сам факт проведення таких зустрічей, а також участь у них народних депутатів, відповідальних за парламентську реформу в VIII скликанні (зокрема, попереднього голови ВРУ Андрія Парубія), свідчить про правонаступництво й демонструє намір політичного керівництва Парламенту продовжувати парламентську реформу.

Не можна не відмітити доволі ефективно запровадження диджитальних інструментів у роботі Парламенту під час пандемії COVID-19, зокрема організацію засідань комітетів онлайн.

У Міністерстві юстиції України за безпосередньої участі першого віцеспікера із залученням широкого кола експертів (у тому числі представників громадянського суспільства) розпочала роботу група з підготовки законопроекту «Про нормативно-правові акти». Ухвалення такого закону є одним з ключових елементів удосконалення законодавчого процесу та підвищення якості законодавчих ініціатив. Окрім того, наприкінці травня 2020 року також за участі першого віцеспікера розпочато роботу над законопроектом про опозицію та взаємовідносини коаліції і опозиції. Розпочато роботу над розробкою нової редакції закону про політичні партії.

Відповідно до рекомендацій, викладених у Дорожній карті, зменшено та оптимізовано кількість парламентських комітетів до 23.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Однією з найбільших проблем є відсутність політичного досвіду та правових знань у суб'єктів ухвалення рішень (як народних депутатів, так і Президента України). Першим і найголовнішим підтвердженням цього стали не пов'язані між собою ініціативи про внесення змін до Конституції України. Так, ініційовано низку конституційних змін, які позиціонувалися як «парламентська реформа», хоча такими не були: запровадження декларативної законодавчої ініціативи народу, зменшення конституційного складу ВРУ до 300 народних депутатів, скасування депутатської недоторканності, збільшення підстав дострокового припинення повноважень народного депутата. Окрім того, що ці ініціативи не були елементами комплексної реформи Парламенту і мали популістичний характер, вони також низької якості з погляду юридичної техніки, про що свідчать три негативні висновки Конституційного Суду України (далі – КСУ) та два висновки КСУ із застереженнями (із семи ініційованих проектів).

Більше популістичними, ніж раціонально обґрунтованими можна назвати й низку ухвалених змін до Регламенту ВРУ про притягнення народних депутатів до відповідальності: 1) у зв'язку зі скасуванням депутатської недоторканності; 2) за порушення припису особистого голосування; 3) за неучасть у голосуваннях. Необґрунтовано запроваджено кримінальну відповідальність за «кнопкодавство», єдиний злочин, у якому виділили спеціального суб'єкта – народного депутата України.

Така ситуація свідчить про відсутність у ключових суб'єктів ухвалення рішень концептуального бачення парламентської реформи. Це також підтверджують й окремі ініціативи про внесення змін до Регламенту ВРУ, які можуть дати політичну вигоду в короткостроковій перспективі (пришвидшити та полегшити для більшості процес ухвалення законів), однак

⁵ Інформація про офіційне підписання Головою Верховної Ради України розпорядження про створення Офісу парламентської реформи: <https://iportal.rada.gov.ua/fsview/167443.html>

⁶ Інформація про результати сьомого раунду узгодження позицій між різними парламентськими силами у форматі Діалогів Жана Моне: <https://iportal.rada.gov.ua/fsview/185373.html>

матимуть негативні наслідки для парламентаризму загалом (обмеження можливостей парламентської меншості та розбалансування і так неідеальних регламентних процедур). Ідеться про майже одразу відкликаний проєкт № 2691 та проєкт № 3018, зареєстрований на початку лютого і знятий з розгляду 1 вересня 2020 року.

Досить неоднозначні й зміни до Регламенту ВРУ про запровадження спеціальної процедури розгляду законопроєктів у другому читанні у випадку надходження великої кількості пропозицій та поправок (більше ніж 500) від суб'єктів законодавчої ініціативи. І хоча ситуативно цей механізм дозволив розблокувати розгляд так званого «антиколомойського законопроєкту», а також дозволяє більшості протидіяти obstructції меншості через «поправковий спам», глобально проблема «законодавчого спаму / цунамі» від народних депутатів усе ще потребує системного розв'язання.

Насамкінець однією з найбільших проблем у реалізації парламентської реформи можна назвати поточну ситуацію реального дисбалансу влади між суб'єктами системи вироблення рішень. За задекларованої парламентсько-президентської форми правління реальний вплив на формування Уряду і його політику має не Парламент, а Президент України. Про це свідчить, зокрема, практика призначення Уряду за формальної підтримки Парламенту або окремих міністрів у ролі в. о. без парламентської підтримки взагалі. Така ситуація не може не вплинути на виконання контрольної функції Парламенту, яка наразі і так є інституційно вкрай слабкою. При цьому довгоочікуваний та зареєстрований у травні 2020 року законопроєкт про інтерпеляцію спочатку направили на доопрацювання, а 1 вересня 2020 року взагалі зняли з розгляду.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 роки, зокрема на порядок денний четвертої сесії Парламенту

1. Узгодити Регламент ВРУ з чинною Конституцією України, зокрема щодо проведен-

ня відбору кандидатів на посаду суддів КСУ, врегулювання статусу коаліції, а також механізмів її формування та підрахунку кількості тощо.

2. Переглянути Дорожню карту щодо внутрішньої реформи ВРУ з метою доопрацювання рекомендацій, які втратили актуальність або мають сумнівну доцільність в умовах вітчизняних парламентських практик.

3. Схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка має бути узгоджена між усіма суб'єктами законодавчого процесу й корелювати з поточною реформою публічної адміністрації.

4. Розробити та ухвалити закони, спрямовані на інституційне посилення контрольної функції Парламенту.

5. Ухвалити Закон України «Про нормативно-правові акти» задля забезпечення ефективного розподілу сфери регулювання законів та підзаконних актів, а також для встановлення єдиних правил підготовки законопроєктів, їх узгодження між заінтересованими суб'єктами, порядку взаємодії суб'єктів законодавчої діяльності, набуття чинності законами, реалізації, моніторингу та оцінювання реалізації законів.

6. Розробити та ухвалити Кодекс депутатської етики з урахуванням міжнародних стандартів діяльності парламентарів.

7. Ухвалити Закон України «Про особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України».

8. Організувати процес розробки комплексних змін до Конституції України в Парламенті із залученням широкого кола стейкхолдерів з метою посилення її ролі та розв'язання наявних внутрішніх проблем, які витікають з положень Конституції: а) зміна способу голосування за закони простою більшістю за наявності визначеного кворуму; б) обмеження індивідуального права законодавчої ініціативи народних депутатів; в) скасування імперативного мандата.