



**ВЕРХОВНА РАДА
УКРАЇНИ**
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ
ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА
ПРАВОСУДДЯ



**ВЕРХОВНА РАДА
УКРАЇНИ**
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ
РЕГЛАМЕНТУ ТА
ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Програма РАДА



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua

Програма РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво

Київ 22.11.2016

Аналітичні висновки

за результатами засідання «круглого столу» на тему:

«Реформування парламентських процедур: конституційно- правовий аналіз»

Актуальність реформування парламентських процедур

Україна стикається з багатьма перепонами на шляху до Європейського союзу, серед яких і наслідки світової кризи, політична нестабільність, інфляція, зниження довіри громадян до влади в цілому. Верховна Рада України повинна стати флагманом у процесі формування української держави на засадах демократії. Підвищення інституційної спроможності ВРУ та підвищення ролі і значення парламенту це одна з важливих реформ які сьогодні впроваджуються в Україні.

Пересічні громадяни в якості реформи парламенту бачать ліквідацію пільг, надбавок та скорочення штату помічників народних депутатів, позбавлення нардепів службового житла, приймалень і премій, тощо. Хоча кожен представник суспільства бачить реформу по-своєму, все таки вони сходяться в одному – реформувати український парламент потрібно. **Підвищення якості українського парламентаризму та підвищення інституційної спроможності ВР стримуються низькою результативністю роботи парламенту, не зважаючи на її величезний обсяг.**

На даний момент ефективність Верховної Ради України оцінюється виключно за кількісним показником. В Україні право законодавчої ініціативи використовується народними депутатами занадто активно. За даними оціночної місії Європарламенту, у період з жовтня 2014 по жовтень 2015 народними депутатами було зареєстровано 2000 законопроектів, із них 626 було обговорено, а лише 140 було ухвалено. Коефіцієнт складає 7 %. Значна частина часу витрачається на прочитання та обговорення законопроектів. В багатьох Європейських країнах існує вимога, що законопроект вноситься на розгляд якщо його подає певна кількість депутатів, цей кількісний показник різниться залежно від країни.

Інший ключовий момент – **це низька якість законопроектів.** Досить часто подані народними депутатами законопроекти не відповідають конституційним вимогам, бюджетної нейтральності та узгодженості з законодавством ЄС. Профільний комітет часто визначає законопроекти такими, що не відповідають вимогам конституції, однак наразі не існує належного реагування на такі висновки. За європейськими стандартами, роллю парламенту є вирішення конфлікту у зрозумілий для суспільства спосіб. При цьому акценти зміщуються із законотворення на парламентський контроль.

Пропозиції та коментарі учасників засідання «круглого столу»:

1. Реформування парламенту має розпочатись із цілепокладання. Сьогодні найбільшою проблемою є норми застосування Регламенту. Не рідкими є випадки прийняття законопроектів, які вносилися і/або голосувалися з порушенням процедури.

2. Зміни парламентських процедур слід почати з того, щоб привести норми регламенту комітетів до норм Конституції України. Більшість змін стають можливими лише через зміну Конституції України.

3. Кількість депутатів для подання законопроекту повинна бути не менша ніж найменша фракція у ВРУ, це крок в сторону зменшення законодавчого «спауму». Варто прийняти певну сталу величину, яка водночас не буде дискримінаційною. Проте за рішення щодо зміни самої Конституції України

повинна залишатися чітка кількість депутатських голосів. Питання законопроектів потрібно приймати більшістю від конституційного складу. А постанов указів, ратифікацій – більшістю від присутніх у залі.

4. Нормою має стати практика обговорення та розгляну депутатських ініціатив, а не готових законопроектів. Обговорення на базі комітетів має відбуватися із залученням зацікавлених сторін та із залученням відповідної експертизи, обов'язково у присутності представників громадськості.

5. Наразі відсутній принцип, за яким проходить пріоритизація законопроектів, які з них розглядаються в першу чергу. Перевага надається президентським законам та законопроектам Кабміну. Таким чином втрачається баланс між громадянами та бізнес середовищем. **Потрібно прописати більш чітку процедуру потрапляння законопроекту у парламент.** Можливо, варто розглянути необхідність встановлення «ліміту» у **20 законопроектів за сесію**, зареєстрованих за ініціативною народних депутатів.

6. **Ядром конституційної реформи мало би стати зміни до Конституції в частині удосконалення форми правління.** Основними питаннями: зміна державного управління та посилення парламентаризму. **Важливою також є зміна виборчої системи буде змінена до наступних виборах.**

7. Рішення парламенту повинні бути органічними та звичними, тому **потрібно відмовитися від скорочених процедур**, якщо є застереження.

Підсумкові тези «круглого столу» на тему: «Реформування парламентських процедур: конституційно-правовий аналіз»

1. **Актуальність реформування ВРУ є беззаперечною – високий суспільний запит** поєднується із розумінням необхідності змін в середині депутатського корпусу.

2. Погляди на сутність та розуміння реформування є різними – **наразі діяльність парламенту оцінюється виключно за кількісними показниками.**

3. **Основні проблеми законодавчого процесу:**

- а) слабка прогнозованість,
- б) зловживання народними депутатами правом законодавчої ініціативи у поєднанні з їх недостатньо активною роллю у законодавчому процесі,
- в) збільшення функціонального навантаження на Апарат ВРУ через зростання кількості законопроектів, які виносяться на розгляд,
- г) «необхідність» швидкого прийняття законопроектів, що зумовлює їх низьку якість,
- д) прийняття законів, що мають характер інструкцій,
- е) нехтування положеннями Конституції, питаннями бюджетної нейтральності чи узгодженості з директивами та нормами ЄС при прийнятті законів,
- ж) постійні відхилення від вимог Регламенту (рішення adhoc), та нехтування Регламентом.

4. **Реформування парламентських процедур слід почати з того щоб привести норми регламенту комітетів до норм Конституції України.** Деякі з них можливі лише через зміну Конституції України. Проте **за рішення щодо зміни самої Конституції України повинна залишатися чітка кількість депутатських голосів.**

5. **Депутати мають приходити до парламенту з ініціативами, а не з готовими законопроектами.** Запровадження практики «Білих» та «Зелених» книг в Україні, обговорень зі стейкхолдерами (зацікавленими сторонами).

6. **Необхідно зменшити законодавчий «спам», за допомогою (варіанти вирішення):**

- а) прописування процедури визначення пріоритетності законопроектів,
- б) чітке виписування процедури надходження законопроекту на розгляд (необхідність експертиз та громадського обговорення),

в) стала, не дискримінаційна величина, яка визначає мінімальну кількість нардепів, які ініціюють законопроект (наприклад, розмір найменшої фракції, або 15-20 нардепів),

г) потрібно не реєструвати законопроекти внесені з недотриманням регламенту,

д) обмеження кількості законопроектів прийнятих за сесію (поданих за ініціативи нардепів, наприклад, до 20 законопроектів),

е) створення тренувального центру для співробітників комітетів, з розширення застосування електронних інструментів залучення громадськості,

є) Питання законопроектів можна приймати більшістю від конституційного складу. Постанови, укази, ратифікації – більшістю від присутніх у залі.

У обговоренні взяли участь

Василь Яніцький, народний депутат, заступник голови Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя

Лубінець Дмитро Валерійович, народний депутат, секретар Комітету з питань Регламенту та організації роботи ВРУ

Валерій Писаренко, народний депутат, член Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя

Олександр Черненко, народний депутат, член Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя

Наталія Новак, народний депутат, голова підкомітету з питань законодавчого забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та статусу і діяльності політичних партій, громадських об'єднань Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя

Андрій Ришелюк, заступник керівника Головного науково-експертного управління ВРУ

Ігор Когут, директор Програми USAID «РАДА»

Крижанівський Володимир, старший консультант Програми USAID «РАДА»

Борис Безпалый, консультант Програми USAID «РАДА»

Юлія Кириченко, керівник проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ

Сергій Різник, Центр конституційних ініціатив

