



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ІНТЕРНЬЮЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



Посольство
Великої Британії
в Україні



Центр політико-правових
реформ

Концепція парламентської реформи «Україна після перемоги» Бачення України 2030

Київ
2023

Підготовка цієї концепції стала можливою в межах співпраці Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» щодо реалізації Програми USAID «Рада: наступне покоління», завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст концепції є відповідальністю Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» і не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

Видання цієї концепції стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

<i>Загальні засади</i>	3
<i>Повноваження Парламенту</i>	5
<i>Організаційна будова Парламенту</i>	9
<i>Забезпечення діяльності Парламенту</i>	11
<i>Окремі питання законодавчого процесу</i>	12
<i>Статус члена (депутата) Парламенту</i>	14

Загальні засади

Сучасна назва Парламенту України та членів Парламенту містить ознаки радянського державотворення, коли передбачалась відповідна система та ієрархія рад та наявність “народних депутатів”. Водночас поняття “рада”, як представницького органу зустрічалося і за часів Гетьманщини. З метою новелізації, узгодження національних і європейських традицій парламентаризму назва українського Парламенту має бути змінена, наприклад, на “Національна Рада”.

Парламент – це єдиний орган законодавчої влади, і єдиний представницький орган Українського народу. Конституція має чітко закріплювати представницьку і законодавчу функції Парламенту.

Структура вітчизняного Парламенту в унітарній Україні має залишитись однопалатною (потенційно можна розглянути концепцію двопалатного парламенту). Така будова забезпечує оперативність законотворення, зниження ризиків невинного посилення влади Президента, єдність у представництві населення всієї країни та реалізації інших функцій Парламенту. Формування українського Парламенту відбувається виключно на прямих, вільних, загальнонаціональних виборах з урахуванням національних і європейських засад виборчого процесу за пропорційною системою з преференціями.

З урахуванням європейських практик і розведення в часі виборів Президента і Парламенту, строк повноважень Парламенту має становити чотири роки.

Задля зниження ризиків політичної і бюджетної кризи через позачергові вибори до Парламенту у майбутньому, чергові вибори до Парламенту, обраного на чергових або позачергових виборах, мають відбуватися в останню неділю березня (а не жовтня) четвертого року повноважень Парламенту.

Гарантування принципу безперервності роботи Парламенту можливе лише шляхом закріплення однозначного припису, що повноваження Парламенту припиняються у день відкриття першого засідання новообраного Парламенту, обраного як на чергових, так і позачергових виборах.

Необхідно передбачити, що Центральна виборча комісія в строк, визначений Конституцією України, призначає:

- чергові парламентські вибори (за звичайних умов);
- чергові парламентські вибори, проведення яких не відбулося, або було скасовано внаслідок введення надзвичайного або воєнного стану.

Положення Конституції України щодо дострокового припинення повноважень Парламенту мають бути юридично визначеними та однозначними, задля цього необхідно:

1. Передбачити обов'язкові та факультативні підстави для розпуску Парламенту: наприклад, Президент України розпускає Парламент у разі, якщо не сформовано Уряд у порядку та строки, передбачені Конституцією України; Президент має право розпустити Парламент, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

2. Передбачити підставу дострокового припинення повноважень у разі прийняття Парламентом рішення про саморозпуск (обрання або зменшення кількісного складу Парламенту до менш як двох третин внаслідок неприйняття присяги членами Парламенту, складання повноважень тощо, що є умовою її повноважності). Прибрати зі статті 90 Конституції України підставу дострокового припинення повноважень Парламенту – не сформована протягом одного місяця коаліція депутатських фракцій. В цілому, враховуючи негативні політичні аспекти, не доцільним видається конституційна регламентація формування, організації, діяльності та припинення діяльності “коаліції депутатських фракцій” у Верховній Раді України фактично як державно-владної інституції з власним функціоналом.

3. Визначити строк обчислення настання будь-якого з юридичних фактів-підстав для розпуску Парламенту виключно у календарних днях (наприклад, замість слова «місяць» використовувати виключно словосполучення «30 днів»).

4. Часовий період для заборони розпуску Парламенту має обчислюватися відносно до дати чергових парламентських чи президентських виборів відповідно до Конституції України (якщо у Конституції залишається фіксована дата таких виборів), а не останніх місяців строку повноважень Парламенту або Президента (наприклад, Президент України не може розпускати Парламент впродовж шести місяців перед черговими виборами Парламенту або Президента України).

5. Конституційні положення, які передбачають повноваження Президента України щодо дострокового припинення повноважень Парламенту та щодо призначення позачергових виборів до Парламенту (пункти 7 і 8 частини першої статті 106), мають бути об'єднані в одне логічне ціле, оскільки це невід'ємні елементи одного і того ж самого повноваження, а не два окремі повноваження Президента.

6. Передбачити пряму заборону розпуску Парламенту у період оголошення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях.

7. Відповідно до принципу юридичної визначеності встановити строк проведення позачергових парламентських і президентських виборів 60 днів. Позачергові парламентські вибори призначає Президент, а позачергові президентські вибори — Парламент.

8. Доцільно розглянути можливість кодифікації парламентського законодавства.

9. З метою забезпечення принципу юридичної визначеності ст. 46 Регламенту має бути доповнена положеннями щодо конкретизації актів, які приймаються Парламентом. Відповідна норма має містити чіткі визначення парламентських актів, їх природу, юридичну силу і сфери, які вони регулюють.

Повноваження Парламенту

Повноваження Парламенту вимагають систематизації і не мають залишатись у довільному порядку. Повноваження Парламенту мають визначатися виключно Конституцією України, однак межі та процедура їх здійснення деталізуються в органічному законі.

Впорядкування кадрових повноважень має розташовуватися таким чином, що напочатку передбачається формування Уряду (див. відповідну частину Концепції), інших органів державної виконавчої влади. Наступним блоком має бути формування Конституційного Суду України, органів судової влади, органів зі спеціальним статусом, а також повноваження, за яких Парламент формує певний орган у співучасті з іншими органами (наприклад, Президент).

Також в Конституції необхідно виокремити кадрові повноваження Парламенту щодо однотипних органів (наприклад, щодо конкурсних комісій тощо) для того, щоб зменшити необхідність часто вносити зміни у Конституцію України в разі потреби створення нових органів у майбутньому. У такому разі у Конституції має бути застережено, що статус таких органів та порядок призначення їхніх керівників (членів) таких органів визначається органічним законом (див. нижче).

Побудова ефективного парламентаризму і удосконалення взаємодії між вищими органами державної влади зумовлює *посилення парламентського контролю*. З цією метою доцільно встановити межі парламентського контролю в Конституції України, водночас спосіб, форми та процедури такого контролю деталізувати в органічних законах, з урахуванням таких положень:

- запровадження щотижневих одногодинних запитань до Прем'єр-міністра (в окремий день) та міністрів (в порядку ротації) в Парламенті;

- не пізніше середини дня, що передує дню проведення «години запитань до Уряду» депутати зобов'язані письмово повідомити уряд (урядовців) про зміст запитань, на які має бути надана відповідь (ч. 6 ст. 229 Регламенту);

- створення системи парламентських комітетів відомчого (галузевого) і функціонального характеру (див. парламентські комітети).

- обов'язкове звітування міністра фінансів у середині бюджетного року про поточний стан виконання державного бюджету;
- звітування звільненого за власною ініціативою міністра про стан справ у підвідомчій сфері;
- запровадження механізмів забезпечення виконання органами виконавчої влади приписів суб'єктів парламентського контролю та встановлення відповідальності за ухилення від виконання контрольних приписів суб'єктів парламентського контролю;
- виключення із постанови про порядок денний питання щодо утворення тимчасової слідчої комісії, оскільки вбачається колізія – постанова приймається 226 голосами, а ТСК утворюється 150 голосами.

Вираження недовіри Прем'єр-міністру може бути тільки за умови призначення його наступника (конструктивний вотум недовіри). Задля зменшення необґрунтованих звинувачень до урядовців, уникнення зайвої політизації конституційно-правової відповідальності на законодавчому рівні необхідно закріпити обов'язкову письмової форму пропозиції про винесення вотуму недовіри Уряду з відповідним мотивуванням. Водночас закріпити мінімальний та максимальний проміжки часу, що має минути між внесенням пропозиції про вотум недовіри та його розглядом і голосуванням (ч. 5 ст. 231 Регламенту).

З метою обговорення проблем великої суспільної ваги ввести традиційну форму парламентського контролю за діяльністю Уряду – **інститут інтерпеляції** (запит до міністра або Прем'єр-міністра щодо питань реалізації державної політики, відповідь на який обов'язково обговорюється в Парламенті), який безпосередньо пов'язаний з передбаченою в Конституції України колективною політичною відповідальністю Уряду перед Парламентом.

За процедурою Голова Уряду та інші члени Уряду зобов'язані протягом 21 дня надати відповіді на депутатські інтерпеляції.

Інтерпеляція ініціюється не менше, ніж однією п'ятою від конституційного складу Парламенту.

Інтерпеляція щодо одного і того ж члена Кабміну не може ініціюватися частіше ніж раз на пів року (на одну чергову сесію).

Інтерпеляція повинна передбачати чіткий механізм встановлення конституційно-правових санкцій, які будуть застосовані до членів Уряду у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків або в разі зловживання своїми повноваженнями.

Єдність державної політики і належна взаємодія Парламенту з Урядом мають бути забезпечені завдяки підвищенню ролі і значення урядової програми.

Як засвідчує європейська практика, цей документ має стати локомотивом реформ і дорожньою картою їх реалізації.

Задля цього видається доцільним наступне:

- схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів в обов'язковому порядку на весь строк повноважень уряду як *вотум довіри* новосформованому уряду (одним голосуванням);

- регламентація на рівні Конституції строків подання програми діяльності уряду та її схвалення парламентом;

- законодавча вимоги щодо змісту програми, встановлення обов'язку Уряду розробляти конкретні заходи щодо її реалізації у довго-, середньо- та короткостроковій перспективах;

- відповідність завдань, визначених у програмі, тим, що поставлені у стратегічних актах парламенту та глави держави;

- наявність чіткої та обґрунтованої стратегії їх реалізації;

- визначення конкретних законопроектів, які потребують прийняття, із зазначенням тих, які мають бути розроблені Урядом тощо;

- закріплення повноважень Парламенту ухвалювати постанови про визнання роботи уряду незадовільною із можливістю надання строку на усунення недоліків та наступним повторним розглядом (резолуція несхвалення як попереджувальний захід);

- протягом трьох місяців з моменту схвалення Парламентом програми діяльності уряду, останній має підготувати та затвердити конкретні заходи з реалізації цієї програми.

Парламент спільно з Урядом мають розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд Парламенту та складатимуть основу здійснення контролю за реалізацією політики у відповідній сфері.

Важливим кроком для посилення взаємодії Парламенту і Уряду має стати встановлена законодавством можливість поєднувати мандат члена Парламенту із роботою на посаді міністра. Такий інститут знизить ризики впливу з боку Президента, підвищить незалежність і політичну відповідальності міністрів.

Якість і ефективність парламентського контролю будуть не повноцінними без удосконалення наглядових інститутів Парламенту у сфері публічних фінансів (Рахункова палата) і забезпечення прав людини (Уповноважений ВРУ з прав людини).

Рахункова палата має визначатися як окремий аудиторський орган парламентського контролю, організація, повноваження і порядок діяльності якого визначаються органічним законом. Наступними напрямками удосконалення роботи Рахункової палати має бути:

- визначення Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю;
- надання повноважень перевіряти не лише кошти державного бюджету, а й проводити аудит усіх публічних фінансів країни відповідно до вимог до країн-членів Європейського Союзу, у тому числі аудит місцевих бюджетів;
- передбачити періодичність та строки проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю;
- потребують конкретизації процедури проведення конкурсу на посаду члена Рахункової палати;
- з метою більш ґрунтовної підготовки бюджету пропонується надавати Парламенту висновок Рахункової палати на всіх стадіях бюджетного процесу, наприклад, щодо проекту закону про державний бюджет до другого читання;
- вдосконалити моніторинг виконання рекомендацій Рахункової палати і запровадити аналіз тенденцій для виявлення системних проблем у державному секторі;
- передбачити за Рахунковою палатою координаційну та організаційну функції. Розпорошеність органів та заходів фінансового контролю потребують узгодженості та взаємодії, яких можна досягти за наявності координаційного центру системи державного фінансового контролю в особі вищого органу фінансового контролю.
- запровадження практики більш ретельного розгляду аудиторських звітів, висновків та рекомендацій РП на засіданнях парламентських комітетів.

Комплексна картина парламентського контролю буде неповною без удосконалення діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. У зв'язку з чим необхідно передбачити, що статус, повноваження та діяльність Уповноваженого з прав людини як органу, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також статус та діяльність його галузевих і регіональних представників Уповноваженого з прав людини визначаються органічним законом. Крім того, необхідні законодавчі зміни щодо:

- залучення громадянського суспільства до процесу обрання Уповноваженого, включаючи висунення кандидатур(и), перевірку відповідності запропонованих кандидатур встановленим Законом вимогам;
- закріплення таємного голосування замість відкритого за кандидата на посаду Уповноваженого з метою зниження політичного впливу;

- формування регіональні представництва Секретаріату Уповноваженого задля ефективного і оперативного реагування на порушення прав людини;
- встановлення чіткої регламентації порядку взаємодії Уповноваженого з органами влади, що забезпечить конкретну визначеність щодо строків та порядку реагування органів влади на подання або приписи Уповноваженого.
- неможливості відкликання конституційних подань попереднього Уповноваженого (чинні норми уможливають відкликання конституційних подань Уповноваженого, строк повноважень якого закінчився).

Організаційна будова Парламенту

Погоджувальна рада як основний діалоговий майданчик між керівниками Парламенту і лідерами політичних фракцій потребує коригування своєї роботи, зокрема:

- засідання Погоджувальної ради мають стати майданчиком для ефективної взаємодії парламентської більшості і опозиції, а не місцем проголошення політичних лозунгів (це положення набуде актуальності у мирний час) ;
- забезпечити проведення засідань Погоджувальної ради без залучення широкого загалу засобів масової інформації (це положення набуде актуальності у мирний час);

Необхідно сформувати «сильну» систему **парламентських комітетів** як основних робочих органів Парламенту. З урахуванням, зокрема, й світової практики, парламентські комітети мають стати, з одного боку, головними суб'єктами, які комплексно здійснюють контроль за парламентськими інституціями, виконавчою владою, іншими органами публічної влади відповідно до своєї галузевості і функціональності, з іншого боку, – комітети повинні сформувати своєрідний буфер законопроектної і організаційної роботи. Задля реалізації вищевказаного необхідно:

- змінити регламентні норми у частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду комітетами законопроектів (відводиться лише 30 днів для опрацювання законопроекту та винесення щодо нього висновку, чого зазвичай замало для здійснення глибокого аналізу. Крім того, деяким секретаріатам комітетів бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали членам Парламенту допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. Необхідно в залежності від виду, обсягу, складності законопроекту визначити певну градацію строків);

- передбачити розробку коротко-, середньо- і довготривалих планів роботи комітетів. Процедура планування має відбуватися в площині політичних дискусій щодо пріоритетів комітету на визначений період;

- кадрові потреби комітетів та потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами (підвищення авторитету роботи в секретаріаті комітету, апараті Парламенту);

- передбачити формування комітетів на основі відомості, галузевості і функціональності, з урахуванням структури уряду. Забезпечити відповідність контрольної компетенції комітетів повноваженням конкретних міністерств; з метою забезпечення системного підходу передбачити щорічну розробку і затвердження робочого плану здійснення контролю за виконавчою гілкою влади;

- законодавче закріплення максимальної кількості комітетів на рівні 20-22, а задля усунення диспропорцій персонального складу встановити граничну кількість депутатів у складі комітету – 14-22 особи;

- при формуванні суб'єктного (персонального) складу комітетів враховувати освіту, компетентності і професійні навички депутатів. Для кандидатів на керівні посади у комітетах (як і у підкомітетах) додатково має враховуватись наявність організаційно-розпорядчих навичок та управлінського досвіду;

- запровадити інституційні механізми збирання та аналізу інформації про практику виконання і ефективності ухвалених законів у підвідомчій сфері, зокрема, проводити консультації із зацікавленими сторонами (створити в комітетах або апараті структурні підрозділи, відповідальні за моніторинг ухвалених законів);

- до підстави припинення повноважень комітетів (зменшення кількісного складу) додати – неефективну роботу такого комітету, зміну системи міністерств або напрямів державної політики. Ліквідація комітету має застосовуватись лише у разі неможливості відновлення його належної роботи, забезпечуючи дотримання прав та інтересів комітетів, їх керівництва та членів, депутатських фракцій і груп;

- утворити при комітетах науково-експертні ради з включенням до їх складу провідних фахівців науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів відповідної галузі та сфери знань, лінгвістів, спеціалістів юридичної техніки, представників громадськості;

- актуалізувати комітетські слухання, які мають стати більш ефективними за парламентські. Врегулювати порядок підготовки та проведення слухань у парламентських комітетах, зокрема, з питань здійснення комітетами контрольних функцій;

- запропонувати перетворення тижня роботи в комітетах на додатковий «об'єднаний пленарно-комітетський» тиждень. Зазначене дозволить покращити рівень відвідуваності засідань комітетів та посилити загальну продуктивність роботи Парламенту.

- передбачити ухвалення “білих книг” (концепцій проекту) в процесі підготовки законопроекту;

Законодавча регламентація **опозиції** є характерною ознакою розвинутого парламентаризму, тому парламентська реформа має передбачати такі аспекти:

- унормування питання статусу, гарантій і організаційних можливостей опозиції через внесення змін до Регламенту, а не прийняттям окремого закону;

- врегулювання процедурних аспектів формування парламентських органів представниками опозиції (наприклад, закріплення за опозицією керівних посад у визначених комітетах, тимчасових комісіях, керівництві);

- визначення контурів взаємодії представників опозиції і органів публічної влади;

- актуалізацію питання формування тіньового уряду;

- скликання позачергової сесії Парламенту, якщо така вимога підтримана не менше ніж третиною від конституційного складу Парламенту;

- проведення додаткового пленарного засідання Парламенту, якщо така вимога підтримана не менше ніж третиною від конституційного складу Парламенту;

- гарантоване право на виступ свого представника тривалістю 5 хвилин при розгляді Парламентом питань щодо: засад внутрішньої і зовнішньої політики України; програми діяльності Кабінету Міністрів України; стану виконання Державного бюджету України; відповідальності Кабінету Міністрів України; загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

- надання першочергового права вибору посад перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції.

Забезпечення діяльності Парламенту

Насамперед задля нормативного врівноваження і гармонізації законодавства, назва і статус забезпечувальних/апаратних органів має бути однаковими, а саме – **Секретаріат Парламенту, Президента, Уряду, Конституційного Суду України, інших вищих органів державної влади.**

Ефективна робота Парламенту неможлива без належного забезпечення його діяльності. Тому з метою удосконалення роботи апаратних органів Парламенту доцільно врахувати наступне.

Здійснення правового, наукового, організаційного, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності Парламенту, його органів та депутатів покладається на постійно діючий орган Секретаріат, який утворюється Парламентом відповідно до органічного закону. Крім того, Парламент визначає структуру Секретаріату, та в разі потреби може утворювати, реорганізовувати, ліквідовувати її структурні підрозділи з покладенням на них відповідних консультативних, дорадчих та інших допоміжних функцій.

У структурі Секретаріату Парламенту слід створити спеціальний відділ, функціональним обов'язком якого буде перевірка всіх законопроектів на відповідність регламентним вимогам до моменту їх офіційної реєстрації.

Новостворений відділ має стати незалежним експертним центром щодо застосування Регламенту, працівники якого діятимуть без страху чи прихильності, будуть незалежними у реалізації своїх повноважень, надаватимуть Голові Парламенту поради в межах своєї компетенції та матимуть право звернення до Комітету з питань Регламенту та організації роботи Парламенту. Діяльність такого відділу з питань дотримання регламенту повинна мати експертний, а не політичний характер.

Задля ефективного аналізу виконання і застосування законів доцільно перевіряти, як закон і його положення реально працюють в житті. Наприклад, які положення певного закону оскаржуються найчастіше в суді, і, як складається судова практика. Насамперед, таку інформацію можна отримувати від юридичного управління Секретаріату Парламенту або дослідницької служби.

Нормативно-правова база документів, які регламентують роботу Секретаріату повинна бути консолідована в єдиний звід внутрішніх правил, у тому числі щодо проведення кадрової політики.

Окремі питання законодавчого процесу

Право законодавчої ініціативи

Необхідно передбачити виключно колективне право законодавчої ініціативи депутатів Парламенту (наприклад, право законодавчої ініціативи належить щонайменше 10 депутатам Парламенту), а також індивідуально-колективне право пропонувати поправки (пропозиції) до законопроекту, ухваленого Парламентом у першому читанні (окрім законопроектів щодо

ратифікації чи денонсації міжнародного договору України).

Необхідно надати право законодавчої ініціативи громадянам України (наприклад, щонайменше 100 000 громадян України, які мають право голосу). Такі законопроекти розглядаються Парламентом позачергово.

В Конституції має бути передбачено, що Кабінет Міністрів (а не Президент України) може визначати окремі законопроекти як невідкладні.

Правова природа Регламенту Верховної Ради України

Необхідно повернути в Конституцію України положення, відповідно до якого організація і порядок діяльності Парламенту встановлюється постановою Верховної Ради України (якщо всі ключові засади діяльності Парламенту будуть врегульовані Парламентським кодексом або іншими законами).

Регламент є основним джерелом права з парламентської процедури, який повинен деталізувати порядок роботи Верховної Ради та правила законодавчого процесу, що містяться в Конституції та законах України. Регламент не повинен регулювати питання, які не впливають з парламентських процедур.

Ухвалення законів Парламентом

Встановити, що за загальним правилом рішення ухвалюються відносною більшістю голосів (“за” проголосувало більше ніж “проти” від присутніх) з обов’язковим дотриманням кворуму — як у більшості європейських парламентів. Рішення щодо звичайних законів вважатиметься ухваленим, якщо за нього проголосувало більшість депутатів, які взяли участь у засіданні, однак засідання вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менше половини від загального складу Парламенту.

В Конституції необхідно також передбачити винятки, коли рішення ухвалюються абсолютною і кваліфікованою більшістю голосів. Зокрема, кваліфікованою більшістю голосів доцільно ухвалювати зміни до Конституції України, абсолютною більшістю – “долати” вето Президента.

За загальним правилом, закони мають ухвалюватися у трьох читаннях: 1) перше читання - обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; 2) друге читання -

постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; 3) третє читання - прийняття законопроекту в цілому. Крім того, Регламент Парламент має допускати можливість проведення повторного першого або повторного другого читання законопроекту, а також ухвалення Парламентом рішення про остаточне ухвалення законопроекту як закону відразу після першого або другого читання у виключних випадках.

З метою встановлення однакових підходів, має бути розроблена і впроваджена єдина методика оформлення законодавчої ініціативи.

Підписання законів. Право вето. Набрання чинності нормативно-правовими актами

Уточнити у Конституції України — якщо Президент України не підписав ухвалений Парламентом закон або не повернув його для повторного розгляду протягом встановленого Конституцією України строку, такий закон офіційно оприлюднюється Головою Парламенту за підписом останнього.

Диференціювати особливості застосування права вето Президента України щодо конституційних, органічних, звичайних законів, а також можливість передбачити органічним законом особливості підписання та набрання чинності окремими звичайними законами.

Збільшити строк для підпису Президентом проекту закону до 21 дня.

Узгодити термінологію, яка використовується у Конституції щодо оприлюднення/опублікування нормативно-правових актів, набуття/набрання ними чинності.

Статус члена (депутата) Парламенту

Кількісний склад Парламенту

Війна поновила актуальність питання щодо кількісного складу Парламенту. Однак, при будь-якій зміні кількості членів Парламенту, по-перше, необхідно дотримуватися вимог системності коригування змісту Конституції, тобто, щоб усі положення, які стосуються кількісних характеристик Парламенту, були узгоджені між собою; і, по-друге, необхідно враховувати тенденції щодо чисельності населення в Україні, а тому коригування кількісного складу Парламенту доцільно проводити за результатами всеукраїнського перепису населення для забезпечення пропорційного представництва Українського народу.

Уточнення вимог, що висуваються до члена Парламенту

Для зміцнення ролі та статусу Парламенту і його членів необхідно посилити вимоги, що висуваються до кандидатів в члени Парламенту. Зокрема, критерій проживання в Україні протягом останніх п'яти років доцільно виключити, з огляду на його застарілість, та замінити вимогою наявності в особи лише громадянства України, тобто відсутності будь-якого іншого громадянства. Хоч множинне громадянство і заборонене Законом України «Про громадянство України», однак це жодним чином не забезпечує відсутність громадянства іншої держави у членів Парламенту. Таким чином, існує необхідність створення механізмів контролю щодо наявності у членів парламенту громадянства третіх країн. Цілком логічним є те, що представництво Українського народу повинно здійснюватися лише народними обранцями, які мають правовий зв'язок виключно з державою Україна. Це своєю чергою чітко кореспондується з пунктом 4 частини другої статті 81 Конституції України, що передбачає дострокове припинення повноважень члена Парламенту внаслідок припинення ним громадянства України.

Безумовно необхідно закріпити нову вимогу для члена Парламенту – володіння державною мовою, що підтверджується наявністю документу про володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови.

Конкретизація вимог щодо несумісності

Вимога щодо несумісності діяльності членів Парламенту з іншими видами діяльності потребує уточнення для дотримання принципу правової визначеності. Для цього необхідно внести зміни до статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України», передбачивши повний та вичерпний перелік видів діяльності, здійснення яких не відповідає вимозі несумісності, та привести норму у відповідність з іншими законодавчими актами.

Доцільно удосконалити порядок дострокового припинення повноважень у разі порушення вимог щодо несумісності, що зробить цю вимогу дієвою та забезпечить її обов'язкове дотримання членами Парламенту. Має бути закріплено:

- обов'язок спікера Парламенту направити матеріали, що стосуються порушення вимог несумісності членами Парламенту, до відповідного комітету та прийняти рішення про призупинення діяльності такого депутата до прийняття судового рішення у справі;

- строк протягом якого комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту має надати висновок спікеру Парламенту з питання порушення членами Парламенту вимог щодо несумісності.

Розширення випадків дострокового припинення повноважень членів Парламенту

З початком повномасштабної війни на території України актуальним є питання функціонування представників проросійських сил в органах державної влади, зокрема в Парламенті. Однак, заборона антиукраїнських політичних партій в судовому порядку не є конституційною підставою для припинення повноважень членів Парламенту, обраних від таких партій. Доцільно внести зміни до частини другої статті 81 Конституції України, передбачивши додаткову підставу дострокового припинення повноважень членів Парламенту, у разі заборони діяльності політичної партії в судовому порядку.

Запровадження вільного депутатського мандату

Зменшення залежності членів Парламенту від рішень керівних органів політичної партії, від якої було його обрано, є важливим питанням для ефективної та незалежної роботи Парламенту. А тому доцільно виключити частину шосту статті 81 Конституції України, що передбачає підставу дострокового припинення повноважень члена Парламенту у разі його невходження або виходу зі складу депутатської фракції (блоку) політичної партії, від якої його було обрано. Це скасує ознаку “імперативності” мандату члена Парламенту та сприятиме дотриманню концепції вільного депутатського мандату, як сталої європейської практики демократичних держав. Разом з тим, виключення такої підстави з Конституції України убезпечить від можливої дестабілізації роботи Парламенту та створення підстав для фактичного скасування результатів виборів, шляхом масового “виходу” з фракцій, що призведе до неповноважності законодавчого органу.

Закріплення обмеженого (функціонального) імунітету

Відсутність імунітету у членів Парламенту створює ризики незалежності та ефективності роботи Парламенту, оскільки уможливорює практику впливу на членів Парламенту з боку інших гілок влади. Необхідно забезпечити безперешкодне здійснення членами Парламенту своїх повноважень навіть в умовах нестабільної суспільно-політичної ситуації. Однак, при цьому необхідно

чітко регламентувати межі та сфери дії імунітету членів Парламенту та створити законодавчі механізми гарантування їхньої політичної незалежності. Обмежений (функціональний) імунітет відповідатиме практиці більшості європейських країн та захищатиме членів Парламенту від свавільного політичного переслідування.

Удосконалення норм, що регулюють депутатський індемнітет

Депутатський індемнітет гарантує захист членам Парламенту від переслідування за висловлювання і голосування під час виконання ним депутатських обов'язків у Парламенті. Однак його дія має загальний характер та не враховує дотримання загальноновизнаних норм моралі та етичних стандартів. Це своєю чергою впливає на статус парламентарів та парламент в цілому в очах суспільства.

Необхідно внести зміни до частини другої статті 80 Конституції України, розширивши винятки діянь, на які не поширюється дія депутатського індемнітету. Йдеться про виокремлення з-під дії індемнітету висловлювань, які прямо чи опосередковано, закликають до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України. За такі дії має бути передбачена кримінальна відповідальність.

Правила етики членів Парламенту

Закріплення та дотримання професійних етичних правил поведінки членів парламенту є загальною практикою у європейських демократичних державах. Відсутність таких правил впливає на громадську оцінку ефективності спроможності та довіри не тільки до окремого депутата, але і до Парламенту в цілому. Обґрунтованою є необхідність ухвалити правила етики членів Парламенту. Зокрема, мають бути визначені засади парламентської етики, порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил, відповідні санкції за їх порушення та процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Інститут запити члена Парламенту

Необхідно чітко врегулювати та розмежувати інститути інтерпеляції та запити члена Парламенту. На відміну від інтерпеляції, запит – це індивідуальна або колективна вимога члена (членів) Парламенту, яка заявляється на сесії Парламенту до Президента, органів Парламенту, Уряду, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дати офіційну

відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. Законодавче регулювання інституту запиту повинно бути удосконалено таким чином, щоб, зокрема, унеможливити зловживання цим правом з боку членів Парламенту витребувати інформацію для цілей, які не пов'язані з виконанням депутатських повноважень. Серед іншого, має бути законодавчо заборонено членам Парламенту адресувати свої вимоги до суду, суддів, органів правопорядку щодо питань конкретних проваджень. Також необхідно конкретизувати, яку саме інформацію у відповідь на запит має бути надано. Крім того, необхідно усунути з Конституції положення про те, що рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу члена (членів) Парламенту має бути попередньо підтримане не менш як однією третиною від конституційного складу Парламенту.

Утвердження прозорості матеріально-фінансового забезпечення

Положення матеріально-фінансового забезпечення членів Парламенту мають бути чітко регламентовані. Це забезпечить прозорий та зрозумілий механізм отримання членами Парламенту бюджетних виплат за свою діяльність. Зокрема, на законодавчому рівні має бути встановлено посадовий оклад з прив'язкою до прожиткового мінімуму станом на 1 січня календарного року. Розмір посадового окладу членів Парламенту має співвідноситися з розміром щомісячного окладу, встановленого для членів Уряду. Інші доплати можуть здійснюватися у розмірі не більше 30% від фонду посадового окладу членів Парламенту в межах календарного року.

Відповідальність членів Парламенту

Відповідальність членів Парламенту за неналежне здійснення ними повноважень та обов'язків має превентивний характер та повинна застосовуватись в межах та спосіб, що не суперечить Конституції. Обґрунтованою є потреба внести зміни до законодавства, які б закріпили механізм та процедуру притягнення членів Парламенту до відповідальності. Це питання вже опрацьовано в межах законопроєкту про етичний кодекс (реєстр. № 8327). Для забезпечення пропорційності як складового елементу принципу верховенства права необхідно декриміналізувати відповідальність членів Парламенту за неособисте голосування, оскільки такий вид відповідальності не є співмірним з тяжкістю правопорушення, оскільки за таку поведінку членів Парламенту має наступати дисциплінарна відповідальність.