

Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану



Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану

Це дослідження підготовлено за підтримки Швеції. Зміст документа є винятковою відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображає позицію Швеції.



Анотація

Цей випуск «Часопису «ПАРЛАМЕНТ» демонструє, як Верховна Рада України адаптувалася до умов повномасштабної війни та воєнного стану. Український Парламент постав перед небаченими викликами та потребою перебудувати свою роботу. Це були виклики як безпечного, політичного, так і технічно-адміністративного характеру.

У тексті описані механізми, за допомогою яких Верховна Рада намагалася їх подолати, а також проаналізовано, наскільки їй це вдалося. Для підготовки дослідження було здійснено нормативний аналіз, аналіз відкритих джерел та проведено інтерв'ю з ключовими парламентськими стейкхолдерами. Процес цієї адаптації було поділено на тематичні блоки для детального опису та аналізу всіх сторін роботи Парламенту. За результатами аналізу запропоновано деякі рекомендації для виправлення проблемних процесів, з якими зіштовхнулася Верховна Рада.

Методологія

Процес підготовки цього випуску «Часопису «ПАРЛАМЕНТ» складався з двох етапів — кабінетного дослідження та проведення експертних інтерв'ю зі стейкхолдерами.

Кабінетна частина дослідження включає:

- › нормативний аналіз (насамперед актів парламентського права, які стосуються правил та організації роботи Верховної Ради);
- › аналіз відкритих джерел, які стосуються роботи Парламенту (порядки денні, електронні протоколи, стенограми засідань, документи, які стосуються контрольної функції, зокрема роботи ТСК);
- › аналіз порушень Регламенту (переважно щодо порушень передбачених строків підготовки законопроектів);
- › аналіз та статистичне опрацювання даних з порталу відкритих даних Верховної Ради.



Після завершення першої частини кабінетного дослідження були проведені глибинні експертні інтерв'ю з народними депутатами України та керівниками структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Після проведення інтерв'ю надана стейкхолдерами інформація була, де це є можливим, перевірена на основі відкритих джерел, статистичних даних, законодавства тощо.

Таким чином, дослідження містить як об'єктивні (включаючи кількісні) дані, отримані під час кабінетного дослідження, так і суб'єктивну оцінку та інтерпретацію подій і процесів від стейкхолдерів. Поєднання цих двох методів дослідження дозволило отримати різносторонній аналіз процесу адаптації Верховної Ради до воєнного стану.

Часова рамка дослідження охоплювала період з 24.02.2022 — дати введення на території України правового режиму воєнного стану — до 24.02.2023 — річниці дії воєнного стану, що майже відповідає даті завершення 8 сесії ВРУ ІХ скликання.

Цей часовий період також порівнювався з попередніми періодами роботи Верховної Ради.

Резюме

Аналіз діяльності Верховної Ради України протягом року дії воєнного стану дає зрозуміти, що Парламент зміг пристосуватися до діяльності в умовах безпрецедентно високих безпекових ризиків та здійснювати свої конституційні повноваження. Така адаптація в основному була неформальною — основні зміни законодавчого процесу не були відображені у нормативних актах. Регламент Верховної Ради залишився незмінним, а частина його норм просто стала ігноруватися народними депутатами консенсусно.

Деякі з нових практик можуть бути охарактеризовані як зловживання під прикриттям воєнного стану, деякі з них, навпаки, показали свою прогресивність та покращили певні аспекти діяльності українського Парламенту.

Загалом, адаптуючись до роботи в нових умовах, Верховна Рада зазнала таких змін:

1. Зміна режиму роботи Верховної Ради України

З 24.02.2022 року Парламент почав працювати у режимі безперервного пленарного засідання, яке триває протягом усієї сесії. Такий адаптаційний крок виявився вдалим, оскільки дозволив організувати сесійні засідання максимально мобільно одразу після виникнення такої потреби. Також формат безперервного засідання дозволив забезпечити необхідний рівень безпеки проведення засідань, які могли відбуватися будь-якого дня у будь-який час, незалежно від календарного плану сесії. Проте регламентні норми не були адаптовані до формату безперервного пленарного засідання, що спричинило певне викривлення їх змісту при правозастосуванні.

2. Адаптація форми роботи народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради України у період боїв за Київ

Прислів'я «лихо без добра не ходить» ідеально описує напрацювання Верховної Ради у сфері дистанційної роботи, здобуті під час пандемії коронавірусу. Законодавче регулювання було готовим до того, аби Рада працювала у дистанційному режимі, збираючись на Грушевського лише для проведення пленарних засідань і голосувань. Засідання комітетів проходили в режимі відеоконференції, система електронного документообігу дозволяла створювати, візувати, підписувати та реєструвати законопроекти віддалено, налагоджені під час пандемії коронавірусу процеси дозволяли підключати працівникам структурних підрозділів Апарату віддалені робочі місця.

Нааявні на початку воєнного стану напрацювання та досвід дозволили Верховній Раді набагато швидше і ефективніше перейти на дистанційний режим роботи та значно зменшити втрату ефективності від цього переходу. Однак правова база для дистанційної роботи, зокрема комітетів, залишалася незмінною — тією ж, що була прописана з часів адаптації до пандемії коронавірусу.

3. Обмеження інформації про пленарні засідання

Обмеження інформації якраз є тим вимушеним рішенням, яке одночасно має і позитивні, і негативні наслідки. З одного боку, воно було необхідним для забезпечення безпеки роботи народних депутатів та працівників Апарату, проте обмеження відкритості і прозорості політичних процесів протягом тривалого часу може загрожувати демократичним здобуткам сучасної України.

Отримання інформації про порядок денний та результати голосувань постфактум (через дві години після завершення пленарного засідання) значною мірою обмежує можливість здійснення громадського контролю за прийняттям важливих державних рішень. Робота без прямої телевізійної трансляції засідань обмежує можливості публічного впливу опозиції на прийняття рішень коаліцією. До того ж такий напівзакритий формат роботи дозволяє парламентарям більш вільно почуватися при порушеннях Регламенту в залі пленарних засідань, не відчуваючи при цьому тиску телекамер та суспільного осуду. Публікація відео засідань Верховної Ради не вирішує цю проблему, адже година пік для створення новин проходить саме у закритому режимі, та й певні особливості висвітлення інформації накладає телемарафон «Єдині новини».

4. Відмова від обговорень законопроектів під час пленарних засідань

Ще одне вимушене неоднозначне рішення. З одного боку, воно дозволило значною мірою пришвидшити процедуру прийняття рішень, що було особливо важливо в лютому-квітні 2022 року. З іншого — за умов, коли депутати отримували порядки денні за пів години до голосування, деякі з них могли навіть не розуміти, за яке рішення мають віддати свій голос.

Особливо невиправданою була відсутність обговорень законів у першому читанні навіть через рік після початку війни. У цей час збільшення тривалості засідань вже не мало такого ефекту для безпеки депутатів, проте обговорення в першому читанні було відкинута.

5. Консенсусні рішення

Наступ ворога об'єднав усі політичні сили Парламенту та відкинув політичну боротьбу між ними, принаймні в перші 2-3 місяці воєнного стану. У пленарну залу виносилися лише ті рішення, які не мали категоричних заперечень у депутатських фракцій та груп.

Розуміння важливості швидких рішень для забезпечення діяльності сил оборони та правоохоронної системи, демонстрації єдності українських політиків у протистоянні ворогу породили абсолютний консенсус як усередині фракцій і груп, так і в Парламенті загалом.

Кожне з тодішніх рішень отримувало близько 300 голосів «за». Фактично голоси усіх народних депутатів, присутніх на засіданні.

6. Закритий режим роботи Погоджувальної ради депутатських фракцій та груп

Підставою для проведення засідань Погоджувальної ради у закритому режимі стала необхідність підготовки та узгодження порядків денних перед засіданнями без розповсюдження інформації про час та дату проведення засідань, а також без розголошення змісту актів, які пропонуватимуться Раді для прийняття.

Ефект від такого формату засідань був приголомшливим. Замість висловлювання політичних позицій в об'єктиви телекамер депутати конструктивно проговорювали проекти порядків денних. Тобто Погоджувальна рада запрацювала дійсно як політично дорадчий орган та виконувала мету, задля якої була утворена.

Погоджувальна рада перетворилася з трибуни для політичних заяв на дієвий консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради, як це й визначає Регламент.

7. Реалістичні порядки денні

Змістовне обговорення законопроектів на Погоджувальній раді дозволило їй формувати адекватні, реалістичні порядки денні, які Верховна Рада спроможна була розглянути під час запланованого засідання чи засідань. Була припинена практика формування списку з удвічі більшою кількістю законопроектів, яка була сталою до початку воєнного стану.

Формування списку з реальною кількістю законопроектів надало змогу народним депутатам протягом 8 сесії якісніше їх опрацювати, підвищивши якість підготовки народних депутатів до пленарних засідань. Під час першого півріччя парламентарі були позбавлені можливості аналізувати законопроекти перед прийняттям, оскільки отримували порядок денний безпосередньо перед засіданням. Якщо тенденція реалістичних порядків денних збережеться, це, безумовно, матиме позитивний ефект на законотворчий процес.

8. Збільшення випадків перегляду комітетами своїх висновків на законопроекти, підготовлені до другого читання, що безпосередньо впливає на кінцеву якість тексту законопроектів

Це явище є похідним від покращення роботи Погоджувальної ради.

Можливість комітетом повторно розглянути законопроект, підготовлений згідно з його рішенням до другого читання, у разі наявності зауважень Головного юридичного управління до норм такого законопроекту передбачена частиною 6 статті 118 Регламенту ВРУ. До введення воєнного стану застосування цього положення було не надто частим, однак протягом року повномасштабної війни його популярність значно зросла.

В період до 24 лютого 2022 року цілком звичними були випадки, коли головні комітети не зважали на зауваження у висновках юридичної експертизи до законопроектів, що готувалися до другого читання. Однак, коли змістовне обговорення законопроекту відбувається на засіданні Погоджувальної ради і позиція члена Ради збігається із зауваженнями до законопроекту, то для Комітету це набуває значно більшої ваги, і Голови комітетів погоджуються переглянути свій висновок. Така практика, безперечно, сприяє підвищенню якості законопроектів.

9. Здійснення юридичної експертизи при прийнятті законопроектів за основу в першому читанні

Необхідність термінового прийняття законів зумовила максимальне скорочення законодавчої процедури, за якої законопроекти приймалися одразу в цілому в першому читанні. У зв'язку з цим Головне юридичне управління не надавало своїх висновків на законопроекти, оскільки, згідно з Регламентом, управління готує їх до розгляду в другому читанні.

Незважаючи на це, експерти управління не відійшли від справ, а опрацювали законопроекти на стадії реєстрації та надавали свої зауваження головним комітетам.

Комітети, у свою чергу, враховували зауваження юридичного управління у своїх висновках, викладаючи їх як пропозиції членів комітету. Така нова позарегламентна практика, яка діяла протягом кількох перших місяців дії воєнного стану, допомогла проводити експертизу законопроектів при відсутності другого читання і забезпечила якість законів, на думку деяких стейкхолдерів, навіть на вищому рівні, ніж у довоєнний час.

Така оцінка ефективності застосування цієї практики свідчить на користь доцільності включення її до спеціальної процедури роботи Парламенту в умовах воєнного та/або надзвичайного стану.

10. Збільшення випадків розширення предмету розгляду законопроектів між першим та другим читаннями

Цей механізм законодавчого процесу передбачений частиною 1 статті 116 Регламенту Верховної Ради. За 2022 рік загалом близько 42% законів було прийнято саме з використанням цієї норми. Ця статистика свідчить, з одного боку, про певну недосконалість змісту зареєстрованих законопроектів, оскільки вони не змінюють весь комплекс норм, необхідних для регулювання відносин, які є предметом законопроекту. З іншого боку, частина 1 статті 116 (пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроекту) часто застосовувалася для розширення предмету правового регулювання законопроектів, що є прямим порушенням норм цієї ж статті.

Таким чином, парламентарі свідомо порушували норму, створюючи «законопроекти-матрьошки». Ця практика не була новою для Верховної Ради, однак з введенням воєнного стану її застосування стало значно частішим. У першу чергу, аби пришвидшити проходження через Раду важливих термінових законодавчих змін. Нагадаємо, що серед таких змін: розширення повноважень Верховної Ради та Президента, створення Дослідницької служби тощо. Така практика однозначно порушує норми Регламенту та навряд чи є виправданою навіть у воєнний час.

11. Непристосованість стандартних регламентних процедур до умов воєнного часу, що спричинило масштабні порушення Регламенту Верховної Ради

2/3 законопроектів прийняті з порушеннями Регламенту. При цьому частка таких законопроектів майже дорівнює у першому та другому півріччях воєнного стану, що вказує на відсутність тенденції на зниження кількості порушень. Також сталисть цього показника протягом року вказує на відсутність прямого причинно-наслідкового зв'язку між порушеннями регламентних процедур та фізичною загрозою від перебування депутатів на своїх робочих місцях.

Варто відзначити, що більшість порушень можна оцінити як некритичні, а допускають їх парламентарі свідомо, що логічно викликає потребу діяти одночасно у двох напрямках:

- 1) працювати над підвищенням парламентської дисципліни у напрямку зменшення кількості дій, що порушують Регламент;
- 2) внести зміни до Регламенту, спрямовані на зменшення надмірної зарегульованості процедур.

Поточні дії парламентарів зумовлюють необхідність проведення ревізії усіх законів, при процедурі прийняття яких вчинялися порушення, аби жоден з них не потрапив під загрозу неконституційності.

Більш глобальна потреба, яка виникає через таку значну кількість порушень, — необхідність встановлення спеціальної процедури прийняття законів у період дії правового режиму воєнного стану.

Рік законотворчості у воєнних умовах надав необхідний досвід і чітке розуміння специфіки роботи Парламенту в таких умовах, а також продемонстрував об'єктивну доцільність існування спеціальної процедури.

12. Послаблення контрольної функції

Контрольна функція Парламенту протягом дії воєнного стану стала дещо менш ефективною і значно менш видимою. Незначний вплив війни на виконання Парламентом цієї функції не є заслугою народних депутатів, Апарату Верховної Ради чи адаптованих до воєнних умов процедур парламентського контролю. Радше падіння ефективності було маловідчутним через нерозвиненість цього аспекту діяльності Ради у мирний час.

Погіршення парламентського контролю під час війни передусім пов'язане із впровадженням закритого режиму роботи Верховної Ради, наслідком чого стала відсутність «години запитань до Уряду», відсутність звітування Кабміну на пленарних засіданнях Ради, перенесення заслуховувань представників виконавчої влади із засідань Парламенту на засідання Погоджувальної ради та в інші більш закриті формати.

13. Доля народних депутатів із проросійських політичних сил: припинення повноважень для однієї частини та співпраця із більшістю для іншої

Повномасштабне вторгнення в Україну спричинило необхідність притягнення до політичної відповідальності народних депутатів проросійських політичних сил. Зокрема, політична партія ОПЗЖ, фракція якої була представлена в Парламенті, була заборонена рішенням суду. Депутатські повноваження десяти членів цієї фракції були достроково припинені: у половини з них на підставі особистих заяв, у решти — внаслідок втрати українського громадянства.

Рада не знайшла рішення, яке дозволило б задовольнити суспільний запит на припинення повноважень усіх депутатів, обраних від проросійських політичних сил, без порушення конституційних норм.

40 народних депутатів фракції ОПЗЖ сформували дві парламентські групи та продовжили здійснювати свої повноваження, брати участь у голосуваннях. Траплялися випадки, коли голоси цих груп ставали ключовими для прийняття законів, які не підтримувалися іншими депутатами опозиційних сил або і частиною депутатів більшості.

14. Зміна ролей у владному трикутнику «Президент-Кабмін-Верховна Рада»

Верховна Рада зменшила свою роль у системі вироблення рішень як за формальними показниками, так і за неформальними оцінками.

У формальній площині протягом 8 сесії зросла роль Уряду в законодавчому процесі: урядові законопроекти проходили законодавчі етапи швидше, а частка кабмінівських законів, порівняно з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, зросла. Так само, за формальними ознаками, Президент під час воєнного стану зменшив свою роль у формуванні державної політики.

Однак, за неформальними оцінками, майже всі стейкхолдери, з якими проводилися інтерв'ю, відзначали суттєве зростання впливу Президента та його Офісу в системі прийняття рішень.

Вступ

Україна 24 лютого 2022 року опинилася у центрі найбільшої війни XXI сторіччя. Цей трагічний досвід є водночас унікальним для державних інституцій, які постали перед екстраординарними викликами.

Цей досвід є винятковим і для Верховної Ради, яка є демократично обраним парламентом великої європейської держави. Цій інституції відведена одна з ключових ролей у системі державного управління як мирного, так і воєнного часу. Її роль у системі прийняття рішень зумовила також важливість Верховної Ради як однієї з цілей для захоплення або знищення противником.

Власне забезпечення фізичної безпеки народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради під час виконання ними своїх обов'язків було фактично найбільшим викликом від початку повномасштабного вторгнення. У перші місяці війни бойові дії відбувалися в безпосередній близькості від столиці, український Парламент був під загрозою фізичного знищення. Під час перших засідань після 24 лютого 2022 року депутати з острахом вдивлялися у скляну стелю сесійної зали, очікуючи російських ракет.

Поруч з фізичною безпекою народних депутатів викликом стало і питання легітимності всієї Верховної Ради України. Деякі народні депутати зрадили своїй присязі на вірність Україні і втекли за кордон або навіть відкрито перейшли на бік ворога. На початку повномасштабного вторгнення російська пропаганда поширювала повідомлення про те, що таких депутатів набагато більше, керівництво ВРУ теж втекло, а тому Верховна Рада вже не може приймати рішення. Це мало б підірвати легітимність Верховної Ради України і, як наслідок, зменшити можливості України чинити централізований та організований опір російській агресії.

Ще одним викликом був транспортний колапс, коли навіть дістатися до своїх робочих місць стало проблемою для депутатів та співробітників Апарату Верховної Ради — громадський транспорт припинив роботу, на АЗС бракувало пального, а пересуватися містом стало небезпечно.

Попри ці виклики, Верховна Рада продовжила працювати та виконувати свою роль у системі вироблення рішень. Це дослідження показує, як саме український Парламент зміг налаштувати свою роботу в таких екстраординарних умовах. Вивчення цього досвіду, безумовно, є вкрай важливим, оскільки це може допомогти Верховній Раді зробити висновки та підготуватися до можливих викликів майбутнього. Крім того, унікальний український досвід працюючого в умовах воєнного стану парламенту може бути не менш цікавим і для представників парламентів інших демократичних країн.

У цьому Часописі аналіз зміни процесів діяльності Верховної Ради України здійснено через призму обставин воєнного часу і всіх супутніх викликів. Ефективність та доцільність усіх обмежень та процедурних порушень оцінюється відповідно до рівня фізичної загрози, який був безпрецедентно високим у перші місяці воєнного стану та майже нормалізувався через рік його дії.

Загальні зміни у законодавчому процесі в залежності від зовнішніх факторів протягом року дії воєнного стану умовно поділені на три етапи:

- › з 24 лютого до квітня 2022 року — окупація Київської області, максимальний рівень фізичної загрози для народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради України;
- › з квітня до серпня 2022 року — зниження рівня загрози та відновлення життя столиці— після деокупації Київщини;
- › з серпня 2022 року до березня 2023 року — адаптація суспільства та Парламенту до життя та роботи в умовах затяжного воєнного стану, відродження довоєнних політичних процесів, виникнення запиту на дотримання Регламенту ВРУ при прийнятті законів.

Тож спробуємо проаналізувати, як Верховна Рада України адаптувала свою діяльність протягом цих етапів першого воєнного року, наскільки ці зміни відповідали довоєнним регламентним вимогам та які з відхилень від таких вимог знайшли своє відображення в законі.

Розділ 1

Легітимність Верховної Ради України



Росія планувала максимально швидко, з мінімальною кількістю бойових дій окупувати територію України. Інтегральною частиною такого плану була дезорганізація системи управління, щоб протидію російським військам чинили лише розрізнені і нескоординовані підрозділи. Для цього потрібна була нейтралізація ключових органів влади, зокрема Верховної Ради.

Саме Парламент має надавати свою згоду на введення воєнного стану та загальну мобілізацію, причому робити це регулярно. Саме Рада має приймати закони, які дозволять адаптувати державу до війни та погоджувати перерозподіл бюджету. Більше того, Верховна Рада є також вагомим символом, вона уособлює українську демократію. Реальний (чи схожий на справжній) параліч або делегітимація цієї інституції в перші тижні війни могли мати катастрофічні наслідки для української державності та ходу війни.

План з нейтралізації Верховної Ради почали активно втілювати вже з 24.02.2022. Деякі народні депутати цьому посприяли. Десятки народних обранців не прийшли на засідання 24.02.2022. Хтось з них був за кордоном, а деякі не просто втекли від своїх обов'язків, а виявилися колаборантами та ворогами України.

Колаборанти з мандатом народного депутата мали бути демонстрацією того, що в Україні існує вагома проросійська частина суспільства, яка має своїх представників у законодавчому органі. Це означало б, що росія справді почала вторгнення для захисту пригніченого російськомовного населення. 24 лютого активізувалася також мережа дезінформаторів. Разом з повідомленнями про «мітки» поширювалася інформація про масову втечу народних депутатів за кордон, включно з керівництвом Парламенту. Все це разом мало на меті показати, що Верховна Рада нефункціональна.

Тому, можливо, найважливішим днем для Верховної Ради під час повномасштабної агресії було 24 лютого 2022 року. Це межа, на якій Парламент мав продемонструвати свою готовність працювати та ухвалювати важливі рішення або «посипатися», показавши параліч центральної влади та неготовність України чинити організований спротив російській агресії.

Можна виділити 6 факторів, які значною мірою допомогли Верховній Раді України зберегти свою легітимність та виконувати належну роль у системі прийняття рішень — дієздатна більшість, збереження організаційної спроможності, консолідація, символічна сталість та збереження достатнього рівня публічності й високого рівня громадської довіри.

Дієздатна більшість

Зібравшись о 8 ранку 24 лютого, народні депутати 300 голосами затвердили Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». 300 голосів — це рівень підтримки, потрібний для внесення змін до Конституції, одне з найвищих «порогових» значень підтримки. Це означає, що аргументи про неспроможність Верховної Ради приймати рішення були лише дезінформацією ворога, що основна маса депутатів не втекла за кордон. Отже, Парламент є повноважним приймати рішення, вводити воєнний стан, загальну мобілізацію, перерозподіляти кошти, приймати потрібні закони, вести війну. І кожне голосування у сесійній залі з 24 лютого знову і знову підтверджувало наявність необхідної більшості.

Організаційна спроможність

У Верховній Раді виявилось не тільки достатньо депутатів, щоб ухвалювати рішення (або навіть змінювати Конституцію, якби не було воєнного стану), але і збереглися всі критично необхідні організаційні структури та механізми, які дозволили ці рішення готувати і належно оформлювати (часто не на 100% у рамках Регламенту, але хоча б рамках Конституції). Безумовно, у цьому була заслуга конкретних людей — працівників Апарату, які і забезпечували роботу народних депутатів та структур Верховної Ради України.

Консолідація

Протягом більшої частини 7 сесії депутати голосували майже одностайно. Десятки звичайних законів набирали більше 300 голосів. Така ситуація була особливо важливою для перших тижнів з 24.02.2022. Вона показала, що скільки-небудь значне проросійське представництво у Верховній Раді є вигадкою. Консенсусом серед українських парламентарів є збройний захист України. Навряд чи політичний процес (в сенсі politics) зник на 100% навіть

на початку вторгнення. Однак назовні цього не було помітно: ані намагань здобути електоральні бали, ані перегонів з популістичних обіцянок, ані парламентських торгів. Пізніше консолідація була підкреслена за рахунок позбавлення поодиноких проросійських депутатів мандатів та заборони проросійських партій.

Символічна сталість

В умовах дезінформації та спроб показати, що існуючі раніше інституції не працюють, важливо було продемонструвати, що Парламент після 24.02.2022 є тим самим, що і до вторгнення. Це не нові законодавчі збори, які працюють за щойно встановленими правилами, а легітимно обраний Парламент, повноважна Верховна Рада України зі всією повнотою влади. У цьому контексті важливим було рішення проводити засідання у будівлі на вул. Грушевського, 5. Якби народні депутати вирішили збиратися в іншому, більш захищеному місці, це могло б сприйматися як втеча, посіяло б недовіру, поставило під сумнів всі прийняті в цьому новому місці рішення і те, що це та сама Верховна Рада України.

Достатній рівень публічності

В умовах абсолютно реальної загрози життям народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради необхідність обмеження інформації щодо роботи Парламенту була цілком виправданою. Однак рівень публічності, який залишився, був цілком достатнім для того, щоб спрацювали всі інші фактори, щоб, у першу чергу, громадяни України, а також наші союзники сприймали Верховну Раду як діючу, спроможну і легітимну інституцію. Телемарафон «Єдині новини», онлайн-медіа та соціальні мережі допомогли поширити інформацію про легітимний і працюючий український Парламент. Публічність, хоча і в обмеженому вигляді, забезпечила надійний захист від дезінформації та інформаційних атак.

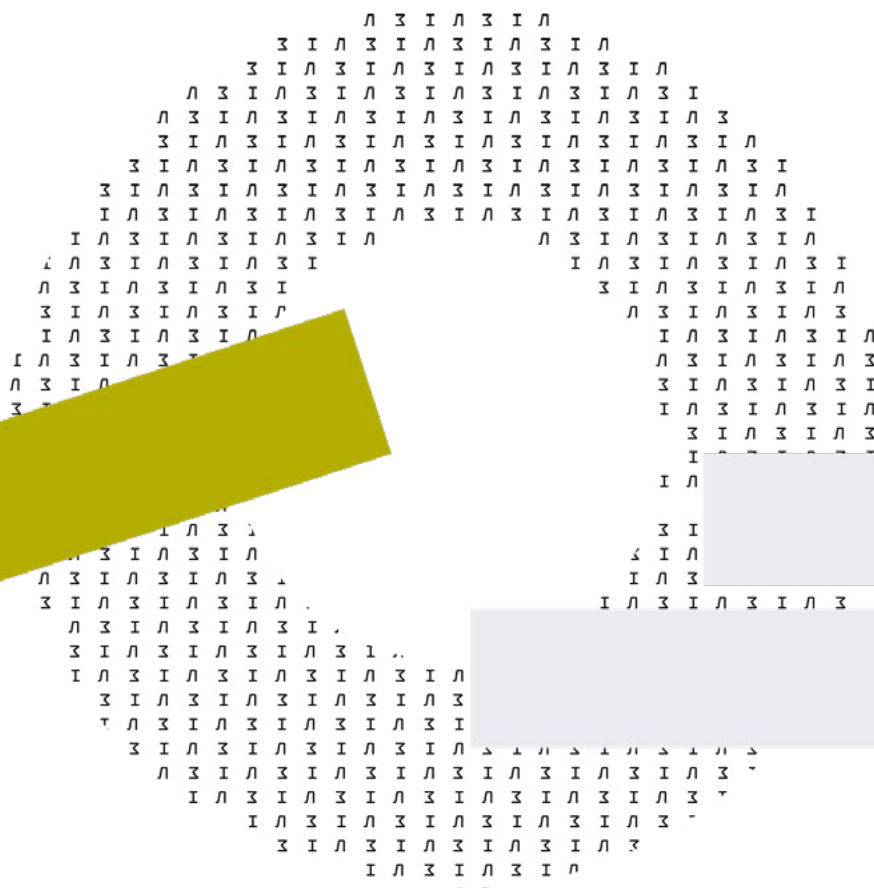
Високий рівень громадської довіри

Існування сукупності п'яти вказаних вище факторів, а особливо консолідації дієздатної більшості народних депутатів навколо цілі протистояння агресору зумовили нетривіально високий рівень схвалення та підтримки громадянами дій українського Парламенту. За результатами одного з соціологічних досліджень, рівень довіри громадян до Парламенту напередодні повномасштабного вторгнення — у грудні 2021 року — становив 11%. При проведенні аналогічного дослідження за тією ж методологією через рік — у грудні 2022 року — довіряли Парламенту вже 35% опитаних, а баланс довіри за той період змінився з -56% до +2¹. Важливо, що в перші місяці схвалення дій Верховної Ради України було ще значно вищим, що підтверджують результати іншого дослідження. Згідно з його результатами, аж 64% громадян схвалювали діяльність Верховної Ради і лише 22% мали негативне ставлення².

1 Прес-релізи та звіти - Динаміка довіри соціальним інституціям у 2021–2022 роках. Домашня сторінка КМІС: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1174&page=1>

2 Всеукраїнське опитування Міжнародного республіканського інституту (IRI): лютий 2023. Соціологічна група Рейтинг: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/national_survey_of_ukraine_iri_february_2023.html

Дієздатна більшість, організаційна спроможність, консолідація, символічна сталість, достатній рівень публічності та високий рівень громадської довіри допомогли Верховній Раді довести її легітимність, особливо в перші дні і тижні після 24.02.2022. Верховна Рада показала свою повноважність та готовність працювати для перемоги. Її робота з введення воєнного стану, загальної мобілізації, перерозподілу коштів та ухвалення необхідного законодавства допомогла забезпечити централізований та організований опір російським військам.



Розділ 2

Обмеження доступу до інформації



Однією із перших, всеохопних і довготриваючих змін у роботі Верховної Ради стало обмеження доступу до інформації про роботу Парламенту (особливо про майбутні заходи), персональної інформації про народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради тощо.

Одразу з 24 лютого 2022 року засідання Верховної Ради України стали проводитися закрито та без онлайн-трансляцій. Оточення столиці ворожими військами та загроза ракетних обстрілів об'єктивно зумовили відсутність календарного плану роботи Верховної Ради, публічного розміщення порядків денних та будь-яких анонсів щодо наступних дат проведення засідань на офіційному сайті Парламенту.

Інформація про прийняті нормативні акти, результати голосувань та стенограма засідання з'являлися на вебсайті Парламенту лише через декілька годин після закінчення пленарного засідання або на наступний день. Відеозаписи засідань Верховної Ради відновилися у квітні (у період з 24 лютого до кінця березня відеозаписи не велися взагалі). За словами респондентів, рішення про обмеження доступу до інформації було консенсусним та підтриманим усіма політичними силами (прийнято на засіданні Погоджувальної ради 03 березня 2022 року, протокол засідання № 3), що відповідало тодішньому рівню загрози.

Більше того, приблизно до початку квітня (за рішенням політичного керівництва Ради і за підтримки інших політичних сил) не функціонувала система фіксації особистого волевиявлення народних депутатів: голосування здійснювалося у непоіменному режимі. Тобто дізнатися наразі, хто саме і як голосував у перший місяць повномасштабного вторгнення — неможливо.

Звичайно, з тим рівнем підтримки (300+ голосів) ця інформація видається не надто цінною, однак і надати хоч якісь підтвердження ухвалення в цей період рішень Парламенту досить проблематично, якщо взагалі можливо.

Найбільш оперативними джерелами інформації стали Телеграм-канали окремих парламентарів. Хоча й між ними була «джентльменська угода» щодо публікації інформації про засідання не менше ніж через 2 години після його завершення. Підвищене відчуття небезпеки, особливо під час окупації Київщини сприяло дотриманню угоди. Та навіть через рік після вторгнення завчасні публікації мають поодинокий характер.

6 вересня 2022 року Верховна Рада прийняла постанову, якою передбачила можливість обмеження трансляцій пленарних засідань у період дії воєнного стану за рішенням телеканалу Рада.

Постанова набрала тоді 241 голос «за» завдяки підтримці депутатів «монобільшості» (принаймні тих, хто залишився), а також депутатських груп «Довіра», «Відновлення України» та «Платформа за життя та мир» (останні дві групи складаються із депутатів колишньої фракції ОПЗЖ). Інші опозиційні фракції категорично не підтримали таке рішення та віддали 46 голосів «проти» обмеження.

Вже тоді було очевидно, що для опозиційних фракцій обмеження інформації не видавалося адекватним рівню загроз, які існували для Парламенту, його працівників і самих народних депутатів.

Станом на кінець березня 2023 року деякі народні депутати, зокрема з фракції «Слуга Народу», висловлювалися на підтримку відновлення більш прозорої і відкритої роботи Верховної Ради. Публічні аргументи на користь збереження статус-кво ті ж самі — безпекові міркування.

Утім, не буде секретом, що «управління» законодавчим процесом (як і політичним процесом у широкому значенні) з точки зору політичного керівництва держави в такому режимі значно легше здійснювати.

Для опозиційних фракцій відкритість і завчасне інформування фактично є базовими і невід’ємними правами опозиції у всій її множинності. І наразі ці права є обмеженими, що в умовах воєнного стану багатьма сприймається цілком обґрунтовано. Більше того, і в публічному просторі, і у відповідях деяких респондентів прослідковується думка, що

опозиційні сили «занадто рано відновили політичну боротьбу», а це вже грає на розкол українського суспільства в умовах, коли воно має бути максимально монолітним перед обличчям ворога.

З іншого боку, продовження обмеження інформації про роботу Верховної Ради (зокрема, трансляції засідань в реальному часі), поряд з деякими іншими рішеннями політичного керівництва держави (зокрема, виключення «опозиційних» каналів із телемарафону «Єдині новини»), як представниками самих опозиційних фракцій, так і громадянського суспільства оцінюється як інструмент політичної боротьби проти опозиції.

Вочевидь можна стверджувати, що рішення про обмеження інформації щодо роботи Верховної Ради України, прийняте на початку повномасштабного вторгнення, було важливим та правильним (що підтверджується рівнем підтримки цього рішення) для безпеки народних депутатів і працівників Апарату Верховної Ради України. Це рішення також сприяло зникненню популістично-політичної складової у роботі Парламенту та додало змістовності політичним дискусіям у законодавчому процесі. Проте відкритість роботи законодавчого органу є одним із механізмів збереження демократичних надбань українського парламентаризму останніх 30 років. Саме тому питання дотримання балансу безпеки діяльності Парламенту та його відкритості залишатиметься актуальним до завершення дії режиму воєнного стану.



Розділ 3

Особливості законодавчого процесу



3.1 Погоджувальна рада депутатських фракцій та груп

Введення воєнного стану радикально вплинуло на діяльність Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп).

Безпекова ситуація спричинила необхідність перенести роботу цього органу у закритий формат, що змінило його до невпізнаності: відсутність телекамер перетворило Погоджувальну раду з майданчика для політичних заяв на реально діючий консультативно-дорадчий орган Парламенту.

За твердженням респондентів, двогодинні промови для журналістів та виборців змінилися кількогадинними (по 3, а то і 5 годин) змістовними обговореннями законопроектів. Поява конструктивності у роботі цього органу значно підвищила його роль у законодавчому процесі.

Ідея переходу до закритого формату роботи Погоджувальної ради не нова. Ще у 2016 році така рекомендація була надана Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса:

“

Підхід до організації роботи Погоджувальної Ради з питань формування порядку денного роботи парламенту повинен бути переглянутий. Засідання Погоджувальної Ради повинні відбуватися у закритому для ЗМІ режимі.³

”

Однак для впровадження цієї рекомендації не було політичної волі ані у VIII, ані у IX скликаннях (до 24 лютого 2022 року). При цьому всі без винятку розуміли, що в такому вигляді основна функція Погоджувальної ради була затьмарена політичними заявами. Пет Кокс під час своїх візитів до України навіть називав Погоджувальну раду «політичним реаліті-шоу». Воєнний стан неочікувано посприяв виконанню цієї, як виявилось, цілком обґрунтованої рекомендації.

Під час перших місяців війни проекти порядків денних формувалися керівництвом більшості самостійно і надавалися лідерам інших фракцій та груп безпосередньо у день проведення Погоджувальної ради. Такий формат був проблематичним для змістовного обговорення під час її засідань, адже оперативно опрацювати порядок денний і запропоновані до нього законопроекти було певним викликом для опозиційних фракцій. Проте респонденти, в тому числі представники опозиційних фракцій та груп, зазначають, що згодом ця проблема була вирішена і узгодження порядків денних стало більш предметним.

Неможливість проведення тривалих пленарних засідань через безпекові ризики, необхідність прийняття великої кількості безпекових та економічних законів, поряд з бажанням продемонструвати українському суспільству і всьому світу єдність різних політичних парламентських сил, спричинили реальне змістовне обговорення законопроектів між більшістю і представниками опозиційних фракцій та груп і змусили депутатів дійсно домовлятися про їх підтримку. Протягом перших місяців дії воєнного стану після Погоджувальної ради у сесійну залу потрапляли лише ті проекти, які мали загальну підтримку, а чимало дискусійних законопроектів знімалися з порядку денного.

Так, на першому пленарному засіданні, яке відбулося після введення воєнного стану — 3 березня 2022 року — депутати прийняли 14 законів, кожен з яких набрав від 279 до 287 голосів «за»⁴. На наступному засіданні — 15 березня — було прийнято 21 закон в цілому та 5 за основу, кожне з рішень (окрім голосування за законопроект щодо запровадження диференційованої рентної плати за видобування газу природного, який набрав 270 голосів) було підтримане від 335 до 345 голосами⁵. Такі результати однозначно свідчать про попереднє узгодження та підтримку питань порядку денного усіма парламентськими фракціями та групами. 24 березня ситуація була такою ж. Прийнято 18 законів, кожен з яких отримав від 321 до 363 голосів «за»⁶. Лише Постанова про призначення

³ Доповідь та дорожня картка щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

⁴ Електронний протокол пленарного засідання 03.03.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=03032022&nom_s=7

⁵ Електронний протокол пленарного засідання 15.03.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=15032022&nom_s=7

⁶ Електронний протокол пленарного засідання 03.03.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=24032022&nom_s=7

Сольського М. Т. на посаду Міністра аграрної політики та продовольства України була підтримана всього 294 депутатами, що пояснюється небажанням опозиції брати відповідальність за призначення провладного міністра.

Також варто відзначити, що стандартною практикою стала участь у Погоджувальній раді представників виконавчої гілки влади для пошуку оптимальних рішень у формуванні та реалізації державної політики (часто із фаховим обговоренням конкретних положень законопроектів), що також мало підвищити якість рішень Парламенту та пришвидшити їх реалізацію.

З часом (приблизно з другої половини 2022 року) формат роботи Погоджувальної ради і загальна політична ситуація дозволили опозиційним силам періодично просувати власні ініціативи в обмін на підтримку дискусійних законопроектів більшості, чого на початку роботи в закритому режимі не спостерігалось. При цьому деякі опозиційні фракції повернулися до вже зовсім «мирних» форматів парламентської боротьби: 1) реєстрація великої кількості поправок із потенційною можливістю використання їх для парламентської обструкції і 2) погрози затягувати роботу в залі засідань (де представлення і мінімальне обговорення законодавчих ініціатив з часом все ж повернулися) через обговорення всіх без винятку законопроектів, що, у свою чергу, загрожувало втратою достатньої кількості голосів у більшості.

Варто відзначити: при тому, що є чіткі описи від деяких респондентів кількогодинних змістовних обговорень законопроектів на засіданнях Погоджувальної ради, для людей з-поза Верховної Ради, та і для деяких народних депутатів, формат проведення Погоджувальної ради залишається не до кінця зрозумілим.

Для прикладу, у стенограмах пленарних засідань Головуючий вимовляє багато реплік на кшталт:

“

За пропозицією Погоджувальної ради депутатських фракцій і груп ми продовжуємо пленарне засідання», «перелік питань, який був попередньо узгоджений Погоджувальною радою, вам надано», «на Погоджувальній раді ми домовилися, що перше питання 7276 ми розглядаємо за процедурою коротких двохвилинних виступів.»

”

При цьому на сайті ВРУ не зазначені хоча б постфактум дати проведених засідань цього органу⁸, а один із респондентів зазначив про отримання відмови в участі у засіданні Погоджувальної ради із посиланням на те, що «Верховна Рада працює в режимі одного пленарного засідання, а тому засідання Погоджувальної ради не проводяться».

⁷ Стенограма пленарного засідання 14.04.2022, опублікована на вебсайті ВРУ: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7990.html>

⁸ Розділ «Стенограми погоджувальних рад» на вебсайті ВРУ: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenpog/80>

Загалом можна виділити такі основні наслідки переведення роботи Погоджувальної ради у закритий формат:

1. Реальне обговорення порядку денного і законопроектів в рамках Погоджувальної ради дозволило усунути політичні дискусії з пленарних засідань.
2. Узгоджені законопроекти значно швидше почали проходити стадії законодавчого процесу, що було критично важливим у перші місяці повномасштабного вторгнення.
3. Майже кожне рішення Парламенту мало підтримку всіх політичних сил, що було показником єдності політичних сил для внутрішньої і зовнішньої аудиторій у критичний період.
4. Неможливість тривалих дебатів на пленарних засіданнях та змістовне обговорення норм законопроектів на Погоджувальній раді дозволило знімати з порядку денного «недопідготовлені» законопроекти та повертати їх комітетам для доопрацювання, що можна оцінити як ознаку підвищення якості законодавства.
5. Порядки денні засідань Верховної Ради стали реалістичними: деструктивна довоєнна практика, коли, до прикладу, порядок денний пленарного засідання 21.05.2021 містив 103⁹ питань¹⁰, з яких було пройдено 9¹¹, припинилася. Для прикладу, вже під час дії воєнного стану порядок денний 12.05.2022 містив 16¹² питань, з яких усі 16¹³ були прийняті, 31.05.2022 – 22¹⁴ питань, 19¹⁵ з яких прийняті.

Зважаючи на всі позитивні наслідки вимушеного переведення засідань Погоджувальної ради у закритий формат, цілком логічним було би продовження цієї практики й у мирний час.

⁹ Порядок денний 21.05.2021, опублікований на вебсайті ВРУ: <https://www.rada.gov.ua/meeting/awt/show/7722.html>

¹⁰ Під одним питанням порядку денного розуміється розгляд включення законопроекту до порядку денного, розгляд проекту закону чи постанови (декількох альтер-нативних проектів законів чи постанов).

¹¹ Електронний протокол пленарного засідання 21.05.2021, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=21052021&nom_s=5

¹² Порядок денний 12.05.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: <https://www.rada.gov.ua/meeting/awt/show/8000.html>

¹³ Електронний протокол пленарного засідання 12.05.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=12052022&nom_s=7

¹⁴ Порядок денний 31.05.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: <https://www.rada.gov.ua/meeting/awt/show/8006.html>

¹⁵ Електронний протокол пленарного засідання 31.05.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=31052022&nom_s=7

3.2 Комітети Верховної Ради України

Ні для кого не буде відкриттям, що основна робота над законопроектами відбувається саме на стадії підготовки їх у комітетах. А при відсутності обговорення законопроектів у залі пленарних засідань роль їхньої якісної підготовки профільними комітетами значно підвищилася. Народні депутати майже не мали змоги ставити поправки на підтвердження або скасування під час засідання Парламенту, тому комітети при розгляді законопроектів до другого читання готували фактично їх фінальні тексти. Депутати лише на «комітетській» стадії законодавчого процесу могли відстояти надані ними поправки та пропозиції.

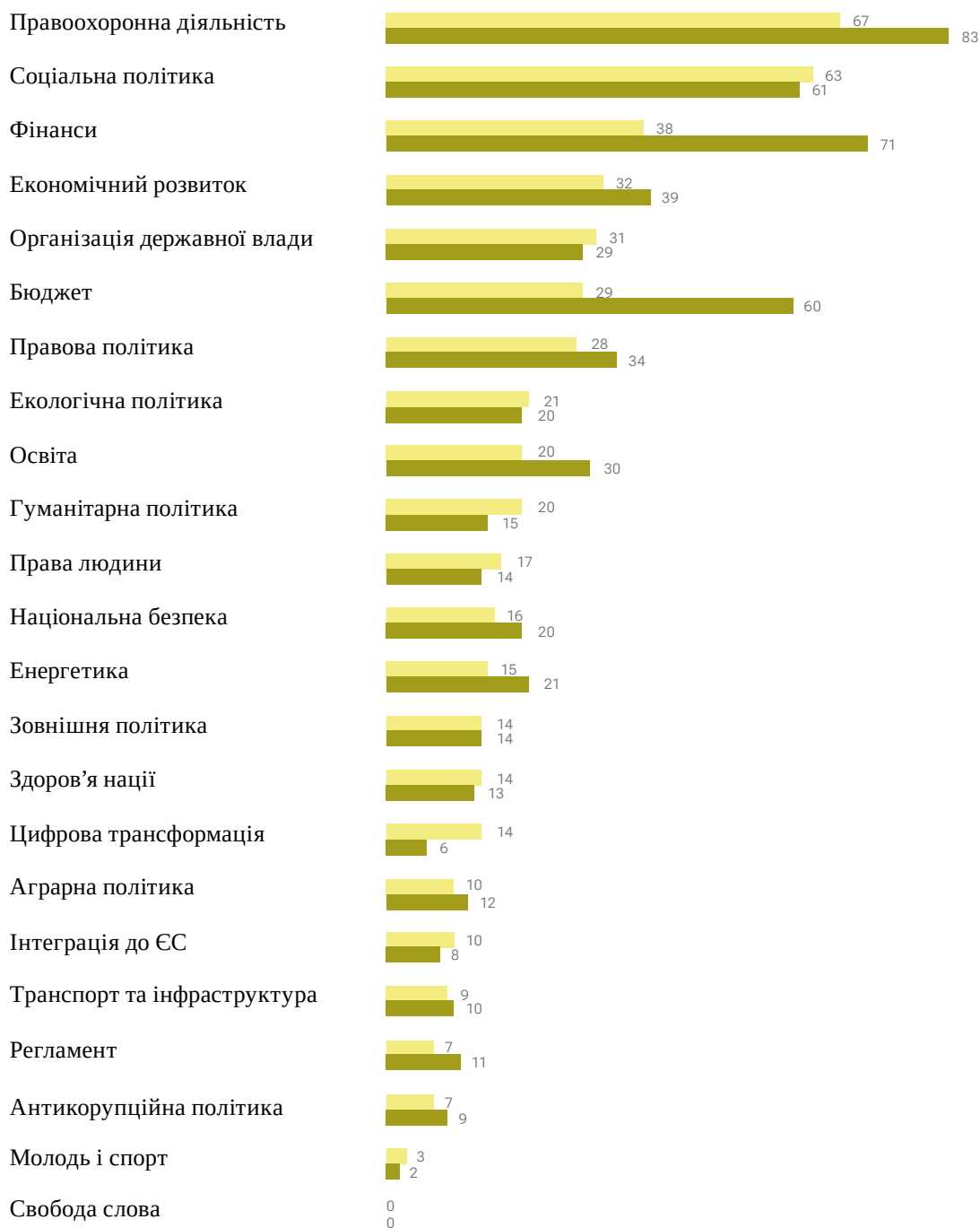
Цей етап потребує чимало часу, який народні депутати, а також працівники секретаріатів комітетів мали би проводити в адміністративних будівлях Верховної Ради. Однак на допомогу тут прийшла вчасно реалізована Апаратом Парламенту технологія віртуального робочого місця, яка підготувала українських парламентарів і державних службовців до формату повноцінної віддаленої роботи з можливістю створення, погодження, підписання кваліфікованим електронним підписом та реєстрації всіх визначених Регламентом Верховної Ради України видів документів, найважливішими серед яких є проекти законів, супровідні документи до проектів законів (обов'язкові висновки та експертизи) і порівняльні таблиці до законопроектів до другого та наступного читань. Рішення щодо можливості проведення засідань комітетів Верховної Ради у режимі відеоконференції, прийняте у 2020 році, також виявилось надважливим для роботи Парламенту в умовах війни.

Наявність правової бази та досвіду, здобутого під час роботи в умовах пандемії коронавірусу, дозволили проводити роботу комітетів онлайн та ухвалювати висновки на всі законопроекти перед їх голосуванням Радою, чим забезпечувалася відповідність вимогам Конституції.

При цьому повномасштабна війна і фізична загроза мешканцям столиці (особливо у перші півтора місяця війни) внесла свої корективи у розподіл навантаження на різні парламентські комітети.

Найбільша кількість законопроектів почала проходити через комітети з питань: 1) фінансів, 2) правоохоронної діяльності, 3) економічного розвитку та 4) національної безпеки.

Навантаження на головні комітети – 6 сесія

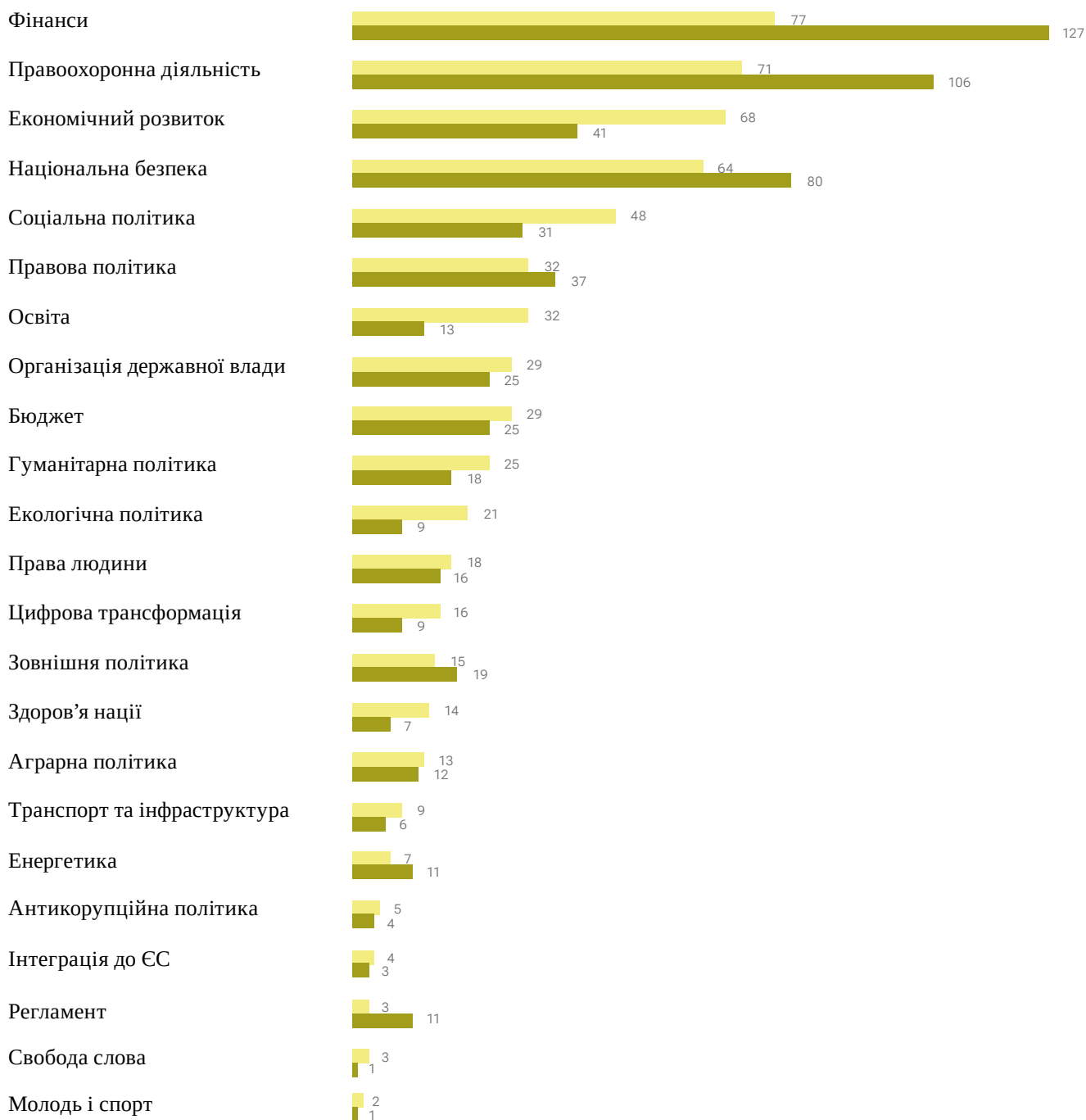


16

● Кількість наданих за сесію висновків до законопроектів, для яких цей комітет головний

● Кількість зареєстрованих за сесію законопроектів, для яких цей комітет головний

Навантаження на головні комітети – 7 сесія

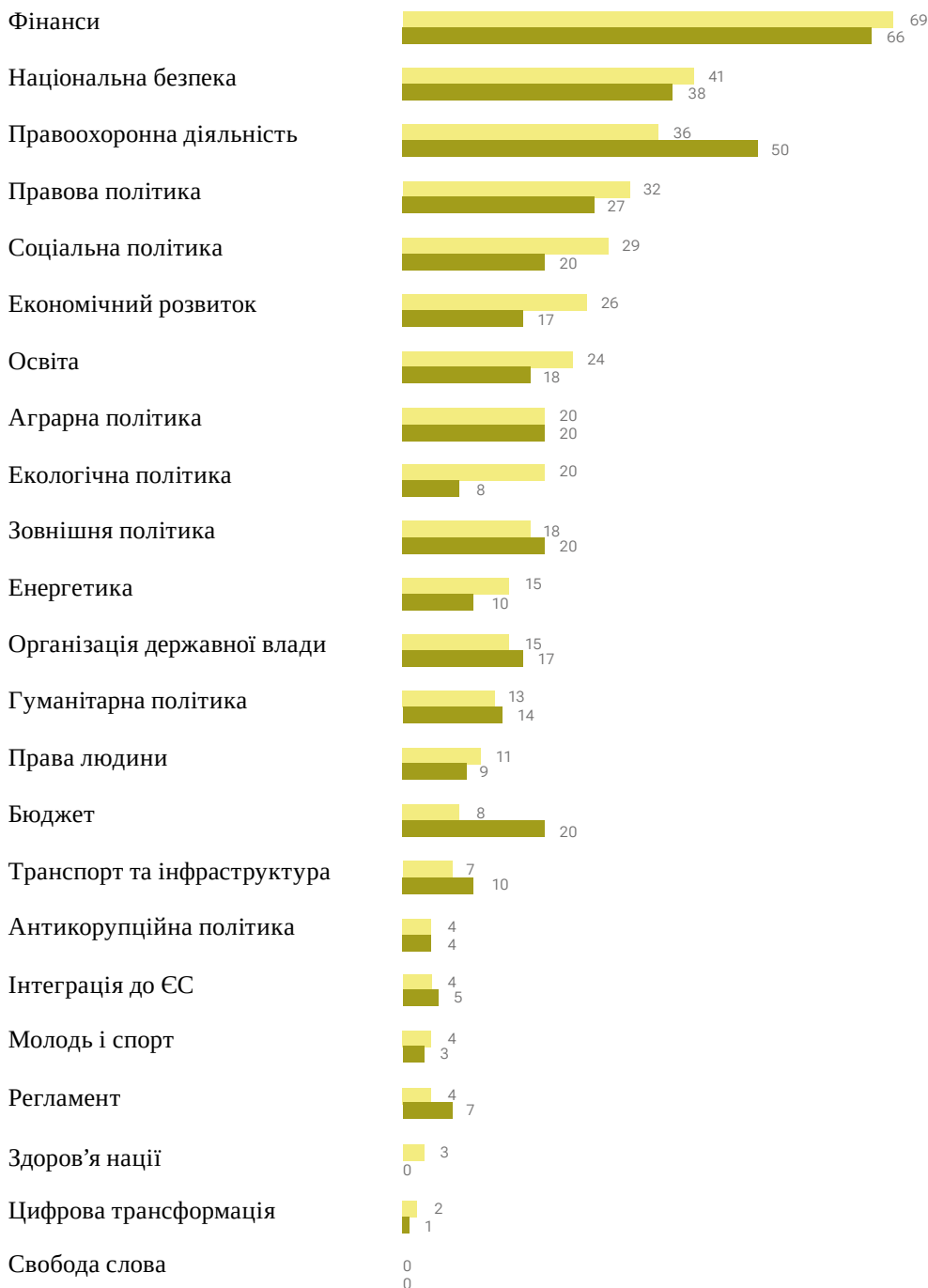


17

● Кількість наданих за сесію висновків до законопроектів, для яких цей комітет головний

● Кількість зареєстрованих за сесію законопроектів, для яких цей комітет головний

Навантаження на головні комітети – 8 сесія



● Кількість наданих за сесію висновків до законопроектів, для яких цей комітет головний

● Кількість зареєстрованих за сесію законопроектів, для яких цей комітет головний

18

В абсолютному вимірі за час 7 сесії значно збільшилося навантаження на комітети з питань фінансів, економічного розвитку та національної безпеки. Кількість висновків, які надав Комітет з нацбезпеки як головний, зросла в 4 рази в порівнянні з попередньою сесією.

А Комітет з економічного розвитку та Комітет з фінансів збільшили кількість наданих висновків вдвічі. Дещо збільшилися і до цього високі показники Правоохоронного комітету.

Чому саме ці комітети взяли на себе найбільше навантаження, є цілком зрозумілим: ведення воєнних дій на території України, що не могло не спричинити руйнування критичної інфраструктури, вимагало 1) прийняття антикризових рішень у фінансовій сфері; 2) вдосконалення регулювання сектору безпеки та оборони, 3) зміни відповідальності за злочини, пов'язані з воєнними діями, 4) прийняття рішень, що дозволять забезпечити діяльність правоохоронної системи. На економічний комітет додатково лягла розробка санкційного законодавства.

Вже під час 8 сесії, тобто протягом другого півріччя з моменту введення воєнного стану, розподіл навантаження між комітетами залишився незмінним, а от кількість наданих висновків та розписаних законопроектів — зменшилися порівняно з першим півріччям воєнного стану (7 сесія). Для прикладу, Комітет з питань фінансової, митної і податкової політики надав на 8 висновків менше, але все одно залишився найбільш завантаженим комітетом. Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки надав на 23 висновки менше, але протягом 8 сесії став другим за завантаженістю комітетом. А Комітет з правоохоронної діяльності хоча і зменшив кількість наданих висновків удвічі (з 71 до 36), але залишився у топ-3 найбільш завантажених комітетів. Кількість розписаних законопроектів на ці комітети зменшилася вдвічі порівняно з 7 сесією, однак саме ці комітети все одно залишаються лідерами за кількістю розписаних на них законопроектів. Щодо цих трьох комітетів відповідні дані свідчать про те, що пріоритетні сфери регулювання державної політики залишилися такими ж, але темпи напрацювання законів нормалізувалися.

Протягом року воєнного стану дуже різнилася відкритість роботи комітетів. Деякі з них (до прикладу, Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики) здебільшого вчасно публікували інформацію про проведені засідання та прийняті рішення, оприлюднювали відеозаписи принаймні частини засідань¹⁹. Проте багато комітетів, користуючись ковідними нормами пункту 4 Прикінцевих положень Закону про комітети Верховної Ради України²⁰ (які передбачають трансляцію засідань лише за згодою більшості членів комітету), не транслювали та взагалі не оприлюднили жодного відеозапису своїх засідань. До того ж за два дні до офіційного закінчення пандемії коронавірусу, 30 червня 2023 року, Парламент поширив дію згаданих норм на період воєнного стану та 30 днів після його завершення, зберігши, таким чином, для комітетів право самостійно визначатися щодо закритості чи відкритості своєї роботи.

¹⁹ YouTube канал Комітету гуманітарної та інформаційної політики, де опубліковані відеозаписи засідань комітету під час дії воєнного стану: https://www.youtube.com/@komitet_gi/featured

²⁰ Прикінцеві положення ЗУ «Про комітети Верховної Ради України»: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/116/95-%E2%F0#n429>

Загалом усі респонденти відзначають відданість, з якою і народні депутати, і працівники відповідних секретаріатів виконували свої функції для якісного і своєчасного законодавчого регулювання у відповідь на посталі виклики, які стояли перед всією державою. Втім, картина буде не до кінця повною, якщо не зазначити, що у перші 1,5-2 місяці повномасштабного вторгнення були і комітети, які не працювали взагалі або не виконували свої прями функції, переключившись на парламентську дипломатію: підготовку заяв та комунікацію з колегами з інших національних парламентів всього світу.

3.3 Пленарні засідання Верховної Ради України

Формат роботи

Через виклики, з якими зіштовхнулася Верховна Рада України 24 лютого 2022 року, постало питання: як далі організувати роботу Парламенту? Адже Регламент Верховної Ради України, який встановлює правила парламентської роботи, розрахований на «звичайний режим», на правила мирного часу.

Регламент виявився не пристосованим до діяльності законодавчого органу в умовах повномасштабної війни. Ніхто і не задумувався, що така необхідність колись настане. Тому після оголошення воєнного стану Парламент прийняв 299 голосами Постанову про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії російської федерації проти України. Ця постанова забезпечувала виконання статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Прийняттям цієї Постанови Верховна Рада забезпечила безперервність своєї роботи, розпочавши працювати в режимі одного пленарного засідання, яке не мало закриватися протягом усієї тривалості дії воєнного стану.

Унікальною була процедура прийняття рішення про безперервність роботи. 24 лютого одразу після голосування про затвердження воєнного стану, на 8-й хвилині засідання, Голова Верховної Ради запропонував народним депутатам проголосувати за його усну «процедурну» пропозицію, приблизний зміст якої він озвучив. Питання було одразу поставлено на голосування та отримало 299 голосів «за»²¹. Після голосування це рішення було оформлено як Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року»²².

Пізніше, 06.09.2022, Парламент на заміну цій постанові прийняв нову — про врегулювання організації роботи ВРУ в умовах воєнного стану, яка вже відповідала всім конституційним вимогам²³.

Таким чином, Парламент хоча й постановою (а не внесеннями змін до Регламенту), але все ж легалізував частину змін у своїй роботі, інша ж частина залишилася позанормовою практикою воєнного часу.

Порядки денні, обговорення та голосування

Воєнний стан змінив і механізм створення порядків денних, про що частково вже йшлося у розділі про роботу Погоджувальної ради. Аналізуючи спосіб, у який відбулося формування порядків денних, можна сказати, що керівництво депутатської фракції «Слуга Народу» взяло на себе всю відповідальність у цій частині принаймні протягом більшої частини 7 сесії ІХ скликання (закінчилася 6 вересня 2022 року). На це наштовхує той факт, що, за свідченнями респондентів, списки законопроектів, запропонованих для розгляду в залі пленарних засідань, надавалися учасникам Погоджувальної ради безпосередньо перед її засіданнями. А вже узгоджений Погоджувальною радою перелік законопроектів розсилався решті народних депутатів (принаймні з фракції монобільшості) найчастіше за пів години — годину до самого пленарного засідання.

Такі умови, звичайно, часто унеможливлювали навіть ознайомлення із законопроектами, а про їх аналіз і оцінку впливу навіть не йдеться.

Парламентарям доводилося фактично сліпо довірятися позиції керівництва своїх фракцій та груп у підтримці законопроектів, що виносилися в зал.

²¹ Стенограма пленарного засідання ВРУ 24.02.2022: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7985.html>

²² Картка проекту Постанови: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39148>

²³ Картка проекту Постанови про деякі питання організації роботи Верховної Ради України ІХ скликання під час проведення 8 сесії в умовах дії воєнного стану: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40400>

Прагнення продемонструвати консолідовану позицію як для внутрішньої, так і для зовнішньої аудиторії перед смертельною загрозою, поряд із описаним вище механізмом формування порядків денних, призвели до абсолютного консенсусу при голосуванні за рішення у перші 1,5-2 місяці повномасштабного вторгнення: рішення отримували підтримку майже всіх присутніх на голосуванні депутатів²⁴. При цьому у перші місяці війни законопроекти приймалися без жодного обговорення, якого вимагає Регламент Верховної Ради України. Головуючий зачитував назву та номер проекту нормативного акта, після чого той одразу ж ставився на голосування й отримував підтримку залу:

«Шановні колеги, далі я просто зачитую номер, назву і рішення, яке я пропоную прийняти. Домовилися?

Шановні колеги, прошу прийняти за основу і в цілому з необхідними техніко-юридичними поправками проєкт Закону про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію» (реєстраційний номер 7113). Готові голосувати? Прошу народних депутатів голосувати.

За – 279

Рішення прийнято. Закон прийнятий в цілому.

Я ставлю на голосування проєкт Закону про схвалення Указу Президента України «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань» (реєстраційний номер 7115). Ставлю пропозицію прийняти за основу і в цілому з необхідними техніко-юридичними правками. Готові голосувати? Законопроект 7115.

Прошу голосувати.

За – 282

Рішення прийнято. Закон прийнятий в цілому»²⁵.

Таким чином, Верховна Рада свідомо відійшла від регламентних процедур, оскільки вони вимагають обов'язкового обговорення законопроектів за повною або скороченою процедурою. Рішення про це приймалося на засіданнях Погоджувальної ради, що зрозуміло з текстів стенограм пленарних засідань:

«ЛЕРОС Г.Б.

Шановні колеги, може ми без виступів все проголосуємо і підемо, все одно немає ніякої трансляції? Це займе 20 хвилин все голосування.

ГОЛОВУЮЧИЙ.

Пан Гео, я з вами дуже солідарний. І ми кожного дня, коли працюємо з лідерами фракцій і груп у форматі Погоджувальної ради, це пропонуємо»²⁶.

²⁴ Для прикладу, електронний протокол засідання парламенту за 15.03.2022, де майже всі рішення набрали близько 340 голосів: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=15032022&nom_s=7

²⁵ Стандартна формула прийняття законопроектів у період з 24.02.2022 по 14.04.2022. Цитата зі стенограми за 03.03.2022: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7984.html>

²⁶ Зі стенограми пленарного засідання 03.05.2022: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7995.html>

Зважаючи на відсутність передбаченого Регламентом обговорення та отримання порядку денного безпосередньо перед засіданням, є ймовірність, що деякі депутати навіть не знали, за що саме віддавали свій голос. Завчасне надання порядків денних та наявність обговорень розпочали повертатися лише в середині 7 сесії.

Тоді ж почали з'являтися і перші законопроекти, які вже очевидно не мали консенсусної підтримки. Серед перших таких проектів можна відзначити законопроекти № 7269 та 7307, які були прийняті у травні 2022 року.

Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану № 7269 ще при розгляді у першому читанні 21 квітня 2022 року набрав усього 230 голосів за прийняття його за основу, що виділяє його з-поміж інших таких голосувань того періоду, які набирали близько 300 голосів²⁷. Законопроект отримав різку критику опозиції щодо дисбалансу повноважень на користь військових адміністрацій, який міг бути невиправданим на територіях, де не ведуться активні бойові дії²⁸. На пленарних засіданнях 3 та 12 травня Рада розглядала численні поправки до цього законопроекту. Врешті 12 травня він був направлений на повторне друге читання для доопрацювання комітетом і того ж дня прийнятий в цілому.

Законопроект № 7307 був прийнятий 31 травня 2022 року 238 голосами, що також вирізняє його з-поміж консенсусних рішень. Опозиція відмовилася підтримувати цей проект через те, що він містив положення з високим корупційним ризиком — щодо передачі оборонними підприємствами нерухомості та обладнання в оренду без конкурсу та щодо безоплатної передачі майна²⁹. Цікаво, що цей законопроект досі залишається не підписаним та не заветованим Президентом України.

У зв'язку з безпековою ситуацією в перші місяці війни народні депутати приїжджали в будівлю Ради на вул. Грушевського, 5 лише для того, щоб максимально швидко проголосувати термінові законопроекти. За період з 24 лютого до 2 квітня 2022 року, коли тривали бої за Київ, відбулося всього 5 таких пленарних засідань, загальна тривалість яких становила близько 2 год 23 хв. Це трохи більше, ніж половина від тривалості одного довоєнного засідання. За цей час народні депутати приділили безпосередньо розгляду законопроектів близько 57 хвилин (були ще виступи високих представників іноземних держав). За ці 57 хвилин парламентарі прийняли в цілому 70 законів та 3 постанови. Окрім цього, 10 законопроектів було прийнято за основу³⁰.

²⁷ Електронний протокол пленарного засідання 21.04.2022, опублікований на вебсайті ВРУ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_el_h2?data=21042022&nom_s=7

²⁸ Твердження на основі виступів представників фракцій та груп. Стенограма пленарного засідання 21.04.2022: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7992.html>

²⁹ Зі стенограми пленарного засідання 31.05.2022: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/8005.html>

³⁰ Показники часу та кількості законопроектів вираховані на основі даних, що містяться у стенограмах пленарних засідань та електронному протоколі, розміщених на сайті ВРУ.

Таким чином, на прийнятті одного закону чи постанови депутати у пленарній залі витрачали в середньому близько 47 секунд.

Після голосування

Подальша доля прийнятих законів також була пришвидшеною. Регламентом Верховної Ради України передбачено десятиденний строк для опрацювання Головним юридичним управлінням прийнятого Парламентом закону та його підписання головою головного комітету. Після цього Голова Верховної Ради повинен підписати такий закон не раніше ніж через 2 та не пізніше ніж через 5 днів після подання його на підпис³¹. Проте воєнні дії не давали Парламенту стільки часу.

У кінці кожного пленарного дня перед оголошенням перерви у пленарному засіданні народні депутати голосували за доручення Голові Верховної Ради невідкладно підписати прийняті цього дня акти.

Спочатку цю пропозицію вносив сам Голова, пізніше він почав передавати головування Першому заступнику виключно для голосування щодо такого рішення.

«Веде засідання Перший заступник Голови Верховної Ради України КОРНІЄНКО О.С.
15:11:08

ГОЛОВУЮЧИЙ. Ставлю на голосування пропозицію доручити Голові Верховної Ради невідкладно підписати прийняті сьогодні в цілому Верховною Радою законопроекти та спрямувати їх Президентові України на підпис. Прошу голосувати.

15:11:41
За — 243

Рішення прийнято. Дякую.
Веде засідання Голова Верховної Ради України
СТЕФАНЧУК Р.О.»³²

З формальної точки зору такі дії у будь-якому разі є порушенням Регламенту, однак не можна не відзначити приведення позарегламентної практики хоча б у відповідність до базового принципу, озвученого колишнім Спікером Парламенту Олександром Морозом: «Верховна Рада може все...».

³¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Ст. 130: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/conv/parast130>

³² Приклад зі стенограми пленарного засідання ВРУ 30.08.2022: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/8048.html>

Після звільнення Київської області, яке відбулося 2 квітня 2022 року, у Верховній Раді почали з'являтися законопроекти, які проходили процедуру обох читань. При цьому прийняття законопроектів «за основу» продовжилось без обговорень, а при прийнятті «в цілому» обговорення відбувалися, що сповільнило розвинену перед цим швидкість. Проте час на прийняття законів залишився значно коротшим порівняно з довоєнними показниками.

Кількість прийнятих законів за перше півріччя війни виявилася приголомшливою. У зв'язку зі зниженням безпекових ризиків тривалість засідань збільшилася — вони почали тривати по 2-3 години. Парламент спробував проводити засідання по 3 дні поспіль приблизно раз на 2 тижні, пізніше з 3-денних перейшли на 2-денні. Відсутність обговорень у першому читанні та мінімальне обговорення у другому, а також очевидна консенсусність ухвалення багатьох законів (особливо на початковому етапі) призвели до того, що **з 24 лютого до кінця 7 сесії (6 вересня 2022 року) було прийнято 229 законів.** Це — більше, ніж за будь-яку іншу сесію будь-якого скликання Верховної Ради України (щодо яких є дані).

На прийняття такої кількості законів народним депутатам знадобилося всього 36 годин. **Отже, протягом першого півріччя воєнного стану на прийняття 1 закону парламентарі в середньому витрачали близько 9 хвилин.**

Кількісні показники прийнятих законів за 8 сесію стали значно скромнішими, ніж за попередню: 138 у порівнянні з 229. Напевне, далася взнаки наявності хоча б мінімальних обговорень, оскільки на прийняття одного закону в середньому депутатам під час 8 сесії було потрібно вже близько 13 хв, що довше, ніж протягом 7 сесії, але все одно більш ніж утричі швидше в порівнянні з довоєнним періодом³⁴. Для прикладу, під час 6 сесії цей показник становив 45 хвилин.

Початок 8 сесії ознаменував відродження довоєнних політичних процесів. Віддаленість бойових дій, ефективність протиповітряної оборони та й звичайне звикання до життя в умовах підвищеного рівня небезпеки вплинули на відновлення парламентських дискусій (хоча обговорення законопроектів у пленарній залі залишилися такими ж «усіченими», як і в другій половині 7 сесії). Додатково поверненню у Парламент дискусій і відчуття «звичності» як фракціям та групам, так і окремим народним депутатам сприяло і завчасне надання проєктів порядків денних перед засіданнями Погоджувальної ради та перед пленарними засіданнями.

³³ Кількість законопроектів та пленарного часу згідно з даними Моніторингу роботи Верховної ради IX скликання за 7 сесію: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/Monitoring_7-9-1.pdf

³⁴ Кількість законопроектів та пленарного часу згідно з даними Моніторингу роботи Верховної ради IX скликання за 8 сесію: <https://parlament.org.ua/2023/07/18/strong-monitoring-roboti-vru-za-8-sesiyu-stabilizatsiya-v-umovah-voyennogo-stanu-strong/>

Половина з усіх прийнятих протягом 8 сесії законопроектів були зареєстровані після 24 лютого 2022 року. Вони були спрямовані на вирішення питань воєнного часу. Друга половина — це законопроекти, які були включені в довоєнний порядок денний³⁵. Такі показники є свідченням стабілізації законодавчого процесу, того, що **Парламент перейшов від прийняття щойно зареєстрованих «воєнних» законопроектів до більш планової роботи над вирішенням не тільки пов'язаних із війною питань.**

Перелічені вище чинники безпосередньо повпливали на парламентський консенсус, який утворився на початку дії воєнного стану. Кількість законів, які набирають 300+ голосів зменшилася. Але і зараз є голосування, які досі набирають стільки голосів, хоча найчастіше це або дуже технічні законопроекти, або міжнародні договори. Водночас Верховна Рада зберігає дієздатну більшість та можливість приймати рішення.

Загалом протягом року війни процес роботи народних обранців у пленарній залі значно змінився:

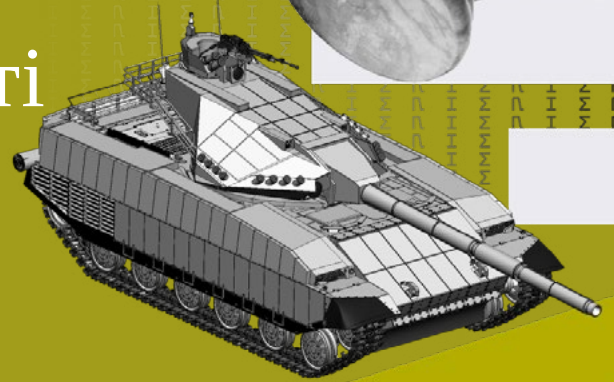
- › припинив існувати календарний план сесії;
- › змінився формат пленарних засідань — спочатку було визначено проведення одного безперервного засідання до кінця воєнного стану, потім змінено на одне засідання до кінця сесії, що теж не відповідає нормам Регламенту;
- › скоротилася кількість сесійних днів та тривалість кожного засідання (які формально є частинами одного великого засідання);
- › була спрощена процедура розгляду законопроектів у пленарній залі шляхом повного або часткового уникнення обговорень законопроектів;
- › запроваджено практику невідкладного підписання та направлення прийнятих законів на підпис Президенту України.

Усі ці нововведення є елементами адаптації процедури роботи Парламенту на пленарних засіданнях. Проте введення цих процедур відбулося в основному *de facto*. *De jure* з вищепереліченого було закріплено лише проведення безперервного засідання (постановою ВРУ), однак і воно не відповідає нормам Регламенту (який має силу закону).

³⁵ Кількість законопроектів та пленарного часу згідно з даними Моніторингу роботи Верховної ради IX скликання за 8 сесію: <https://parlament.org.ua/2023/07/18/strong-monitoring-roboti-vru-za-8-sesiyu-stabilizatsiya-v-umovah-voyennogo-stanu-strong/>

Розділ 4

Забезпечення якості законів в умовах дії воєнного стану



З огляду на кількість прийнятих протягом 7 сесії законів, а також на умови, в яких ці закони приймалися, очевидно і логічно припустити, що якістю ухвалених в таких умовах законів могли поступитися заради оперативності.

Власне більшість респондентів відзначали, що воєнні процеси вимагали швидкого законодавчого реагування, безпекова ситуація майже повністю обмежувала обговорення законопроектів у залі голосувань, а відсутність відповідного досвіду ускладнювала парламентарям оцінку наслідків реалізації норм в умовах воєнної нестабільності.

Вочевидь описані фактори не могли не вплинути на зниження якості прийнятих, особливо в перші місяці воєнного стану, законів. Однак ситуація із цим не така однозначна, як може здатися на перший погляд. Та й думки самих народних депутатів щодо цього досить різняться.

Наприклад, показником недостатньої оцінки впливу на етапі нормопроекткування (а відтак — і якості законодавчого процесу) може бути «нестабільне» фінансове законодавство, зумовлене численними змінами до Податкового кодексу. За період року повномасштабної війни зміни до ПКУ вносилися 33 рази. Це рекордна кількість за весь час існування цього кодексу. Раніше за календарний рік Парламент змінював його від 8³⁶ до 26³⁷ разів.

³⁶ У 2016, 2017, 2018 роках.

³⁷ У 2015 році. Очевидно, тоді фінансова сфера також потребувала численних антикризових рішень.

З іншого боку, так само можна припустити, що швидкість, з якою змінювалися обставини у перші місяці повномасштабної війни, вимагала від законодавців постійного пошуку оптимальних рішень, що, у свою чергу, могло вимагати перегляду того, що ухвалили раніше.

Іншим підтвердженням того, що якість ухвалених в екстремальних умовах законів була недостатньо високою, можна вважати приклад Закону «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни»³⁸. Першопочатково це був окремий новий закон (не зміни до чинних законів, а саме окремий закон) на цілих 6 абзаців. Протягом року до нього вносили пів десятка змін, суть яких зводиться до виведення окремих видів звітності з-під дії цього закону. Через ці зміни текст законопроекту збільшився у кілька разів. При цьому закон не містить жодної статті, складаючись натомість з пунктів та підпунктів. Одним словом, якість цього документа є досить низькою (виходячи з критеріїв, встановлених Правилами оформлення проектів законів, та основних вимог законодавчої техніки, розроблених Апаратом Верховної Ради України)³⁹. Можливо, що за нормальної ситуації цього закону не мало б взагалі існувати, а його норми мали б бути розкидані по інших законах. Натомість логіку прийняття цього закону можна зрозуміти лише з точки зору часу його прийняття — 3 березня 2022 року, тобто через тиждень з початку вторгнення 24 лютого.

Водночас доволі складно визначити, наскільки зниження якості прийнятих законів є характеристикою саме екстраординарних умов воєнного стану. По-перше, і до цього Верховна Рада приймала суперечливі та не бездоганні (з точки зору нормопроєктувальної техніки) законодавчі зміни. По-друге, приймала подібні законодавчі акти вона вже далеко після перших місяців лютого вторгнення.

Наприклад, 13 грудня 2022 року Верховна Рада прийняла закон «Про медіа»⁴⁰, який, зокрема, вносив зміни і до Регламенту Верховної Ради України. Якість цих змін була досить сумнівною, адже тепер частина 6 статті 3 Регламенту містить логічно та текстуально непов'язані елементи, які фактично дублюють зміст одне одного.

Деякі респонденти взагалі ж вважають, що якість прийнятих протягом перших місяців воєнного стану законів була навіть вищою, ніж у період до 24 лютого. Зокрема, екстремальні умови напрацювання та прийняття законопроектів породили новий механізм забезпечення якості проектів актів. Якщо проаналізувати проекти, зареєстровані та прийняті на початку дії воєнного стану, очевидною є відмінність змісту висновків головного комітету до першого читання на ці акти. Половину тексту висновків на перші «воєнні» законопроекти складають пропозиції комітету до змісту законопроекту. Для висновків, прийнятих у інші періоди, це є зовсім не характерним. Надання пропозицій до тексту законопроекту комітетом при підготовці його до першого читання має винятковий характер, адже всі свої пропозиції комітет може внести поправками до другого читання.

³⁸ Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни : Закон України від 03.03.2022 р. № 2115-IX : станом на 26 груд. 2023 р.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>

³⁹ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації): Апарат Верховної Ради України від 27.11.2014: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06#Text>

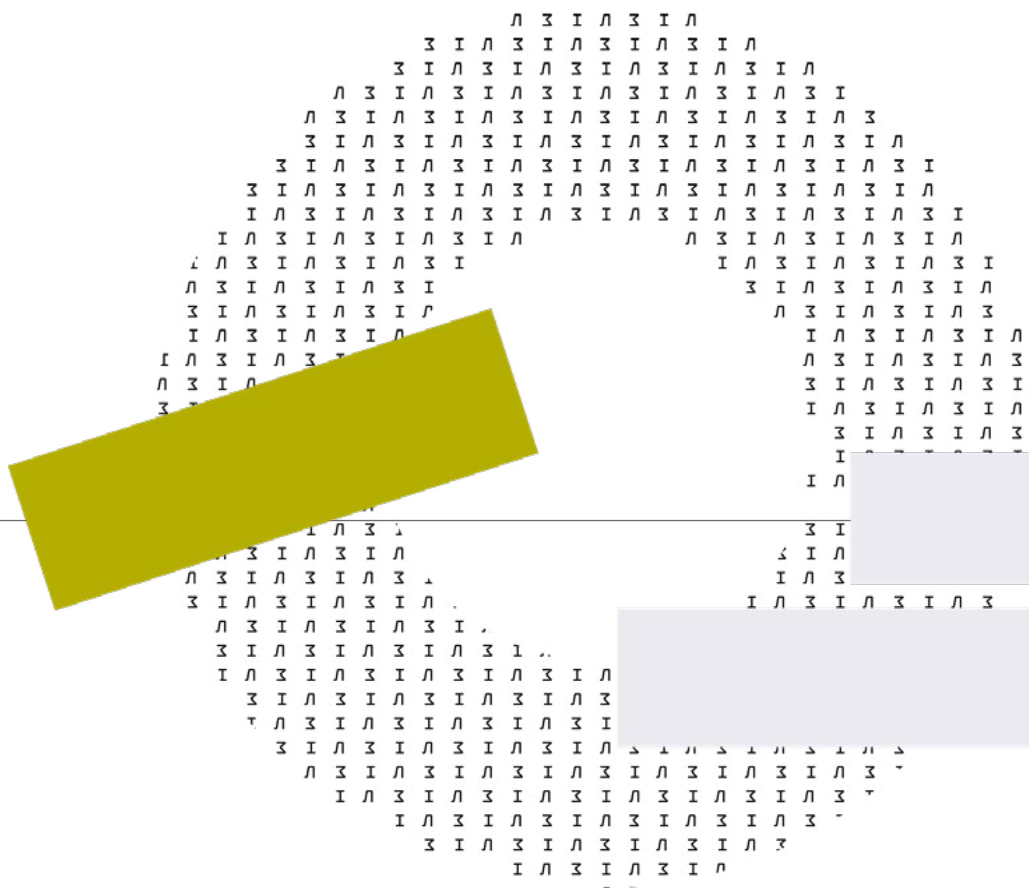
⁴⁰ Проект Закону Про медіа. №2849-IX від 13.12.2022: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3115>

Окреслену практику породила швидкість, з якою необхідно було розглядати законопроекти у сесійній залі із міркувань безпеки у перші місяці повномасштабного вторгнення. На той же період припав пік ухвалення законів у першому читанні та в цілому, що унеможливило надання Головним юридичним управлінням своїх висновків на законопроекти, оскільки згідно з Регламентом управління готує їх до розгляду в другому читанні.

Незважаючи на це, експерти Юруправління не відійшли від справ, а опрацьовували законопроекти на стадії їх реєстрації та надавали свої зауваження головним комітетам. Комітети, у свою чергу, враховували зауваження Юруправління у своїх висновках, викладаючи їх як пропозиції членів комітету.

Така нова позарегламентна практика допомогла забезпечити проведення експертизи законопроектів при відсутності другого читання і забезпечила якість законів, на думку деяких стейкхолдерів, навіть на вищому рівні, ніж до повномасштабного вторгнення.

Додатковим механізмом, який спрацював на забезпечення якості законопроектів, що потрапляли у залу, стала Погоджувальна рада, яка в закритому режимі роботи забезпечувала змістовне обговорення законопроектів у проєкті порядку денного.



Розділ 5

Процедура розгляду євроінтеграційних законопроектів



Повномасштабне вторгнення не зупинило євроінтеграційні процеси в Україні, а навпаки, їх пришвидшило. 28 лютого 2022 року Президент України підписав заявку на членство України в Європейському Союзі. У квітні Єврокомісія передала опитувальник, відповіді на який Україна надала вже до 9 травня. Верховна Рада за таких обставин у співпраці з Урядом активізувала роботу з адаптації українського законодавства праву ЄС.

29 липня 2022 року Парламент прийняв постанову «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції»⁴¹, яка містила певні вимоги до опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Постанова містила **організаційно-адміністративні положення**: про створення підкомітету з питань адаптації законодавства до права ЄС у кожному комітеті. Таке рішення було сприйняте неоднозначно, адже відповідна функція належить власне Євроінтеграційному комітету і частина депутатів вважала за доцільніше посилити саме цей комітет, збільшивши штат його секретаріату для забезпечення можливості належного опрацювання усіх законопроектів. Натомість виконання постанови вимагало розширення штату секретаріатів не одного, а усіх комітетів. При цьому закладалося дублювання функцій між Комітетом з питань європейської інтеграції та рештою.

⁴¹ Постанова ВРУ від 29.07.2022 № 2483-ІХ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>

Також постанова встановлювала **процедурні зміни**: передбачала здійснення попередньої підготовки євроінтеграційних законопроектів усіма комітетами, направлення законопроектів до Євроінтеграційного комітету та Кабміну для проведення додаткової експертизи перед другим та подальшими читаннями, зміну процедури розгляду таких законопроектів на пленарному засіданні ВРУ.

Постанова ВРУ була своєрідним правовим експериментом, що визнавалося у Парламенті. **Запроваджені нею регламентні процедури повинні були міститися у Законі про Регламент**, а не у підзаконному акті. Тож, проєкспериментувавши, відповідний законопроект за ініціативи Голови Верховної Ради та його заступників був зареєстрований у Парламенті в листопаді 2022⁴² року. **Однак залишається не до кінця зрозумілим, наскільки експеримент виявився вдалим**, зважаючи на те, що з першого разу навіть включення проекту закону №8242 до порядку денного було провалено. Та й після другої, вже успішної спроби, яка відбулася на початку лютого 2023 року, жодного подальшого руху щодо прийняття цього акту не було здійснено.

Можливо, перепорою для прийняття законопроекту є встановлення додаткових вимог до оформлення супровідних документів до законопроектів, що сприймаються парламентарями як спосіб обмеження законодавчої ініціативи. У будь-якому разі, **народним депутатам варто було би знайти консенсус у встановленні процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів та зафіксувати її у Регламенті**. Якісна адаптація національного законодавства до права ЄС є ключовим елементом для пришвидшення процедури вступу України до цього наднаціонального союзу, адже саме цьому питанню була присвячена окрема частина заповненого Україною опитувальника.

⁴² Картка законопроекту № 8242 від 28.11.2022: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40926>

Розділ 6

Загальний стан дотримання процедури під час розгляду та ухвалення рішень у Верховній Раді України

Із введенням воєнного стану депутатам довелося шукати межу між дотриманням законності процедури, яка покликана забезпечити якість і легітимність законів, з одного боку, та максимальною швидкістю їх опрацювання і прийняття – з іншого.

Одразу варто підкреслити, що основних положень, які є обов'язковими для конституційності прийнятого закону, парламентарі все ж намагалися дотримуватися. Однак можна навести приклади порушення Конституції як у процедурній частині, так і у положеннях ухвалених законів. Зокрема, тут можна згадати 1) Постанову Верховної Ради «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України» (від 24 лютого 2022)⁴³ та 2) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (від 12 травня 2022)⁴⁴.

Однак якщо ухвалення Постанови зі слів Голови без реєстрації та її попереднього розгляду (тобто у спосіб, який не відповідає Конституції) 24 лютого 2022 року під загрозою ракетних атак здається цілком обґрунтованим, то фактичне розширення конституційних повноважень Верховної Ради України та Президента простим законом не може не викликати питань. Тим паче, що на це звертали увагу експерти Юруправління у своєму висновку.

⁴³ Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року : Постанова Верхов. Ради України від 24.02.2022 р. № 2103-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20/ed20220224#Text>

⁴⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

Що ж стосується саме регламентних норм, то частина з них цілком свідомо ігнорувалася як неважлива в умовах воєнного стану. До таких норм можна віднести:

- › строки надання проєктів та інших документів для опрацювання парламентарями і підрозділами Апарату;
- › обов'язковість обговорень законопроєктів під час пленарних засідань;
- › строки надання альтернативних законопроєктів, строки підготовки для підпису та самого підписання законопроєктів систематично порушувалися.

Протягом першого півріччя війни до 67%, а протягом другого — до 63% законопроєктів (тобто дві третини законопроєктів, прийнятих за рік дії воєнного стану) було прийнято з порушеннями визначених законом процедур (насамперед в частині строків надання документів). Однак не можна не відмітити, що протягом 1-2 сесій ІХ скликання⁴⁵ частка законів, прийнятих з порушенням процедури, була більшою (деякі показники доходили до 82%), ніж протягом пів року війни.

Думки опитаних нами народних депутатів стосовно таких порушень кардинально різняться. Частина з них вважає за необхідне дотримуватися усіх регламентних норм: після деокупації Київської області порушення Регламенту не видається обґрунтованим взагалі. Інша частина не має чіткої позиції щодо оцінки порушень Регламенту та акцентує на необхідності дотримання насамперед приписів Конституції України. Є й такі, які взагалі вважають Регламент Верховної Ради занадто зарегульованим, а невиконання окремих (застарілих чи нерелевантних, на думку респондентів) процедур не вважають порушеннями:

“

Якщо не було виступів і приймалися закони, я не вважаю, що це порушення. Це було за згодою усіх політичних сил.

”

Потреба в адаптації законотворчого процесу до умов воєнного стану створила (а швидше — популяризувала) ще одну парламентську практику, яку можна коротко окреслити як «закони-матрьошки».

Це – закони, в яких під однією назвою ховаються кілька різних за предметом регулювання та змістом законів. Зазвичай такі закони мають один зміст і спрямованість на етапі першого читання, та потім, при підготовці до другого читання, до них вносять поправки, якими фактично додають абсолютно нові положення, що не тільки не розглядалися під час першого читання, а й належать до іншої сфери регулювання.

⁴⁵ Лабораторія законодавчих ініціатив. Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради: Перші дві сесії ІХ скликання: <https://parlament.org.ua/projects/monitoring-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyyi-ih-sklykannya/>

Ця практика не є винаходом депутатів IX скликання, поодинокі випадки її застосування траплялися і в попередніх – зокрема у VIII – скликаннях. Однак зміна положень статті 116 Регламенту, чим була «легалізована» ця практика, сталася якраз у 2019 році, на самому початку роботи нового скликання.

Після введення воєнного стану, намагаючись максимально пришвидшити законодавчі процедури, парламентарі почали активно користуватися саме цією нормою. **Наприклад, Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану».** У редакції першого читання він стосувався розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Але на етапі поправок до другого читання було додано положення, якими розширюються повноваження Верховної Ради та Президента. Зокрема, на основі цих нових норм звільнено Уповноважену Верховної Ради з прав людини Людмилу Денісову. **Нові положення, додані до другого читання, не лише стосувалися зовсім іншої теми, а й порушували Конституцію, адже розширювали повноваження Верховної Ради та Президента.**

У цей же спосіб було утворено Дослідницьку службу Верховної Ради України. Положення про її статус та функції були внесені до Регламенту Верховної Ради поправками до другого читання до проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей встановлення юридичних фактів в умовах воєнного чи надзвичайного стану⁴⁶.

Загалом за 2022 рік, за даними Юруправління, близько 42% законів було прийнято саме з використанням цієї норми. Ця статистика свідчить, з одного боку, про очевидну недосконалість змісту законопроєктів, які реєструються і потрапляють на перше читання: вони не змінюють весь комплекс норм, необхідних для регулювання відносин, які є предметом законопроєкту. З іншого боку, частина 1 статті 116 (де чітко вказано, що пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроєкту) часто застосовувалася для розширення предмету правового регулювання, що є прямим порушенням норм цієї ж статті.

Резюмуючи, варто зазначити, що всі респонденти, з якими обговорювалася тема порушень законодавчого процесу, в тій чи іншій мірі підтримують раціональність та необхідність закріплення у Регламенті спеціальних екстраординарних процедур підготовки, розгляду та прийняття рішень у Верховній Раді в особливих умовах (як-от воєнний стан). І хоча точно відомо, що пакет відповідних змін вже розробляється у Парламенті, наразі, більш ніж через рік після початку повномасштабного вторгнення, Регламент все ще залишається без відповідних змін в цій частині.

⁴⁶ Картка законопроєкту № 7310: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39471>

Розділ 7

Контрольна функція Верховної Ради України



Загальний стан парламентського контролю

За результатами аналізу відкритих джерел та інтерв'ю респондентів можна зробити обережне припущення, що повномасштабне вторгнення та введення воєнного стану в Україні суттєво не вплинули на здійснення Верховною Радою України контрольної функції. У першу чергу через те, що і до повномасштабної війни ця функція визнавалася одним з найслабших місць українського Парламенту. І хоча протягом останніх років контрольній функції приділялося багато уваги на конференціях, круглих столах, обговореннях за участі експертних установ та науководслідницьких центрів, а також ухвалювалися відповідні законодавчі зміни⁴⁷, загальний стан контрольної функції Верховної Ради станом на лютий 2022 року радикально не змінився на краще. І необхідність відбиття повномасштабної агресії та введення воєнного стану в Україні могли лише цю ситуацію погіршити.

Слабкість контрольної позиції Верховної Ради щодо діяльності Кабміну великою мірою зумовлена тим, що в дійсності Парламент не впливає на кадрову політику Уряду. Народні депутати України, відповідно до своїх конституційних повноважень, призначають та звільняють міністрів, однак наразі це здійснюється лише формально, в той час як реальний суб'єкт цих рішень знаходиться поза стінами Парламенту.

⁴⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. No 2259-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-IX#Text>

Виходячи з цього, максимум, що може зробити Верховна Рада, — це заслухати міністрів без будь-яких наслідків для них, окрім, хіба що, репутаційних. Традиційно, як і до початку лютого вторгнення, на засіданнях комітетів представники міністерств присутні далеко не завжди і здебільшого у випадках, коли потрібно презентувати урядовий законопроект. При чому і тоді представництво здійснюється зазвичай на рівні керівника департаменту, рідко — на рівні заступника міністра.

Після оголошення воєнного стану та, відповідно, початку роботи Верховної Ради у напів-закритому режимі, ефективність контрольної функції стала ще нижчою. Заслуховування міністрів, керівників **правоохоронних та силових структур було перенесено з пленарних засідань на Погоджувальну раду**, яка протягом усього року війни проходила абсолютно закрито: без трансляції, без відеозапису, без стенограми.

Водночас зі зміною форми роботи пленарних засідань з порядків денних зникла й «Година запитань до Уряду», яка була чи не найдієвішим з наявних у парламентарів механізмом публічного впливу на урядовців. Наскільки відомо, намірів щодо її повернення наразі немає.

При розгляді певних питань Погоджувальною радою запрошувався Уряд, Міністр оборони, Головнокомандувач Збройних Сил, представники інших військових формувань. Проте тяжко віднести таку форму роботи до парламентського контролю, оскільки запрошення здійснювалися з метою обговорення державної політики з тих чи інших питань, пошуку більш точних та виважених рішень. Зокрема, в такий спосіб було досягнуто домовленості, що не всі ініціативи, які стосуються Збройних Сил України, питань безпеки, оборони, мають потрапляти до сесійної зали: «під купол» мають заходити лише ті, які дають очевидний позитив, в тому числі з урахуванням реалій, які в конкретний момент є на фронті, реального стану речей у Збройних Силах і низки інших питань.

Також, за словами Першого заступника Голови Верховної Ради України Олександра Корнієнка, які він озвучив під час форуму «Демократичні реформи для інтеграції України в ЄС: діалог з провідними реформаторами» 17 червня 2022 року⁴⁸, контрольна функція Парламенту здійснювалася у форматі закритих зустрічей окремих міністрів із 1) керівництвом фракції «Слуга Народу» 2) лідерами парламентських фракцій і груп (що, мабуть, мало чим відрізняється від формату зустрічей із Погоджувальною радою). За словами Першого віце-спікера, станом на середину червня деякі міністри встигли по кілька разів пройти такі «контрольні» зустрічі. Однак результативність цих зустрічей залишається невідомою.

48 Інформація про захід: <https://rpr.org.ua/announcements/demokratychni-reformy-dlia-ievrointehratsii-ukrainy-dialoh-z-providnymy-reformatoramy/>

Активно створюються та діють тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.

Протягом першого року воєнного стану було утворено 6 тимчасових слідчих та 3 тимчасові спеціальні комісії. Предметом діяльності усіх спеціальних комісій є правовідносини, прямо пов'язані з повномасштабним вторгненням РФ та його наслідками.

Зі слідчими комісіями ситуація зовсім інша: лише перші 2 з 6 утворених під час воєнного стану займаються питаннями, спричиненими вторгненням, а інші 4 мають цілком цивільний, не пов'язаний з російською агресією, предмет діяльності. Цей показник є ще одним маркером стабілізації роботи Верховної Ради, повернення фокусу діяльності парламенту до вирішення всього спектру державних питань, а не концентрації виключно на воєнно-політичних⁴⁹.

Сталою проблемою діяльності ТСК залишається їх результативність — коефіцієнт корисної дії комісій як у довоєнний, так і у воєнний час залишається невисоким. Поки жодна з утворених у воєнний стан комісій не досягла результату, заради якого утворювалася: фінальний звіт жодної з них не був затвердженим, про передачу будь-яких напрацювань правоохоронним органам інформація відсутня.

Рахункова палата

Ще одним інститутом парламентського контролю є Рахункова палата. Згідно зі своїм статусом та повноваженнями, цей орган від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, що мало би бути потужним інструментом у руках Парламенту. Однак ефективність роботи Рахункової палати всередині Верховної Ради та за її стінами у багатьох викликає обґрунтовані сумніви. Реформа цього органу у 2015 році не дала бажаного ефекту: змінений механізм обрання Голови палати спричинив ситуацію, за якої кожен з 9 членів палати вважає себе потенційним її очільником. Більшість часу відсутній повноважний склад органу. Звіти аудиторів не затверджуються місяцями через відсутність кворуму на засіданнях Рахункової палати.

Якщо вороже вторгнення зумовило консолідацію українського Парламенту та породило консенсус у його рішеннях, то на членів Рахункової палати не було здійснено такого ефекту. **За рік повномасштабної війни цей орган неодноразово не міг зібрати кворум для затвердження звітів.** При чому і до змістовної якості таких звітів у парламентарів було чимало питань.

⁴⁹ Слідчі комісії, які стосувалися розслідування можливих порушень у сфері гуманітарної допомоги та розслідування фактів сексуального насильства під час воєнного стану були утворені в один день – 20.09.2022. Чотири комісії з невійськовим предметом розслідування були утворені пізніше:

- неефективності діяльності Держліс-, Держводагенства та Держекоінспекції — 18.10.2022;
- фактів корупції в Національній академії аграрних наук України — 01.12.2022;
- фактів порушення законодавства посадовцями БЕБ — 13.12.2022;
- фактів порушення законодавства при відчуженні закордонних об'єктів держвласності — 23.02.2023.

Загалом до роботи цього контрольного органу Парламенту є чимало зауважень як загалом, так і щодо року повномасштабного вторгнення. Зокрема, не може не викликати запитань той факт, що, попри збільшення видатків Державного бюджету у 2022 році майже вдвічі (до 1 трлн 214 млрд гривень), обсяг перевірених Рахунковою палатою коштів держбюджету зменшився на 241 млрд або майже на 40%⁵⁰.

Комітети Верховної Ради України

Змін у виконанні контрольної функції в більшості комітетів не було зафіксовано, проте цього не можна сказати про Бюджетний та, особливо, Безпековий комітети.

Через несталість фінансової системи України під час війни підвищився рівень комунікації та співпраці між Комітетом з питань бюджету та Міністерством фінансів. Збільшення видатків вимагало значної кількості змін щодо зростання суми запозичень та перерозподілу джерел фінансування Державного бюджету, для чого Мінфіну були потрібні погодження Бюджетного комітету (питання щодо конституційності цієї практики — в обхід рішень сесійної зали — залишається відкритим ще як мінімум із VIII скликання). Такі погодження є одним з основних механізмів контролю комітету за виконанням Урядом бюджетної політики поточного року.

З певною обережністю можна стверджувати, що посилилася роль контрольної функції Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Засідання цього Комітету проходили у закритому режимі, тому достовірно оцінити механізми, які застосовував Комітет, та їхню ефективність неможливо. Проте відомо, що після скандалу щодо закупівель продуктів харчування Міністерством оборони міністр та його підлеглі почали значно частіше відвідували засідання Оборонного комітету та Погоджувальної ради.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Ще одним інструментом контролю Верховної Ради є Уповноважений, який, відповідно до свого правового статусу здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Ведення агресивної війни російськими військами спричиняє неймовірну кількість порушень прав людини на всій території України. Забезпечення дотримання цих прав є позитивним зобов'язанням держави і тому щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради про стан додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні є особливо важливою. Крім того, була підготовлена Спеціальна доповідь щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації проти України за період 24 лютого — 31 жовтня 2022 року⁵¹. І загалом можна відмітити активну роль Уповноваженого і його співпрацю з іншими державними органами.

⁵⁰ Павло Фролов. Чому Голова Рахункової палати має бути звільнений. Українська правда: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/04/10/7397147/>

⁵¹ Щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: <https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>

Однак, на жаль, протягом останніх років склалася практика, за якої така доповідь лише розсилається народним депутатам у письмовій формі та публікується на вебсайті Уповноваженого. **Усних доповідей у Парламенті не було вже кілька років.**

Хоча під час воєнного стану об'єктивним чинником, який обмежує можливість здійснення усної доповіді, є безпекова ситуація, що не дозволяє знаходитися народним депутатам у будівлі Парламенту протягом тривалого часу. Тобто повномасштабне вторгнення фактично не вплинуло на цю складову парламентського контролю: найслабшим місцем залишається механізм опрацювання результатів роботи Уповноваженого і переведення їх у подальші заходи політики.

Розділ 8

Апарат Верховної Ради України



Робота Апарату Верховної Ради під час воєнного стану була позначена трьома характеристиками — потреба в налагодженні роботи в екстраординарних умовах, виїзд частини працівників за кордон з безпекових міркувань та самовіддана робота більшості працівників.

Потреба в налагодженні роботи в екстраординарних умовах не була новим викликом для Верховної Ради. Власне вже згаданий у розділі про роботу комітетів досвід пристосування до умов пандемії COVID-19 допоміг Апарату зустріти виклики повномасштабної війни більш підготовленим. У цей момент стала відчутною важливість раніше створеної системи електронного документообігу з можливістю віддаленого доступу користувачів до робочого місця. Звичайно, виникли проблеми із забезпеченням усіх працівників Апарату девайсами: ноутбуками, планшетами, за допомогою яких можна було б здійснювати такий доступ.

У цьому плані велике навантаження лягло на Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради, яке налаштовувало згадані девайси та надавало їх співробітникам. У момент, коли наявні в Апараті запаси планшетів і ноутбуків скінчилися та у випадках з працівниками, які до вторгнення опинилися за межами столиці, Управління знайшло можливість безпечного налаштування доступу працівників до системи електронного документообігу з їхніх особистих комп'ютерів.

Суттєво посприяла налагодженню повноцінної віддаленої роботи і надзвичайно своєчасна технічна допомога Верховній Раді України, надана Європейським парламентом. Ці та інші організаційно-технічні та безпекові рішення (серед них одне з ключових —

збереження парламентських даних у хмарному сховищі одного з дата центрів на території ЄС) забезпечили можливість виконання своїх обов'язків усіма співробітниками Апарату незалежно від їхнього місця перебування.

Отриманий за час пандемії COVID-19 досвід та налагоджені тоді ж технологічні процеси віддаленої роботи дали можливість законодавчому органу фактично миттєво перейти на віддалений режим роботи та виконати норму Закону «Про правовий режим воєнного стану» щодо безперервності здійснення повноважень Верховною Радою України. Робочі процеси відбувалися таким чином, що, за словами деяких керівників структурних підрозділів, не було відчутно, хто з працівників знаходиться на робочому місці фізично, а хто працює віддалено.

Виїзд частини працівників Апарату Верховної Ради за кордон, разом з мільйонами інших громадян України, відбувся на початку повномасштабного вторгнення з міркувань безпеки. Це подекуди майже паралізувало роботу окремих структурних підрозділів Апарату приблизно на місяць-півтора. Коли Уряд зобов'язав держслужбовців повернутися в Україну⁵², не всі виконали цю вимогу. Через це тих, хто не повернувся, довелося звільнити з роботи. Таким чином, деякі структурні підрозділи втратили частину своїх співробітників.

Самовіддану та професійну роботу працівників структурних підрозділів Апарату відзначає більшість респондентів:

«В умовах, коли, замість десятиденного строку, перед працівниками секретаріатів Комітетів, Головного юридичного управління, Управління документального забезпечення, якими опрацьовувалися законопроекти, стояло завдання підготувати два десятки законів для підписання невідкладно [у той же день, після завершення пленарного засідання], ніхто з них не рахувався своїм особистим часом».

Одним з можливих пояснень цьому є сталість кадрового складу Апарату. Значна частина працівників мають великий досвід — від 10 років і більше. Такий досвід означає наявність особливої інституційної пам'яті та корпоративної культури, що культивує пріоритет виконання функцій і обов'язків державних службовців, незалежно від складності умов. А тому в критичний момент носії таких цінностей готові відійти від стандартного навантаження та самовіддано виконувати свою роботу. Загалом усі респонденти високо оцінюють професійність та відданість працівників Апарату Верховної Ради, особливо тих, які залишилися на своїх робочих місцях та попри воєнні дії сумлінно виконували свої посадові обов'язки.

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12 квітня 2022 р. № 440: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text>

Розділ 9

Зміна ролей Президента та Кабміну



Для держав, які вели війни ще з часів античності, була характерна концентрація влади для ухвалення швидких, своєчасних рішень. Такі закономірності прослідковуються углиб віків до перших громадянських спільнот стародавнього світу (Греції та Риму). Однак навіть у представницьких демократіях ХХ сторіччя під час великих воєн законодавча влада послаблювалася, а виконавча посилювалася. Цієї долі не уникла й Україна. Баланс влади, який і до цього не був на боці Парламенту, ще сильніше зсунувся у бік виконавчої влади після 24.02.2022. Для цього були об'єктивні передумови.

По-перше, існувала так звана «монобільшість» — фракція, яка мала права коаліції, була президентською, адже більшість її депутатів не мала власної політичної ваги й «зайшла» у Парламент за рахунок бренду Володимира Зеленського.

По-друге, екзистенційна загроза українській державності об'єктивно потребує консолідації та згуртування, тіснішої координації між законодавчою та виконавчою гілками владами. А оскільки у Парламенті відбулася консолідація більшості й опозиційних фракцій та груп, то і критики в бік дій Уряду від різних парламентських сил стало як мінімум менше чутно.

По-третє, в умовах такої консолідації поняття опозиції до влади набуває багатьох непростих аспектів. Якщо влада ототожнюється з державою (а це є поширеним прийомом у владній комунікаційній стратегії), то критикувати владу означає критикувати державу, а бути в опозиції до влади означає бути в опозиції до держави. Влада це чудово розуміє, тому намагається зобразити критику від опозиції як спробу внутрішньої дестабілізації. Через це бути опозицією під час активної фази війни досить складно.

По-четверте, виконавча гілка влади має більше і формальних прав, і суспільної довіри до екстраординарних дій. Провести межу між намаганням посилити власні владні позиції, з одного боку, та потребою мобілізації ресурсів (у тому числі силових) у боротьбі з росією, з іншого, досить складно.

По-п'яте, владу під час воєнного стану неможливо змінити в конституційний спосіб, принаймні якщо йдеться про системну зміну влади, а не кадрові перестановки в Уряді. Зміна влади в такий час загрожує втратою державної стабільності та послабленням силової вертикалі, яка відповідає за ведення бойових дій. Крім цього, суспільство у своїй абсолютній більшості погоджується, що використання неконвенційних засобів зміни влади (політика незгоди) є неприйнятним, адже веде до тої самої втрати державної стабільності та послаблення силової вертикалі.

Ці та інші фактори призвели до того, що роль Президента та Кабміну посилилася під час воєнного стану. Це відбулося і у формальній, і у неформальній площинах.

Через пів року після введення режиму воєнного стану суттєво почала зростати роль Кабміну в законодавчому процесі. Частка урядових законів від загальної кількості прийнятих під час 8 сесії зросла з типових для попередніх сесій IX скликання 18-22% до 30,5%⁵³. Також кабмінівські законопроекти готувалися до другого читання швидше, ніж інші⁵⁴, що вказує як на покращення Урядом комунікації своїх законопроектів у Верховній Раді, так і на зміщення системи формування державної політики у бік урядоцентричної моделі, що було рекомендовано західними партнерами та активно обговорювалося у межах парламентської реформи.

Крім цього, збільшилася швидкість та якість опрацювання урядових законопроектів при підготовці до другого читання, адже кількість днів між прийняттям в першому читанні та прийняттям в другому читанні та в цілому для урядових законів зменшилася (до в середньому 123 днів), в той час як для законопроектів Президента та депутатів цей показник зріс. Одним з інструментів досягнення цього можна ще раз виділити участь представників Кабміну у змістовних обговореннях на «закритих» Погоджувальних радах.

⁵³ Лабораторія законодавчих ініціатив. Моніторинг роботи Верховної Ради IX скликання за 8 сесією: <https://parlament.org.ua/2023/07/18/strong-monitoring-roboti-vru-za-8-sesiyu-stabilizatsiya-v-umovah-voyennogo-stanu-strong/>

⁵⁴ За даними Моніторингу 8 сесії, кількість днів між прийняттям в першому читанні та прийняттям в другому читанні та в цілому для урядових законів зменшилася (до, в середньому, 123 днів), в той час як для законопроектів Президента та депутатів цей показник зріс.

Президент та Офіс Президента, на відміну від Кабміну, збільшили свою роль неформально, в той час як формально Президент навіть на якийсь час усунувся від внутрішньої політики. За усе перше півріччя війни Верховна Рада України не прийняла жодного закону, поданого гарантом, який би стосувався внутрішньої політики. Усі прийняті президентські закони були виключно символічними або ратифікаційними. Проте варто зважати, що перед кожним пленарним днем так звана мала фракція «Слуг Народу» (голова й заступники голови фракції та голови комітетів від цієї фракції) збиралася на нараду в Офісі Президента, де отримували певні рекомендації щодо необхідності прийняття законопроектів. За словами респондентів, проєкти, рекомендовані Офісом до прийняття, ставали у Парламенті пріоритетними навіть без формального визначення їх Президентом невідкладними.

Формальна роль Президента України почала дещо відновлюватися у другому півріччі повномасштабного вторгнення. Під час 8 сесії вже 20% від прийнятих президентських законів стосувалися внутрішньополітичних питань⁵⁵. Однак респонденти відмічають зростання неформального впливу Президента. **Його контроль над Верховною Радою є настільки значним, що глава держави навіть не має потреби застосовувати формальні законодавчі інструменти.**

⁵⁵ Лабораторія законодавчих ініціатив. Моніторинг роботи Верховної Ради IX скликання за 8 сесію: <https://parlament.org.ua/2023/07/18/strong-monitoring-roboti-vru-za-8-sesiyu-stabilizatsiya-v-umovah-voyennogo-stanu-strong/>

Розділ 10

Доля проросійських політичних сил у Верховній Раді України

Повномасштабне вторгнення російських окупантів поставило у суспільстві питання щодо подальшої долі проросійських політичних сил, представлених у Парламенті.

Представники цих сил транслиували російські наративи в українському політикумі, не визнавали фактів російської агресії з 2014 року, здійснювали візити до країни-агресорки та проводили дружні зустрічі з її офіційними особами. І це тільки те, що лежить на поверхні публічної діяльності цих політичних сил та їх окремих представників.

Представленість їх у виборних органах є небезпечною для України з багатьох міркувань, насамперед безпекових. Це, окрім іншого, показує підтримку проросійських наративів, забезпечує легітимацію російського вторгнення, дозволяє отримувати внутрішню інформацію про діяльність ключових державних органів. На місцевому рівні було представлено півтора десятка проросійських партій. На рівні Верховної Ради таких сил було менше, лише одна з них мала статус фракції — «Опозиційна платформа — За життя». Тому саме на ОПЗЖ були сфокусовані як суспільна увага, так і зусилля з обмеження її впливу. Засобами боротьби з ОПЗЖ були позбавлення її членів депутатських мандатів та заборона партії.

Першим з її представників, чиї повноваження було достроково припинено, став Ілля Кива. Він виїхав з України перед вторгненням, 24 лютого 2022 року заявив в ефірі російського телебачення, що Україна «поневолена і поставлена на коліна Заходом, просякнута нацизмом, і в неї нема майбутнього», а також повідомив, що українському народу «потрібне звільнення». Інші депутати ОПЗЖ були менш медійними і не так відкрито підтримували

російське вторгнення. У цьому контексті Ілля Кива різко контрастував з іншими. Тому 3 березня 2022 року Киву виключили з фракції та відмежувались від нього. Особливо важливим це було для тих членів ОПЗЖ, які залишилися в Україні та не переховувалися, сподіваючись на збереження статусу-кво.

Уже перебуваючи в росії, Кива подав до Верховної Ради України заяву про припинення своїх повноважень за власним бажанням. 15 березня 2022 року ВРУ своєю постановою припинила повноваження втікача. Цікаво, що в матеріалах проекту постанови на сайті Верховної Ради відсутній додаток — особиста заява Киви⁵⁶.

Через 3 дні — 18 березня — Президент видав Указ, яким затвердив рішення РНБО щодо призупинення діяльності політичної партії ОПЗЖ. Однойменно парламентська фракція розкололася на дві новоутворені депутатські групи, що демонструвало намір таких депутатів продовжувати свою діяльність у Парламенті. Частина з тих представників ОПЗЖ, які знаходилися за межами держави і не мали наміру повертатися, почали втрачати статус народного обранця.

Так, п'ятьох з них: — Вадима Рабіновича, Віктора Медведчука, Тараса Козака, Рената Кузьміна та Андрія Деркача — Президент позбавив громадянства, на основі чого Парламент достроково припинив їхні повноваження. Ще четверо — Юлія Львовичкіна, Наталія Королевська, Юрій Солод та Олег Волошин — здали свої мандати за власним бажанням.

Окрім членів ОПЗЖ, написали заяву про дострокове припинення своїх повноважень за власним бажанням також проросійські позафракційні депутати Вадим Новінський, Дмитро Шенцев та Андрій Аксьонов. Останній вказав причиною стан здоров'я, що підтверджував і голова монобільшості Давид Арахамія⁵⁷.

Щодо мотивації решти «добровольців» залишити Парламент, то одні писали заяви, розуміючи, що повернення в Україну загрожує їм кримінальними переслідуваннями, інші усвідомлювали абсолютну зневагу суспільства та втрату своєї політичної ваги. Піддання їх остракізму рештою парламентарів на фоні усіх інших факторів створювало більше проблем від депутатського статусу, аніж переваг, яких, до слова, майже не залишилося.

Виконати радикальний запит суспільства щодо позбавлення повноважень усіх членів ОПЗЖ Парламент не міг, оскільки Основний Закон передбачає вичерпний перелік підстав для цього.

⁵⁶ Картка проекту постанови № 7170: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39239>

⁵⁷ Рада позбавить мандатів ще чотирьох депутатів від заборонених партій – Арахамія. Укрінформ: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3650228-rada-pozbavit-mandativ-se-cotiroh-deputativ-vid-zaboronenih-partij-arahamia.html>

Відбирання мандатів у інший спосіб створило б дуже небезпечний прецедент, а також стало б підставою для судових оскаржень, в тому числі і в Європейському суді з прав людини, що було б не найкращим варіантом на шляху євроінтеграції. Звісно, ЄСПЛ не зміг би поновити їх на посадах народних депутатів, ймовірно, обмежившись виплатою втраченої зарплати (у разі програшу України). Однак це теоретично могло б стати аргументом для делегітації процесу обмеження російського впливу та боротьби з колаборантами.

Найдієвішими із законних підстав виявилися саме позбавлення громадянства у разі виявлення у депутата громадянства іншої держави та добровільне припинення повноважень. Якщо не враховувати «позапарламентські» інструменти фізичного враження (як сталося, наприклад, із колаборантом Олексієм Ковальовим), то дієвим також виявився власне внутрішньопарламентський остракізм депутатів із відкритими проросійськими поглядами. Ставлення до цих депутатів як до зрадників, на думку деяких респондентів, як з боку колег-депутатів, так і з боку працівників Апарату, і є найбільш дієвим законним способом «витіснення» їх з Верховної Ради.

Решта народних депутатів із шлейфом проросійської позиції, які не виїхали на постійне проживання за межі України, не «засвітили» свій другий паспорт та не виявили бажання віддати посвідчення за власним бажанням, зберегли свій статус, продовжують працювати у Верховній Раді та своїми голосами впливати на прийняття законів.

Ще однією стороною суспільно-політичної дискусії про обмеження проросійського впливу є питання позбавлення посад в комітетах тих депутатів, що раніше входили до фракції ОПЗЖ. Найбільш видимою фігурою такої дискусії є Нестор Шуфрич, єдиний керівник комітету від цієї політичної сили. Він очолює Комітет з питань свободи слова, хоча більшість у цьому комітеті все одно належить представникам «Слуги Народу». Інші колишні члени ОПЗЖ є менш помітними, хоча і займають посади першого заступника, заступників голів та секретарів комітетів, голів підкомітетів.

Позбавлення цих депутатів комітетських посад не обмежено приписами Конституції і може бути здійснене в будь-який час за наявності 226+ голосів у сесійній залі. Більше того, в окремих випадках колаборантів вже позбавляли посад в комітетах, не позбавляючи депутатського мандата. Наприклад, так сталося у липні 2022 року з О. Ковальовим⁵⁸. Пізніше, у жовтні 2022 року, з комітетів виключили ще трьох депутатів – І. Васильковського, Р. Кузьміна та В. Рабіновича. У березні 2023 з Комітету нацбезпеки виключили С. Львовичкіна⁵⁹.

У Верховній Раді зареєстровано досить багато ініціатив, спрямованих на виключення проросійських депутатів з Парламенту або обмеження їхнього впливу в інший спосіб. Здебільшого вони спиралася не на чітко визначені Конституцією підстави, а на констатацію антиукраїнської діяльності певної групи депутатів та досить опосередковані способи

⁵⁸ Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України "Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання" : Постанова Верхов. Ради України від 09.07.2022 р. № 2384-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2384-IX#Text>

⁵⁹ Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України "Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання" : Постанова Верхов. Ради України від 21.03.2023 р. № 3008-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3008-20/ed20230321#n6>

доведення порушення Конституції. Різняться і форма таких ініціатив – деякі з них реєструються у формі проектів законів, а деякі у формі проектів постанов:

- › Позбавлення 5 проросійських депутатів мандатів через їхню антиукраїнську позицію, яка є порушенням присяги народного депутата (проект постанови № 7323⁶⁰ від 27.04.2022, ініційований О. Дундою).
- › Надання права РНБО (за зверненням 45 народних депутатів) призупиняти повноваження народних депутатів, якщо діяльність партії (від якої обраний такий депутат) теж призупинена (проект закону № 7362⁶¹ від 10.05.2022, ініційований Т. Батенком).
- › Надання Верховній Раді можливості приймати рішення про позбавлення права брати участь у засіданнях Парламенту, комітетів та інших органів тих депутатів, які обрані від партій, діяльність яких призупинена (проект закону № 7424⁶² від 01.06.2022, ініційований Т. Батенком).
- › Призупинення повноважень народних депутатів, обраних від партії, що заборонена судом. Такі депутати також відкликаються з усіх посад (комітети, делегації, комісії). Тобто ці депутати не втрачають статус народного депутата, однак не можуть користуватися ніякими повноваженнями (проект закону № 8089⁶³ від 29.09.2022, ініційований І. Геращенко).
- › Надання ЦВК повноважень на позбавлення мандатів депутатів із заборонених судом партій. При цьому такі депутати будуть вважатися такими, що не увійшли до складу депутатської фракції у встановлений Конституцією спосіб (проект закону № 8345⁶⁴ від 10.01.2023, ініційований О. Бакумовим).
- › Позбавлення колишніх членів ОПЗЖ посад в комітетах (проект постанови № 8348⁶⁵ від 11.01.2023, ініційований І. Геращенко).
- › Відкликання Н. Шуфрича з посади Голови Комітету з питань свободи слова (проект постанови № 9469⁶⁶ від 10.07.2023, ініційований І. Геращенко, та проект постанови № 9479⁶⁷ від 10.07.2023, ініційований М. Безуглою).

⁶⁰ Проект Постанови про втрату депутатського мандату деякими народними депутатами України від 27.04.2022 №7323: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39504>

⁶¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призупинення здійснення повноважень членами (депутатами) представницьких органів влади і обраними посадовими особами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану від 10.05.2022 №7362: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39570>

⁶² Проект Закону про внесення зміни до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена). 7424 від 01.06.2022: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39711>

⁶³ Проект Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення юридичних наслідків для статусу народного депутата України, депутатів місцевих рад у зв'язку із ухваленням судом рішення про заборону політичної партії від 29.09.2022 №8089: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40556>

⁶⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення державного суверенітету в умовах воєнного стану від 10.01.2023 8345: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41129>

⁶⁵ Проект Постанови про відкликання з керівних посад у комітетах Верховної Ради України народних депутатів України, які входили до фракції забороненої судом політичної партії «Опозиційна платформа — За життя» від 11.01.2023 №8348: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41151>

⁶⁶ Проект Постанови про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 10.07.2023 №9469: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42256>

⁶⁷ Проект Постанови про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 10.07.2023 №9479: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42255>

Можливою причиною повільності процесу витіснення деяких колишніх депутатів ОПЗЖ з Парламенту є їх важливість як резервних голосів. Непоодинокими є випадки, коли ініціативи парламентської більшості є під загрозою непроходження через недостатню кількість голосів «за». Традиційно в таких випадках «на допомогу» приходять представники депутатських груп — «Довіра» та «За майбутнє». Однак з утворенням двох нових депутатських груп «Відновлення України» та «Платформа за життя та мир» (сформованих переважно колишніми членами ОПЗЖ) в частині голосувань «Слуга Народу» отримувала вже підтримку від них. Серед останніх таких випадків можна згадати містобудівну реформу (законопроект № 5655⁶⁸). Відповідний законопроект був прийнятий 228 голосами з 226 мінімально необхідних. Підтримки від фракцій меншості цей законопроект майже не мав — ЄС, Батьківщина, Голос у сумі дали 1 голос. Однак колишні члени ОПЗЖ дали аж 20 голосів, чим і забезпечили прийняття цього проекту закону. Характерно, що через суспільний спротив Президент досі (з 19.12.2022) так і не підписав цей законопроект, і навіть Європарламент закликав Володимира Зеленського цей законопроект не підписувати⁶⁹.

З огляду на всі описані обставини можна зробити три висновки:

- у тих випадках, коли не може бути сумнівів у антиукраїнській позиції народних обранців і при наявності законної можливості позбавити їх мандата, вживаються всі можливі законні заходи;
- українська влада, попри палкі дискусії і широкий суспільний запит на рішучі, але сумнівні із законної точки зору кроки, обрала шлях законності, а парламентське середовище — механізми ostracizmu для витіснення політиків із неприйнятною позицією за стіни Парламенту;
- комплексне вирішення питання політичних сил із очевидними проросійськими позиціями (чи багаторічною історією таких позицій і політичних дій, які не можуть бути одночасно перекреслені простою заявою) впирається не тільки у конституційні гарантії статусу народного депутата України, але і у їхню готовність співпрацювати із політичним керівництвом держави.

⁶⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 №5655: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26981>

⁶⁹ Царук М. Європарламент закликав Зеленського не підписувати скандальний закон №5655. Зеркало недели | Дзеркало тижня | Mirror Weekly: <https://zn.ua/ukr/reforms/jevroparlament-zaklikav-zelenskoho-ne-pidpisuvati-skandalnij-zakon-5655-.html>

