Лабораторія законодавчих ініціатив

Часопис

ПАРЛАМЕНТ

№2, 2015

Фракційна структура Верховної Ради України станом на листопад 2015 року

- Фракція ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА» — 139
- Фракція Політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ» — 81
- Позафракційні — 50
- Фракція Політичної партії «Опозиційний блок» — 43
- Фракція Політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ» — 26
- Група «Партія «Відродження» — 23
- Фракція Радикальної партії Олега Ляшка — 21
- Група «Воля народу» — 20
- Фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» — 19

Аналіз результатів дослідження проблемних аспектів функціонування Верховної Ради України

Проблеми депутатської етики в суспільних оцінках

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України

ЗАСНОВНИК і ВИДАВЕЦЬ

www.parlament.org.ua

Лабораторія законодавчих ініціатив
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
м. Київ, 04071, вул. Нижній Вал 15, оф. 303

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР
Роман КОБЕЦЬ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:
Світлана МАТВІЄНКО
Олександр ПЛАЧИНТА
Уляна ПОЛТАВЕЦЬ
Тетяна ЧЕРНУХА
Світлана БОЙКО

Наклад 1050 прим.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ
Роман МАРКОВЕЦЬ, Марк КАНАРСЬКИЙ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА
ФОП Врабель М.

ВЕРСТКА
ФОП Врабель М.

ДРУК
ФОП Жорін Р. В., ТОВ «Вістка»

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 2/2015

З М І С Т

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2/2015

Аналіз результатів дослідження проблемних аспектів функціонування Верховної Ради України 2

Проблеми депутатської етики в суспільних оцінках 19

Автори: Кобець Р., Синьоокий О., Тищенко Ю., Каздобіна Ю.

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Номер 2/2015 Часопису «Парламент» видано також за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Європейська Україна – Європейський Парламент: сприяння інституційним та процедурним перетворенням у Верховній Раді України».

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю Лабораторії законодавчих ініціатив та не обов'язково відображають точку зору Програми USAID «РАДА», уряду США, Фонду Східна Європа та Міжнародного фонду «Відродження».

USAID ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ | УКРАЇНА
Фонд Східна Європа
Відродження міжнародний фонд INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ[1]

Олександр СИНЬООКИЙ,
Заступник Голови Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Роман КОБЕЦЬ,
К.ф.н., Керівник Європейського інформаційно-дослідницького центру при Верховній Раді України

Події початку 2014 року по праву можна вважати вирішальними для майбутнього України, в тому числі для напряму змін у сфері парламентаризму та законотворчості. Системна економічна та політична криза добігла свого логічного апогею у вигляді народного протистояння сваволі політичної «еліти», яка використовувала законотворчість в якості механізму задоволення кланових інтересів, а не на благо громадян, яких начебто представляла. При цьому новий кризовий чинник – військові дії на власній території та зовнішньополітична загроза – ще більше відкрили вади законотворчої роботи парламенту. Звичайно, похибки у роботі законодавчого органу можна було б списати як раз на екстраординарні умови та потребу швидкого реагування на нові виклики, та як показує аналіз роботи парламенту за 2014 року – недосконалість законотворчого процесу є проявом звичної для всіх політичних акторів системи ухвалення рішень, яка встановилась в останнє десятиліття і зцементувалась за роки президентства Януковича В.Ф.

Хоча соціально-політичні перетворення в Україні викликали очікування, що ця система не тільки зміниться, але докорінно реформується найближчим часом, в тому числі для швидкого і ефективного виходу з кризи, та, на жаль, перші ж місяці роботи «оновленого» парламенту не дають підстав говорити про якісь суттєві перетворення у цьому напрямку. Крім того, підписання та ратифікація Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС і введення в дію «політичної складової» Угоди, вочевидь, потребує від всіх політичних інституцій, якщо не надзусиль, то, принаймні, адекватного функціонування. Особливе занепокоєння у цьому контексті викликає роль та готовність українського парламенту до здійснення кроків на шляху запровадження нових ефективніших механізмів у своїй діяльності.

Отож нині Україна все ще продовжує очікувати радикальних реформ у багатьох сферах державної політики, організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Вочевидь вітчизняний парламент не міг залишитися осторонь суспільного запиту на зміни. Верховна Рада України традиційно перебуває в центрі суспільної уваги, однак в останній час рівень заінтересованості тим, що відбувається у парламенті, суттєво зріс як у ЗМІ, так й у суспільства загалом. Це можна пояснити низкою обставин:

1. Традиційно інститут представництва викликає увагу виборців до діяльності обраних ними політиків щодо того, наскільки послідовно вони виконують власні виборчі обіцянки.
2. Повернення України внаслідок Революції Гідності до парламентсько-президентської форми правління, а отже й суттєве зростанням ролі парламенту та рівня його відповідальності за розробку державної політики та контролю за діяльністю уряду.
3. Суттєве оновленням складу парламенту за результатами виборів 2014 року. Нова генерація політиків, що прийшла до законодавчого органу країни під гаслами запровадження європейських норм та принципів роботи органів влади, більшої відкритості в ухваленні державних рішень та залучення до цього процесу усіх заінтересованих сторін.
4. Високий рівень концентрації лідерів революційних змін та громадської думки (відомих журналістів, лідерів «третього сектору», командирів добровольчих батальйонів – учасників АТО) в парламенті, з якими пов'язують надії на нову якість демократичних процесів в нашій країні.
5. Переконаність переважної більшості представників українського суспільства в тому, що практично всі проблеми в державі вирішуються шляхом ухвалення відповідного законодавства.
6. Найбільш відкритий характер діяльності Верховної Ради України в порівнянні з іншими органами державної влади, постійна присутність парламентарів у ЗМІ, численних ток-шоу та обговорення з ними внутрішньо-парламентських подій, процесів

1 Матеріали підготовлені в рамках проекту «Європейська Україна – Європейський Парламент: сприяння інституційним та процедурним перетворенням у Верховній Раді України» за підтримки та сприяння Міжнародного Фонду «Відродження»

та непривабливих реалій. Парламент сприймається широкою громадською думкою як епіцентр політичного життя країни.
7. Високий рівень суспільної недовіри та підозри щодо зловживання владою та нехтування загальносуспільним інтересом.
8. Публічно заявлена політична воля Голови Верховної Ради Володимира Гройсмана щодо рішучого проведення парламентської реформи, масштабне кадрове оновлення Апарату Верховної Ради.
9. Вагома підтримка, яка надається партнерами України: міжнародними організаціями, програмами допомоги інших держав, донорськими організаціями в питаннях розвитку та модернізації парламентаризму в Україні.

В рамках визначення ключових аспектів функціонування Верховної Ради України були опитані народні депутати України, працівники секретаріатів фракцій, секретаріатів комітетів, структурних підрозділів Апарату ВРУ, Департаменту взаємодії з Верховною Радою України та регіонами Секретаріату Кабінету Міністрів України, представники НУО та окремі експерти у сфері парламентаризму (загалом – більше 70-ти респондентів). Їм було запропоновано визначити пріоритетність вирішення проблем, перелічених в анкеті. Це такі проблеми:
1. Звітність Кабінету Міністрів України перед парламентом, процедура «Година запитань до уряду».
2. Відкритість діяльності парламентських комітетів та тимчасових комісій.
3. Більші вимоги до публічної звітності про діяльність народних депутатів.
4. Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень.
5. Можливість громадян коментувати проекти Законів та Постанов ВРУ на офіційному веб-порталі Верховної Ради України та залишати свої пропозиції щодо зміни чинного законодавства.
6. Право законодавчої ініціативи громадян, що внесені через збір петицій.
7. Розширення прав позафракційних парламентарів та тих, які не входять до складу депутатських груп.
8. Зловживання скороченою процедурою обговорення питань порядку денного.
9. Правила етики і дотримання етичної поведінки депутатами.
10. Взаємодія народних депутатів та комітетів ВРУ із заінтересованими сторонами (зокрема експертами, бізнес-асоціаціями, журналістами та громадськістю).

Окремо респонденти мали змогу зазначити в анкеті й інші важливі питання. Власне ця частина анкети й була найважливішою, адже ключовим завданням цього дослідження є виявлення того, що самі респонденти вважають проблемним в роботі Верховної Ради України. Ставлення різних стейкхолдерів до викладених проблем виявилося неоднозначним. Переважно їхні оцінки кожного пункту коливалися від 1 чи 2 до 10. Після оцінки кожного з пунктів надано докладний аналіз відповідної проблеми та її оцінки незалежних експертів.

Для зручності викладу результатів опитування складена наступна класифікація питань, що розглядались. Політичні – вимоги до публічного характеру діяльності, взаємодії народних депутатів України між собою та із заінтересованими сторонами в процесі підготовки законопроектів. Регламентні – зміни в організації законодавчого процесу та механізмі здійснення контрольних функцій парламенту. Дисциплінарні – необхідність дотримання чинних регламентних норм та вимог моралі. Організаційні – матеріально-технічне забезпечення діяльності парламентарів з боку Апарату Верховної Ради.

1.1. Серед політичних найбільш актуальною визначена **проблема взаємодії народних депутатів та комітетів Верховної Ради із заінтересованими сторонами**, зокрема експертами, та громадськістю.

Народні депутати – *7,6 балів.*
Секретаріати/апарат – *5,6 балів.*
Експерти – *7,1 балів.*
НУО – *7,1 балів.*

Експерти одностайно підтримали необхідність реформування цього напрямку. Вони аргументують, що за цим стоїть усвідомлення потреби, при розробці проектів рішень, прагнути максимального балансування інтересів стейкхолдерів, аби тим самим отри-

мувати інформацію про важко передбачувані аспекти, неочевидні наслідки та ризики впровадження, уникати в подальшому критики, «пробуксовування» із виконанням, альтернативних пропозицій та невиконання норм. Комітети мали б формувати певні групи представників, реципієнтів політики, на кшталт колегії міністерств. До складу таких груп повинні входити представники бізнес-асоціацій, профільні організації тощо.

В цьому питанні експерти виокремили два принципові моменти. По-перше, реформування цього сектору шляхом покладення позитивного обов'язку на комітети може призвести до проявів лобізму в не найкращому його прояві. По-друге, важливий механізм залучення різних стейкхолдерів до співпраці.

В цьому контексті один з експертів висловив думку про запровадження такої форми внутрішньо комітетської діяльності як робочі групи. Ці групи існуватимуть напротивагу сучасній, часто невдалій практиці, коли працівники секретаріатів готують проекти законів до розгляду в комітетах. До складу груп входили б і депутати, і працівники секретаріатів, а також представники НУО певного спрямування. Склад таких груп публікувався б, і кожний охочий міг би ознайомитися з переліком авторів того чи іншого законопроекту. Зважаючи на характерну повільність цього процесу, такі групи необхідно створювати нагально. Завчасний аналіз законопроектів покращить загальний стан наданих висновків. Це особливо важливо з огляду на строки для ухвалення законопроектів, передбачених Коаліційною угодою.

1.2. Належну оцінку респонденти надали **проблемі недостатньої публічної звітності про діяльність народних депутатів**.

Народні депутати – *5,5 балів*.

Секретаріати/апарат – *5,2 балів*.

Експерти – *6,3 балів*.

НУО – *8 балів*.

Експерти та представник секретаріату Уряду поділяють таку оцінку, вважаючи, що в цьому питанні вже відбуваються суттєві зміни на краще. Сайт Верховної Ради містить досить багато інформації, чим забезпечує прозорість роботи депутатів. Наприклад, наразі (кінець жовтня 2015 року) відділ контролю Апарату ВРУ впроваджує таку річ, як оприлюднення інформації про запити народних депутатів (включно з текстами запитів та відповідей на них). Саме тому «інсайдери» парламентського процесу вважають, що їхня діяльність вже зараз висвітлюється достатньо повно. І позаяк вимога максимальної прозорості та підконтрольності діяльності парламентарів є засадничим принципом представницької демократії загалом та пост-революційної України зокрема, то малоймовірно передбачати широкий супротив ініціативі Володимира Гройсмана щодо оприлюднення інформації на веб-сайті Верховної Ради про відвідуваність засідань як пленарних так і комітетських, тимчасових слідчих комісій, про депутатські запити та звернення.

Проте у деяких експертів виникають зауваження щодо ефективності такого реформування. Перша за все має бути доведена до кінця ініціатива відкриття всіх витрат з державного бюджету на кожного народного депутата України поряд з задекларованими прибутками. Також нині на веб-сайті ВРУ опубліковується інформація про участь депутатів у пленарних засіданнях. І для забезпечення відвідуваності з різних парламентських сил надходять ініціативи ввести особисту відповідальність народних обранців. Такі нововведення суперечили б іноземному досвіду та виявилися врешті-решт неефективними з огляду на такі принципові моменти.

По-перше, в інших країнах існує вимога не щодо участі в засіданнях як таких, а щодо участі в голосуванні. Це можна пояснити тим, що ефективність члена парламенту, який просто «відсидів» засідання, не відрізняється від того депутата, який відсутній у залі. По-друге, часто Голова Верховної Ради під час пленарного засідання дає термінові доручення членам комітету про обговорення певного питання, і вони змушені покинути залу. По-третє, депутати відвідують різні заходи, що відбуваються поза парламентом, в процесі реалізації контрольної функції. Наприклад, засідання Кабінету Міністрів України проходять одночасно с парламентськими пленарними засіданнями. Тому іноді вони вимушені пропускати засідання. Тому формальний підхід до такого роду відповідальності не призведе до очікуваного результату.

1.3. Найнижчу підтримку отримала **проблема розширення прав позафракційних парламентарів** та тих, які не входять до складу депутатських груп.

Народні депутати – *5,2 балів.*
Секретаріати/апарат – *3 бали.*
Експерти – *3,1 бали.*
НУО – *5,1 балів.*

Експерти пояснюють таку оцінку тим, що члени парламентських фракцій та депутатських груп не відчувають «дискримінації» своїх «неорганізованих» колег, позаяк перебувають з ними в порівняно однакових умовах, насамперед, у зв'язку із панівною практикою скороченої процедури обговорення питань пленарного порядку денного. Інші експерти, безвідносно до депутатської оцінки, вважають, що розширення прав позафракційних парламентарів – це загроза структурованому парламенту. А неструктурований парламент – це недієздатний парламент.

Прибічники цієї позиції навпаки вважають, що права позафракційних депутатів потрібно звужувати. Наводячи приклад німецького Бундестагу, вони зазначають, що там депутат, який вийшов зі складу фракції, не може вступити в будь-яку іншу. Водночас основні права парламентарів закріплено за фракціями: право виступу надається фракції, з фракціями (або групами депутатів) пов'язано й право законодавчої ініціативи. Відповідно, там відсутня проблема прав позафракційних депутатів як така.

1.4. Не користуються популярністю й ідеї ширшого залучення громадян до законодавчого процесу. Це стосується двох питань: **надання можливості громадянам коментувати проекти актів парламенту на веб-порталі Верховної Ради та залишати свої пропозиції щодо зміни чинного законодавства**:

Народні депутати – *6 балів.*
Секретаріати/апарат – *3,2 бали.*
Експерти – *4,6 балів.*
НУО – *5,7 балів.*

А також надання права законодавчої ініціативи громадянам через збір петицій:

Народні депутати – *5,7 балів.*
Секретаріати/апарат – *3,1 бали.*
Експерти – *3,1 балів.*
НУО – *6,8 балів.*

На думку частини експертів, така реакція обумовлена тим, що реалізація обох цих ідей призведе до суттєвого збільшення обсягу роботи як працівників секретаріатів парламентських комітетів, так і народних депутатів-членів цих комітетів, а теперішня система підготовки рішень і так перевантажує великою кількістю пропозицій до текстів законопроектів, що вносяться між першим та другим читанням. З огляду на це, додаткові можливості для громадськості спричинятимуть затягування підготовки до розгляду законопроектів. Проте головним мотивом, на думку експертів, у цьому випадку є мовчазна переконаність у тому, що такі пропозиції та зауваження не міститимуть нічого цінного, а ті, хто хоче це зробити, вже нині мають таку можливість через звернення до народних депутатів, які відкриті до всебічної співпраці.

Інша частина впевнена, що ідея коментування актів Верхової Ради на веб-сайті гідна запровадження, втім, її реалізація наштовхнеться на низку нюансів. По-перше, веб-сайт ризикує переповнитися спамом та стати місцем неконструктивних перепалок між коментаторами. По-друге, не всі коментарі заслуговуватимуть на увагу. Якщо ці питання залишатимуться відкритими, то така форма втілення дискредитує саму ідею. Однак ми вже маємо прецедент. Комітет з питань євроінтеграції вже надав громадянам таку можливість. Ще зарано робити узагальнюючі висновки, але відповідна практика поступово запроваджується.

В контексті права законодавчої ініціативи через збір петицій, ця частина експертів переконана, що ініціатива хороша, і важливими є два принципові моменти. По-перше, написання текстів законопроектів потребує володіння навичками законодавчої техніки, знання законодавства тощо. Тому цілком справедливо зауважити, чи здатний пересічний громадянин написати якісний текст. Тим паче, постає питання, як вчиняти

парламенту, якщо проект є низької якості з точки зору техніки та неконституційним з огляду на зміст?

По-друге, значною проблемою в реалізації такої ініціативи стане ідентифікація авторів-підписів. Адже відомо, що ця процедура дискредитувала себе протягом низки виборчих процесів. Загалом, у деяких країнах передбачений такий механізм. Кількість зібраних підписів напрочуд невисока, що пов'язано з відчуттям відповідальності за свої дії. Зрештою, необхідно додати, що поданий таким чином законопроект зобов'язує парламент не ухвалити його, а розглянути.

Проте інша частина експертів дійшла думки, що це надзвичайно важливо і що варто передбачити можливість громадянам вносити пропозиції при підготовці законопроекту до другого читання. Також було б корисно, якби в режимі онлайн можна було бачити всі пропозиції від суб'єктів законодавчої ініціативи та коментувати їх, адже це і є участь у законотворчому процесі. І не варто переживати, що коментарі будуть не фахові, або взагалі безглузді. Адже більша ймовірність того, що ці речі коментуватимуть люди, яких відповідне питання стосується безпосередньо, або ті, хто має знання у відповідній сфері, інакше кажучи – стейкхолдери.

У відповідях на це питання в частині «Інше» було зазначене таке:

- Експерти вважають, що в цьому розділі важливо висвітлити додаткову пропозицію, що надійшла від працівника секретаріату одного з комітетів Верховної Ради, а саме – доповнити Регламент Верховної Ради нормами про коаліцію та опозицію. Однак надумана проблема формалізації «коаліції парламентських фракцій», що виникла в змінах до Основного Закону у 2004 році, для надання додаткової підстави для розпуску Президентом парламенту породжує велику кількість «нетрадиційних проблем». Права опозиції є радше питаннями парламентської традиції, ніж предметом правового регулювання. Також вирізнення окремих прав серед рівних представників народу виглядає, щонайменше, сумнівно.
- Деякі експерти категорично поставились до питання коаліції та запропонували вилучити з тексту Конституції України положення, які передбачають обов'язкове формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та дозволяють достроково припинити повноваження парламенту у разі, якщо коаліції депутатських фракцій не буде сформовано. У зв'язку з цим необхідно також переглянути процедуру висування кандидата на посаду Прем'єр-міністра України: право висунути кандидатуру глави уряду має переходити від найбільшої фракції до найменшої (якщо запропонована відповідною фракцією кандидатура не здобула підтримки більшості народних депутатів України), після чого – до Президента України; якщо жодна з кандидатур підтримана не була, Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради.
- Окремі експерти звернули увагу і на недосконалість парламентських слухань. По-перше, вони висловили невдоволення регулярністю таких слухань, а по-друге, висловили деякі зауваження до процедури парламентських слухань:

а) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметами слухань у комітетах та парламентських слухань;

б) тематика парламентських слухань є надто широкою, для того, щоб обговорити визначену тему протягом часу, відведеного на слухання;

в) коло учасників парламентських слухань є дуже широким (до участі у слуханнях запрошуються всі, хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань);

г) загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання;

д) вимоги до рекомендацій слухань, порядок моніторингу їх виконання у Регламенті не конкретизуються.

В результаті потенціал парламентських слухань як інструмента парламентського контролю є невисоким. Про це опосередковано свідчить періодичне проведення слухань з подібних питань, на яких ухвалюються схожі рекомендації. Разом з тим, слухання в парламентських комітетах в політичному житті демократичних країн розглядаються як

дієвий інструмент консультацій зі стейкхолдерами. Це, фактично, надає можливість депутатам глибше ознайомитись з відмінними позиціями, очікуваннями, побоюваннями та варіантами, що пропонуються, від тих, на кого в майбутньому впливатиме відповідне законодавство, оцінити ризики та визначити критерії майбутньої оцінки його впровадження. Вочевидь переосмислення потребує сама мета проведення «слухань», наслідком якої повинна стати зміна процедури їх організації, проведення, способів використання результатів тощо.

2.1. Значно більше питань та уваги респонденти приділили питанням, що потребують перегляду регламентних процедур та норм. Насамперед це стосується **неналежного рівня інформаційно-аналітичного супроводу проектів рішень**. Респонденти схвально поставилися до необхідності реформувати цей елемент законодавчого процесу:

Народні депутати – *7,2 балів.*
Секретаріати/апарат – *5,7 балів.*
Експерти – *7,1 балів.*
НУО – *7,7 балів.*

Експерти підійшли до оцінки цього пункту з різних точок зору. Частина з них, аналізуючи реакцію респондентів, пояснюють незадовільність теперішньої ситуації тим, що для народних депутатів готується обмежене коло експертиз проектів рішень: юридичної, бюджетної, антикорупційної та євроінтеграційної спрямованості. В той час як суб'єкти ухвалення рішень, частково під впливом іноземного досвіду розробки та ухвалення державної політики, відчувають нестачу інших обґрунтувань та пояснень, якими повинні супроводжуватися проекти рішень: аналізу проблем, на вирішення яких вони спрямовані, з'ясування позицій різних стейкхолдерів щодо неї, стану актуальної державної політики, принаймні в частині правозастосування, наявності альтернативних варіантів вирішення проблеми, економічної вигоди, імплементаційних ризиків, способів та критеріїв оцінювання, міжнародного досвіду вирішення подібних проблем тощо.

Більш детально експерти зазначають, що в Україні відсутня практика застосування законодавцями, їхніми помічниками та експертами будь-яких схем і методик для комплексного оцінювання якості законодавчих ініціатив взагалі, не згадуючи вже про відповідність європейському законодавству. При цьому експертиза, передбачена статтями 90-91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», не забезпечує ефективного законотворчого процесу. Загальнообов'язковими є висновки Комітету з питань Регламенту, юридичної і наукової експертизи, а також, у певних випадках, висновки Бюджетного комітету, Міністерства фінансів, Комітету з питань європейської інтеграції. Не можна назвати поширеним проведення додаткових державних експертиз законопроектів – гендерно-правової, екологічної, антикорупційної, оцінки регуляторного впливу. Вимоги, що висуваються до проектів актів Кабінету Міністрів України (постанова КМУ від 9 листопада 2011 р. № 1156, параграфи 32, 34-36, 50) набагато більш прогресивні і детальні, однак, на жаль, не застосовуються до пропозицій інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Перелік вимог до законопроектів здебільшого носить формальний характер і є достатньо вузьким, що не дозволяє скласти чітке уявлення, наскільки той чи інший законопроект відповідає взятим зобов'язанням в рамках імплементації Угоди.

Інша частина експертів розглядає проблему інформаційно-аналітичного супроводу проектів рішень суто в розрізі діяльності Головного науково-експертного управління (ГНЕУ), Головного юридичного управління (ГЮУ) Апарату і Інституту законодавства Верховної Ради. І тут їхні думки розділилися. Одні вважають, що окреме існування ГНЕУ і Інституту законодавства є достатньо сумнівним з точки зору логіки. Ці інституції мають бути об'єднані. Ідеальним варіантом було б оголошення закупівель щодо надання експертно-аналітичних послуг парламенту. Можна було б виставляти тендери в розрізі комітетів. Інститут законодавства біг би бути відокремлений від Апарату і існувати як окрема структура на рівні з іншими науково-експертними і аналітичними установами. Якщо ж такий радикальний підхід не знайде підтримки, то все одно варто об'єднати зазначені інституції. Якщо Інститут законодавства знаходиться при парламенті, то він не повинен займатися розвитком науки, захистом дисертацій, а має обслуговувати потреби парламенту та депутатів не в частині зростання їхньої наукової кваліфікації, а надаючи аргументи щодо доцільності ухвалення конкретних рішень.

Прихильники такого варіанту висловлюють свої зауваження і щодо якості експертизи. На їхню думку, дуже багато залежить від того, який саме експерт готує висновок на законопроект. Як показує практика, в ГНЕУ є як дуже сильні, так і дуже слабкі експерти. Особливо це помітно, коли законопроект передбачає достатньо радикальні реформи. Наприклад, експертиза проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Найбільшою перешкодою для якості експертизи є намагання швидко ухвалювати закони. ГНЕУ перенавантажене законопроектами, більшість з яких так і не буде розглянута. В результаті, висновки пишуться без дискусій із суб'єктами законодавчої ініціативи та власне авторами законопроектів. А це сприяло би більш кваліфікованому супроводу законопроекту до першого читання. В свою чергу, ефективність ГЮУ є вищою через меншу кількість законопроектів. Сайти Верховної Ради та комітетів мали б представляти не тільки експертизу ГНЕУ та ГЮУ, а всі наявні. Наприклад, експертизи громадських організацій мали би також викладатися на відповідні сайти для ознайомлення.

Проте ця частина експертів погоджується з рештою в тому, що неврахування достатньо фахової експертизи ГЮУ – це ще одна проблема в цьому аспекті. Увага до цього елементу експертизи має бути посилена. Можливо, в Регламенті варто було би передбачити положення про те, що всі застереження цього управління до другого читання мають бути озвучені. Звичайно, остаточне рішення приймають депутати, але вони повинні знати, які загрози та порушення яких законів (а то й Конституції) тягне за собою ухвалення того чи іншого законопроекту. Заслуговує на увагу думка одного з експертів, який акцентує на необхідності надання висновкам ГЮУ статусу правок, які б депутати розглядали на рівних умовах з депутатськими правками.

Також необхідно розділити в часі друге читання та ухвалення закону в цілому, аби депутати бачили, за який проект вони голосують наприкінці. Така ініціатива пов'язана з проблемо, що через переповнення законопроектами депутати часто не знають, що пропонує той чи інший проект. Нинішня каденція депутатського корпусу відверто зізнається в цьому.

2.2. Одним з найбільш пріоритетних напрямків реформування виявилася процедура розгляду (зловживання скороченою процедурою обговорення питань порядку денного).

Народні депутати – *8 балів*.

Секретаріати/апарат – *6,2 балів*.

Експерти – *8 балів*.

НУО – *8,6 балів*.

З такою оцінкою погоджуються й експерти, наголошуючи на тому, що Регламент повинен передбачати виключний перелік підстав для використання скороченої процедури. Вони додають, що брак належного аналітичного супроводу, відсутність належного пояснення суті змін, що подаються у вигляді малозрозумілих для нефахівців проектів рішень, їх надмірна кількість – це типові труднощі для народних депутатів. Коли вони помножуються на надмірну кількість питань до розгляду та неможливість належним чином обговорити зміст пропонованих змін, такий стан речей вкрай ускладнює розуміння суті питання, що розглядається, та рівня усвідомлення при голосуванні народними депутатами України. Інші експерти пропонують обмежити скорочену процедуру випадками, коли внесення змін складає декілька частин до статті і всі сторони дійшли консенсусу щодо скороченої процедури.

2.3. Питання звітності уряду перед парламентом, зокрема у форматі «Години запитань до Уряду», було оцінено таким чином:

Народні депутати – *8,1 балів*.

Секретаріати/апарат – *4,2 бали*.

Експерти – *4 балів*.

НУО – *5,2 балів*.

Експерти та представник секретаріату Кабінету Міністрів одностайні в своїй оцінці «Години запитань до уряду». Вони мотивують це тим, що нині «Година запитань до уряд», яка відбувається наприкінці сесійного тижня роботи парламенту, не є ефективною процедурою і не задовольняє потреб належного парламентського контролю, не користується популярністю серед народних депутатів та фактично використовується Кабінетом Міністрів України радше як спосіб повідомлення важливої інформації ЗМІ, серед яких ця процедура користується попитом.

Також вони зазначають, що у відносинах між урядом і парламентом є одна суттєва проблема: дуже часто з уряду в парламент приходять державні службовці для представлення позиції Уряду (на засідання комітетів, слухання у комітетах, робочі групи тощо). Це неприпустимо, адже представлення позиції міністерства має бути сферою відповідальності на рівні міністрів та їх заступників. Це варто закріпити в Регламенті, законі про Кабінет Міністрів та про центральні органи виконавчої влади.

Вони також наголошують на тому, що в сучасному вигляді ця процедура не відповідає кращим парламентським практикам демократичних країн. Наприклад, в Британії година запитань до уряду має зовсім інший вигляд. Дуже ретельно готується відповідний міністр і вся правляча партія, не менш ретельно готується й меншість, широко застосовується формат мозкових штурмів. В Україні чітко передбачено, що «Година запитань до Уряду» присвячена визначеній проблемі чи тематиці, однак на практиці вона перетворюється на звітування про все. Крім того, Регламентом передбачено, що запитання до членів Кабінету Міністрів України ставляться усно або письмово, а також, що депутатська фракція чи група «може» заздалегідь письмово повідомити членів Кабінету Міністрів про запитання, які їм буде поставлено. На практиці це «може» перетворюється в норму, що викривлює контрольний зміст самої процедури.

Останнім коментарем є те, що законами не встановлено наслідків «невдалих» відповідей чи міністра, чи Прем'єр-міністра під час «Години Уряду». Наслідки можуть бути не тільки у формі відповідальності, а й покладення обов'язку вчинити певні дії або ухвалити певне рішення. Варто було б ухвалювати постанови Верховної Ради за результатами «Години Уряду».

2.4. Високий пріоритет серед респондентів отримала ініціатива щодо більшої відкритості діяльності парламентських комітетів та спеціальних комісій.

Народні депутати – *6,5 балів.*
Секретаріати/апарат – *5 балів.*
Експерти – *6,9 балів.*
НУО – *7,6 балів.*

Погляди експертів та представника секретаріату Кабінету Міністрів зійшлися в тому, що ця проблема не є критичною наразі. Адже в останній рік керівництво Верховної Ради взяло курс на забезпечення прозорості роботи парламенту загалом і комітетів зокрема. Найближчим часом передбачається запровадити онлайн-трансляцію засідань комітетів. Крім того, при багатьох комітетах утворені консультативно-дорадчі структури, до яких також залучені незалежні експерти та представники громадянського суспільства.

Однак ще є простір для вдосконалення: кожен комітет повинен мати свою сторінку з повною інформацією про діяльність комітетів: графік засідань, план засідань, проекти, що знаходяться на розгляді комітету, рішення комітетів тощо (адже наразі наповненість сайтів різних комітетів може відрізнятися дуже суттєво). Також повинна бути інформація про працівників та вакансії. Крім того, депутати часто дозволяють собі не відвідувати засідання комітетів, чим фактично нівелюють значення цих парламентських структур. Окремо експерти зазначають, що часто засідання комітету – це місце скупчення людей, які не мають відношення до предмету обговорення. Така ситуація не є нормальною, й її варто було б врегулювати: статус запрошених осіб, статус ЗМІ. Комітет мав би мати при собі певний пул ЗМІ, які висвітлюють його діяльність.

Інша частина експертів впевнена, що відкритість сама собою не підвищує ефективності комітетів. Почасти питання порядку денного є формальними, формуються секретаріатами, а не народними депутатами. Саме тому часто відсутня дискусія між парламентарями щодо законопроектів, оскільки вони вперше знайомляться с проектом на засіданні комітету. Відкритість матиме наслідки, якщо вона вплине на ефективність роботи парламентських комітетів. Однак діяльність парламентських комітетів протягом останніх 15-20 років має чітко виражену тенденцію до зменшення її значущості на тлі зростання ролі фракцій та депутатських груп при визначенні позиції народних депутатів України. Така «девальвація» ролі комітетів у фактичному обговоренні законопроектів стає причиною відсутності впливу експертно-аналітичних матеріалів, більшість з яких передбачає обговорення відповідних аспектів рішення саме під час обміну думками членів парламентських комітетів.

Інше

Враховуючи окремі пропозиції респондентів в цій частині, експерти побажали висловитися щодо окремих питань законодавчого процесу. По-перше, на існування проблеми використання Верховною Радою, Кабінетом Міністрів звітів та інших документів Рахункової палати додатково вказав представник депутатського корпусу. Варто розширити проблему, сформулювавши її таким чином, що експертно-аналітичні матеріали, які готують підрозділи Верховної Ради та громадські організації, мало використовуються під час розробки державної політики та підготовки проектів рішень. Це свідчить як про часткову невідповідність таких документів реальним потребам народних депутатів (їх розмір, «канцеляризм» мови документів, наявна в них інформація), так і про те, що не існує належного рівня публічного обговорення відповідних питань, під час якого ці аргументи можна озвучити та зважити.

По-друге, на необхідність введення прямої «заборони ухвалення законів у першому читанні і в цілому як закону» звернув увагу один з працівників секретаріату парламентського комітету. Така пропозиція обумовлена загальнопоширеним прагненням ухвалення «швидких і негайних рішень». В свою чергу це призводить до неможливості внесення виправлень у недосконалі положення, реалізації права вносити власні пропозиції та спричиняє ігнорування позиції інших заінтересованих сторін, окрім розробників законопроектів та суб'єкта відповідної законодавчої ініціативи.

По-третє, представники секретаріатів комітетів Верховної Ради також пропонували ввести пряму заборону на ухвалення тих законопроектів, що отримали негативні висновки ГЮУ Верховної Ради. Ігнорування наслідків юридичної експертизи в політичній діяльності парламенту виглядає вкрай неприпустимим з огляду на правотворчий характер такої діяльності. Наслідком цього стає суперечність норм, розбалансування системи підзаконних актів, взаємовиключний характер судових рішень у практично ідентичних випадках, відсутність стабільності та передбачуваності правового регулювання.

Ще однією принциповою новацією, на думку представників секретаріатів комітетів Верховної Ради, має стати запровадження обов'язково 3-го читання для великих за обсягом законопроектів (понад 50 статей). Великі за обсягом законопроекти потребують ретельнішого експертного опрацювання та обговорення заінтересованими сторонами. Сучасної регламентної процедури «підготовки до другого читання» для цього недостатньо. Тому повинна бути переглянута або ця процедура, або за іншою логікою проводитися третє читання законопроектів.

Також експерти зосередилися на порядку прийняття рішень у Верховній Раді. Як відомо, в парламенті всі рішення ухвалюються абсолютною більшістю голосів, що спотворює практику парламентаризму. В радянські часи це положення не мало особливого значення, і тому, коли писали Конституцію України, ніхто критично не осмислив це положення. Практика європейський країн свідчить, що зазвичай рішення ухвалюються більшістю від присутніх. Є й інші варіанти: наприклад, якщо «за» більше, ніж «проти» при певному кворумі.

Це важливо з кількох причин. По-перше, якщо є нестійка перевага більшості над меншістю, український парламент взагалі не може працювати. По-друге, це стає важливою мотивацією для депутатів відвідувати залу засідань. В парламенті варто виділити окремий час для обговорення і окремо для голосування законопроектів та проектів постанов. В багатьох демократичних країнах існує їх градація. Звичайні закони ухвалюються більшістю від присутніх, органічні чи конституційні – конституційною більшістю. Тому для запровадження такого механізму необхідно зробити таку диференціацію. Наприклад, можна ухвалювати такі важливі закони, як закон про вибори, закон про Кабінет Міністрів України більшістю у 3/5 голосів. Проте слід дуже обережно поставитися до такої рецепції з огляду на відмінності суспільно-політичних умов України та інших країн.

В контексті диференціації категорій законів, експерти вказують на необхідність такого поділу. Так, закони щодо найважливіших сфер суспільних відносин не виокремлюються з маси усіх законів і ухвалюються у звичайному порядку. Це унеможливлює впровадження попереднього конституційного контролю щодо «органічних» законів, а відтак траплялися непоодинокі випадки зловживання правом ухвалювати закони (наприклад виборче законодавство, закони про діяльність окремих органів державної влади, надання певним суб'єктам владних повноважень завідомо неконституційних повно-

важень тощо). З огляду на це, експерти висловилися за внесення до Конституції України змін, що:

1) надаватимуть право вносити певні категорії законопроектів (зокрема з питань бюджету) лише уряду, а не народним депутатам;

2) передбачатимуть: а) можливість ухвалення більшості законопроектів простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів; б) випадки, за яких схвалення законопроектів вимагатиме підтримки абсолютної більшості голосів членів парламенту (подолання вето Президента на закони, прийняті простою більшістю присутніх на засіданні депутатів); в) категорії законопроектів, які мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів (вибори, референдуми, статус національних меншин, статус окремих органів державної влади тощо);

3) передбачатимуть подолання вето Президента на звичайні закони абсолютною більшістю голосів від складу парламенту (долання вето кваліфікованою більшістю голосів має передбачатись лише щодо законів, які відповідно до Конституції мають ухвалюватися кваліфікованою більшістю голосів).

Експерти також дійшли консенсусу щодо існування проблеми суб'єктів законодавчої ініціативи, а саме положення про те, що законопроект може вноситися кожним депутатом окремо. Це породжує надмірну кількість законопроектів від народних депутатів та знижує якість законодавчого процесу. Такі законопроекти в більшості подаються без узгодження та спільного опрацювання всередині колективу парламентської фракції. Шляхом вирішення такої проблеми може бути надання права колективної законодавчої ініціативи лише певному відсотку від конституційного складу Верховної Ради України або її Комітетам, як це має місце в законодавстві низки країн-членів ЄС.

Окрім самого парламенту та його органів, контроль за діяльністю публічної адміністрації можуть здійснювати самі народні депутати – шляхом надсилання до відповідних органів влади, підприємств, установ і організацій запитів та звернень В контексті регулювання контрольної діяльності депутатів існують наступні проблеми:

1) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметом запитів, звернень і запитань (фактично, основні відмінності між ними полягають лише у процедурі їх ініціювання, а також розгляді запитів, звернень і запитань тими, кому їх адресовано);

2) закон не містить жодних вимог щодо допустимих запитів, звернень і запитань – фактично депутат може вимагати надання йому будь-якої інформації будь-якою особою (окрім правоохоронних органів, які не зобов'язані надавати інформацію щодо конкретних справ, в яких здійснюється провадження);

3) тексти запитів і відповідей на них офіційно ніде не оприлюднюються, що послаблює ефективність цієї форми контролю. Рекомендації: до Закону «Про статус народного депутата України» та Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, що передбачатимуть:

а) проведення чіткого розмежування між запитами і письмовими запитаннями;

б) визначення вимог до змісту (допустимості) запитів і письмових запитань;

в) обов'язкову реєстрацію всіх запитів і письмових запитань в Апараті Верховної Ради України; г) оприлюднення у «Відомостях Верховної Ради України» та на веб-сайті Верховної Ради повних текстів запитів, письмових запитань та письмових відповідей на них.

3.1. Найвищу оцінку отримало дисциплінарне питання про дотримання етичної поведінки депутатів.

Народні обранці – *8,2 балів.*

Секретаріати – *6,1 балів.*

Експерти – *8,7 балів.*

НУО – *6,2 балів.*

Експерти запевняють, що питання вочевидь хвилює всіх, тому видається необхідним оновити «дисциплінарний» інструментарій, що застосовується до членів парламенту – порушників усталених процедур та норм поведінки. Для цього вивчити практику діяльності парламентів інших країн, в яких використовується широкий спектр таких заходів: від офіційного зауваження спікера, тимчасового позбавлення права виступу та голосу до штрафів та заборон на право балотуватися до наступної каденції відповідного представницького органу. Проте інші поділяють думку, що запроваджен-

ня санкцій проти порушників так чи інакше в українських реаліях буде використане більшістю проти меншості.

В першу чергу, санкції повинні застосовуватися фракцією, до якої належить такий депутат. Фракції, що дбають про власний імідж, не можуть заплющити очі на такі інциденти. По-друге, питання відповідальності парламентаря стосується й більш широкої категорії політичної еліти України як такої. Згідно з відповідною теорією, політична еліта, яка висуває кандидатів для балотування, мусить виробити в собі норми корпоративної етики. Відповідно, вона не буде висувати депутатів, які опинялися в центрі скандалів та сварок, що негативно вплине на їхній рейтинг.

Інше

На межі між регламентними та дисциплінарними змінами фігурує пропозиція опитаного представника секретаріату одного з комітетів щодо унеможливлення розгляду парламентом законопроектів із порушеними строками їх роздачі. Мова йде про потребу забезпечення часової можливості проведення належних консультацій, отримання експертиз, аналітичних, статистичних та інших матеріалів, що дозволяють детальніше ознайомитися зі змістом питання, свідомо випрацювати позицію щодо підтримки або відхилення проектів законодавчих актів.

Традиційно експерти звернулися до питання про депутатську недоторканність, стверджуючи, що ця проблема вже хвилює депутатів та працівників Апарату Верховної Ради значно менше, аніж це було раніше. Це випливає з того, що жоден з опитаних народних депутатів України не вказував на це, як на серйозну проблему, а згадав про неї лише один представник секретаріату комітету. Він запропонував автоматичне зняття депутатської недоторканності при скоєнні тяжких злочинів. Зневіра в можливості повного скасування парламентського імунітету, ускладненої процедури надання згоди парламентом породжує пропозиції щодо його автоматичного позбавлення в очевидно криміналізованих випадках.

Відповідно до статті 80 Конституції України народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Фактично, депутатський імунітет носить абсолютний характер, що не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері. Зокрема, відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року, кожна держава-учасник Конвенції вживає усіх можливих заходів, з тим, щоб встановити або забезпечити, у відповідності до своєї правової системи і конституційних принципів, належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями, наданими публічним посадовим особам держави у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і можливістю, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування та кримінальне переслідування і виносити судові рішення у зв'язку зі злочинами, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції. Принцип 6 Двадцяти керівних принципів для боротьби з корупцією, затверджених Резолюцією (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи вимагає від держав обмежити імунітет від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов'язаних з корупцією, до рівня, необхідного у демократичному суспільстві. Що стосується практики європейських країн, то її аналіз в частині імунітетів членів парламенту дозволяє дійти таких висновків:

1) практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи, тому її навряд чи доцільно застосовувати і в Україні;

2) в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер: депутати користуються ним або лише у період парламентських сесій (Бельгія, Греція, Люксембург, Португалія, Швеція, Фінляндія), або лише протягом перебування на засіданні парламенту, у дорозі до чи з парламенту (США, Ісландія, Норвегія, Ірландія); або протягом всього періоду повноважень, крім випадку затримання на місці вчинення злочину (такий підхід набув поширення у більшості країн європейського континенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція та ін.).

Пунктом 9 та 10 Оціночного звіту Групи держав проти корупції за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання в частині обмежень імунітетів виборних осіб Україні було рекомендовано:

1) розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію;

2) переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів. Ці рекомендації на сьогодні залишаються невиконаними.

Ґрунтуючись на цьому аналізі, експерти висловилися проти скасування депутатської недоторканності, а тільки за обмеження її дії. Оскільки повна ліквідації депутатського імунітету може призвести до арештів певних депутатів правоохоронними органами тільки з мотивів політичної кон'юнктури .

Окрім цього, представник секретаріату Кабінету Міністрів звернув увагу й на певну практику, коли міністерства публікують на веб-сайтах для ознайомлення та обговорення проекти законів, а недобросовісні депутати або їхні помічники-консультанти копіюють ці проекти й реєструють від свого імені. Коли ж Кабінет Міністрів подає узгоджений текст проекту, профільний комітет надає відповідь, що аналогічний проект вже на розгляді або навіть ухвалений в першому читанні. Тому міністерствам доводиться або відкликати свій законопроект, або домовлятися з депутатами, які подали від себе цей законопроект. Адже після узгодження між різними міністерствами проект від Уряду видається більш довершеним і продуманим, аніж початковий варіант, поданий депутатом.

Всупереч загальнопоширеним поглядам, депутатська етика є наскрізним елементом доволі широкого кола проблем. Серед головних причин низьких етичних показників депутатів варто згадати про формування депутатського корпусу та виборчих списків, підзвітність партій в контексті відкритості фінансування, недостатнє регламентне регулювання відповідальності депутатів за порушені норми. Експерти також називають депутатський імунітет. Водночас питання, пов'язані з депутатською етикою, є найменш врегульованими: декларування доходів і витрат, подарунки депутатам, конфлікт інтересів, працевлаштування після каденції, непрозорість фінансування партій та лобізм.

Відповідно, експерти висловили такі рекомендації задля поліпшення етики народних депутатів: видається необхідним прийняти окремий акт (Правила депутатської етики, Кодекс поведінки народних депутатів), який:

а) визначатиме засади депутатської етики та правила поведінки депутатів в парламенті і за його межами;

б) передбачатиме порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил;

в) встановлюватиме пропорційні та превентивні санкції за правопорушення та процедуру притягнення депутатів до дисциплінарної відповідальності за правопорушення.

4. Стосовно організаційних проблем, експерти погодилися з тим, що претензії до організації роботи апарату Верховної Ради вносилися виключно народними депутатами. Нове покоління парламентарів виявляє неабиякий подив застарілими процедурами та положеннями діяльності апарату парламенту та вимагає інформаційно-технологічного оновлення можливостей роботи в приміщеннях парламенту. Ось проблеми, на які вони вказували:

1. Необхідність запровадження повного електронного документообігу.
2. Відсутність бездротового з'єднання з мережею Інтернет (wi-fi) в приміщеннях парламенту.
3. Певні проблеми зі зручністю у користуванні офіційним сайтом Верховної Ради (наприклад відсутність автоматичного внутрішнього посилання на Комітети, якщо на сторінці законопроекту вказано комітети, які його розглядатимуть).
4. Погана якість трансляції пленарних засідань (офіційний телеканал Рада має слабкі потужності, часто зависає навіть при швидкому Інтернет-зв'язку).
5. Застаріла радянська пропускна система.
6. Надмірна «забюрократизованість» Апарату Верховної Ради (наприклад для того, щоб поставити в кабінеті чайник, необхідно писати подання на ім'я Керівника Апарату Верховної Ради).

7. «Кіоски незрозумілого походження» із сувенірною продукцією, наприклад ті, що розташовані в Комітетах на Садовій, 3А. (Н. д.).
8. Наявність каплиці Української православної церкви Московського патріархату в приміщенні Комітетів ВРУ на Садовій, 3А.

Експерти зазначили, що окреслені проблемні аспекти функціонування Верховної Ради України є наслідками й віддзеркаленням більш глибоких та системних явищ негативного порядку, що вирізняють розвиток вітчизняної парламентської моделі. Насамперед мова повинна йти про загалом невисоку якість сучасного українського парламентаризму, що є очевидним наслідком стану національної політичної системи, яка багато в чому ще залишається пострадянською, та поки що слабким розвитком вітчизняної традиції парламентаризму, який здебільшого лише за формально-правовими критеріями можна порівнювати із західними аналогами.

Зазначене обумовлює необхідність вирішення ключових проблем розвитку парламентаризму в єдиному масиві правових, організаційних, політичних, комунікативних та інших заходів. Зрозуміло, що одними лише правовими засобами домогтися цілей оптимізації діяльності Верховної Ради України неможливо. Проте й цілковито ігнорувати їхню важливість не варто. Вважаємо принципово важливим, щоб конституційна реформа в Україні на сучасному етапі не проходила повз посилення парламентаризму, його демократичних основ. Між тим, чітке бачення змісту відповідних конституційних змін, суспільний та парламентський діалог стосовно формату цих змін в Україні, на жаль, на нинішньому етапі поки що відсутні.

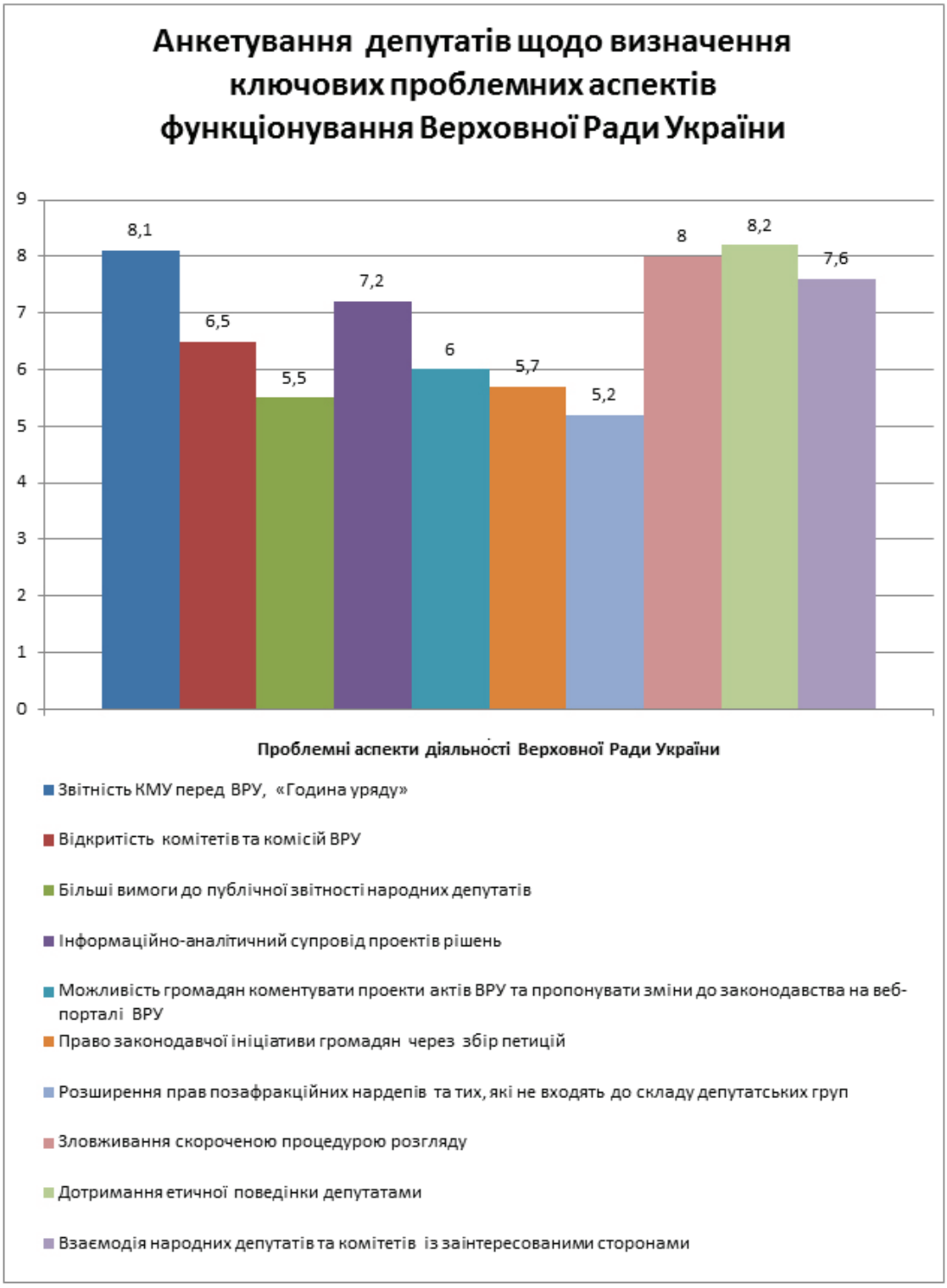
Надалі конституційна реформа парламенту України має знаходити своє системне продовження в комплексній парламентській реформі, оскільки без якісного законодавства жодні реформаторські кроки не будуть успішними. Задля успішного її проведення необхідна розробка, прийняття і послідовне втілення в життя концепції парламентської реформи. Необхідне, зокрема, чітке стратегічне бачення того, що, в якій частині та в якій послідовності необхідно змінювати, аби оптимізувати роботу Верховної Ради України. Видається, що одним з важливих елементів цієї реформи має стати комплексне реформування Регламенту Верховної Ради України. Адже його концептуальні вади та змістовні суперечності сприяють поглибленню конфліктності в діяльності парламенту, сприяють зниженню рівня виконання його конституційних повноважень.

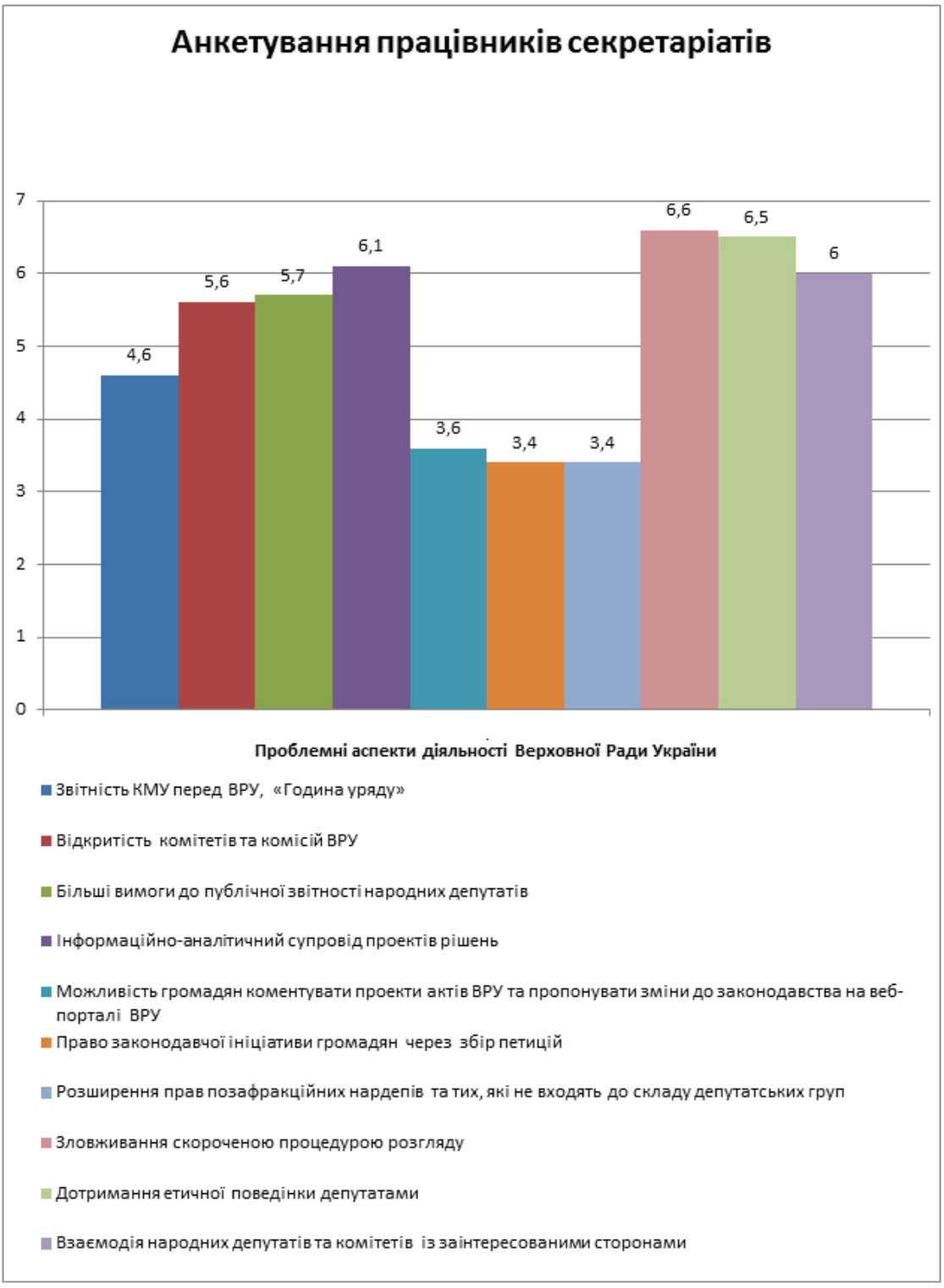
Тому відповідне реформування Регламенту Верховної Ради України повинне мати, на нашу думку, два виміри:

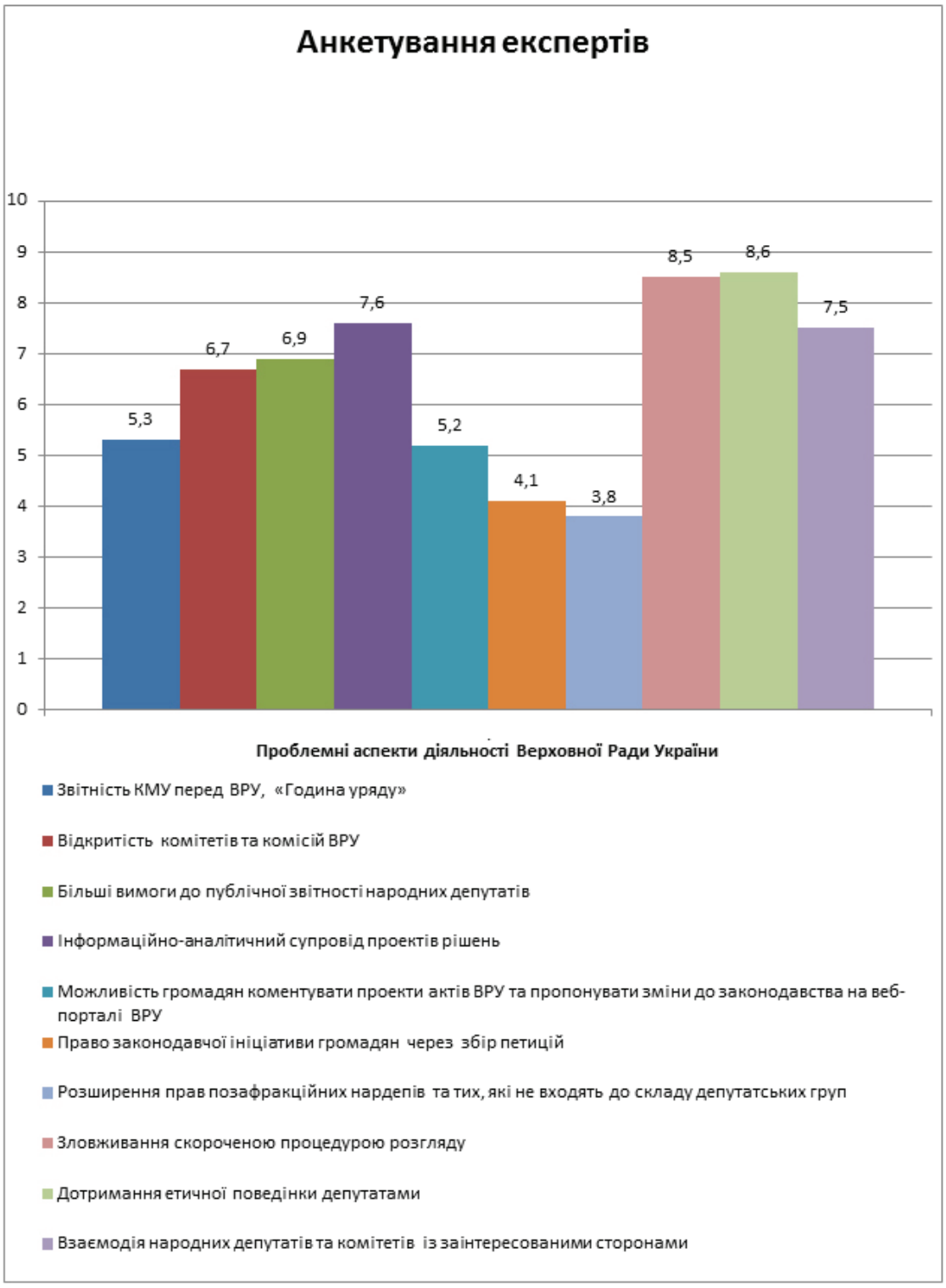
1) поліпшення якості цього документа шляхом внесення до нього комплексних та взаємоузгоджених змін;

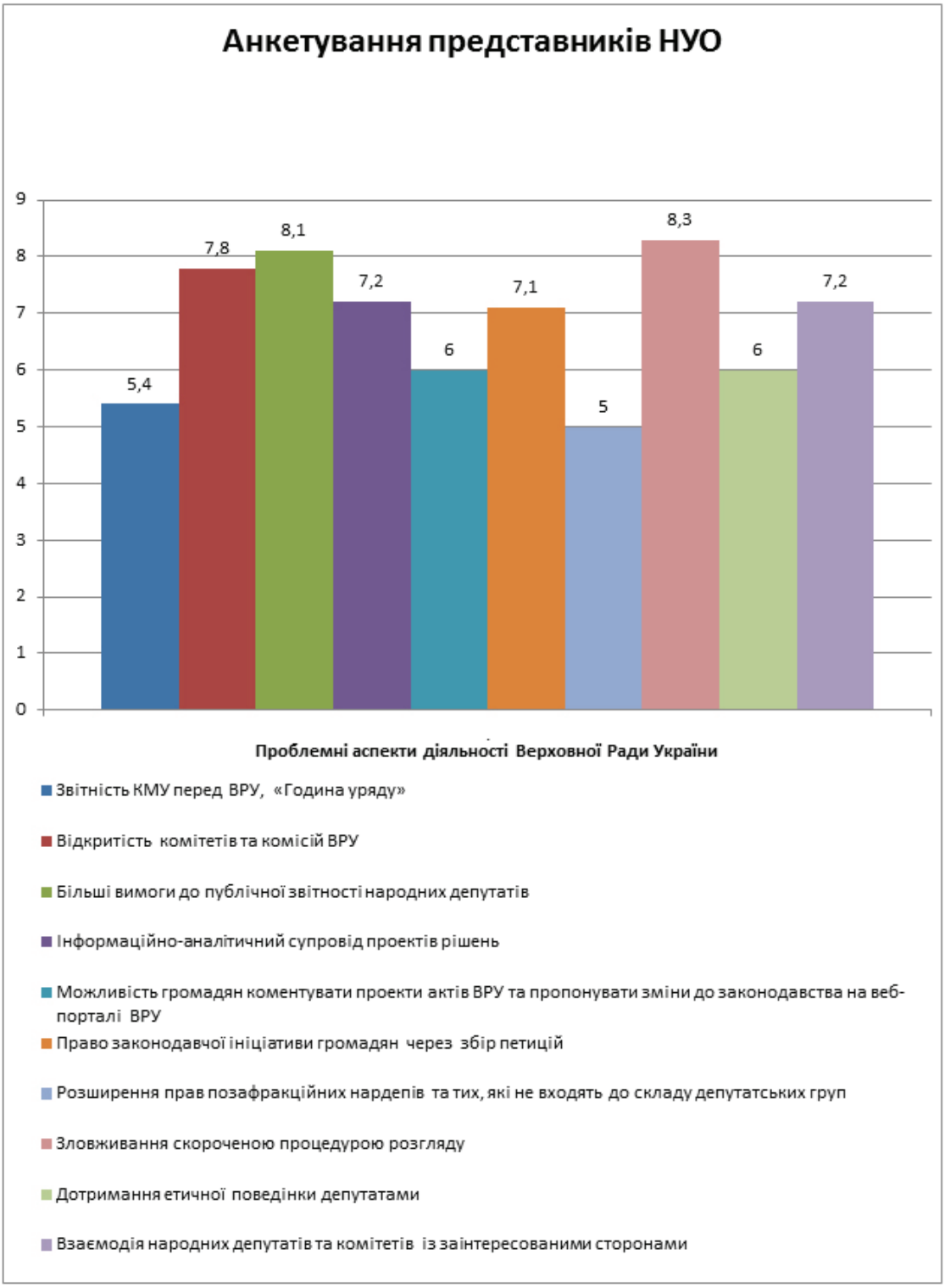
2) більш суворе та послідовне забезпечення реалізації всіх передбачених у Регламенті процедурних аспектів роботи парламенту. Компліментарним щодо реформування Регламенту Верховної Ради України заходом має стати також суттєве оновлення всього масиву парламентського законодавства, зокрема завдяки ухваленню законів «Про закони та законодавчу діяльність», «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії», оновлення законодавства про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, про статус народного депутата України та про комітети Верховної Ради України.

Ці заходи покликані сприяти раціоналізації парламентської діяльності, її правовому упорядкуванню та систематизації відповідного блоку законодавчого регулювання. Разом з тим, не менш важливими кроками вважаємо налагодження нормального внутрішньо-парламентського діалогу (передусім між коаліцією та опозицією), посилення зв'язку парламенту з виборчим корпусом, налагодження дієвих комунікативних зв'язків парламенту та його органів з громадськістю, радикального оновлення системи експертно-аналітичного забезпечення, а також зменшення неформальних практик парламентської діяльності з одночасним підвищенням рівня правової культури представників депутатського корпусу.


Анкетування депутатів щодо визначення ключових проблемних аспектів функціонування Верховної Ради України
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
8,1
6,5
5,5
7,2
6
5,7
5,2
8
8,2
7,6
Проблемні аспекти діяльності Верховної Ради України
Звітність КМУ перед ВРУ, «Година уряду»
Відкритість комітетів та комісій ВРУ
Більші вимоги до публічної звітності народних депутатів
Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень
Можливість громадян коментувати проекти актів ВРУ та пропонувати зміни до законодавства на веб-порталі ВРУ
Право законодавчої ініціативи громадян через збір петицій
Розширення прав позафракційних нардепів та тих, які не входять до складу депутатських груп
Зловживання скороченою процедурою розгляду
Дотримання етичної поведінки депутатами
Взаємодія народних депутатів та комітетів із заінтересованими сторонами


Анкетування працівників секретаріатів
7
6
5
4
3
2
1
0
4,6
5,6
5,7
6,1
3,6
3,4
3,4
6,6
6,5
6
Проблемні аспекти діяльності Верховної Ради України
Звітність КМУ перед ВРУ, «Година уряду»
Відкритість комітетів та комісій ВРУ
Більші вимоги до публічної звітності народних депутатів
Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень
Можливість громадян коментувати проекти актів ВРУ та пропонувати зміни до законодавства на веб-порталі ВРУ
Право законодавчої ініціативи громадян через збір петицій
Розширення прав позафракційних нардепів та тих, які не входять до складу депутатських груп
Зловживання скороченою процедурою розгляду
Дотримання етичної поведінки депутатами
Взаємодія народних депутатів та комітетів із заінтересованими сторонами


Анкетування експертів
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
5,3
6,7
6,9
7,6
5,2
4,1
3,8
8,5
8,6
7,5
Проблемні аспекти діяльності Верховної Ради України
Звітність КМУ перед ВРУ, «Година уряду»
Відкритість комітетів та комісій ВРУ
Більші вимоги до публічної звітності народних депутатів
Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень
Можливість громадян коментувати проекти актів ВРУ та пропонувати зміни до законодавства на веб-порталі ВРУ
Право законодавчої ініціативи громадян через збір петицій
Розширення прав позафракційних нардепів та тих, які не входять до складу депутатських груп
Зловживання скороченою процедурою розгляду
Дотримання етичної поведінки депутатами
Взаємодія народних депутатів та комітетів із заінтересованими сторонами


Анкетування представників НУО
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
5,4
7,8
8,1
7,2
6
7,1
5
8,3
6
7,2
Проблемні аспекти діяльності Верховної Ради України
Звітність КМУ перед ВРУ, «Година уряду»
Відкритість комітетів та комісій ВРУ
Більші вимоги до публічної звітності народних депутатів
Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень
Можливість громадян коментувати проекти актів ВРУ та пропонувати зміни до законодавства на веб-порталі ВРУ
Право законодавчої ініціативи громадян через збір петицій
Розширення прав позафракційних нардепів та тих, які не входять до складу депутатських груп
Зловживання скороченою процедурою розгляду
Дотримання етичної поведінки депутатами
Взаємодія народних депутатів та комітетів із заінтересованими сторонами

ПРОБЛЕМИ ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ В СУСПІЛЬНИХ ОЦІНКАХ[2]

Юлія ТИЩЕНКО, *керівник Програми підтримки демократичних процесів Українського незалежного центру політичних досліджень*

Юлія КАЗДОБІНА, *експерт Українського незалежного центру політичних досліджень*

Методологія

Протягом вересня 2015 року експерти Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) провели експертні фокус-групи з метою оцінки респондентами та респондентками низки комплексних питань щодо застосування етичних стандартів та норм у роботі Верховної Ради України[3], діяльності народних депутатів України. Обговорення було спрямовано на визначення етичних норм, які регулюють професійну діяльність народних обранців (зокрема у сфері політичної корупції, конфлікту інтересів, механізмів підзвітності, процедур взаємодії з лобістами, можливих проявів етнічної чи гендерної нерівності), розуміння цих норм цільовими аудиторіями і ставлення до них.

Фокус-групи проводилися у Дніпропетровську, Херсоні, Львові, Києві та Черкасах (загалом 5 фокус-груп).

Добір учасників/ць із різних регіонів та різних експертних середовищ дозволив широко проаналізувати їхні підходи та уявлення стосовно питань депутатської етики.

Цільова аудиторія (учасники/ці фокус-груп):

- експерти/тки, журналісти/тки,
- представники/ці політичних партій,
- представники/ці громадських організацій, аналітичних центрів.

Було поставлено такі завдання:

- ідентифікація уявлень про нинішній стан, зміст етичних стандартів діяльності парламенту;
- визначення ставлення аудиторії до проблем депутатської діяльності, пов'язаних з можливими проявами політичної корупції (конфлікт інтересів, відсутність чітких процедур взаємин з лобістами, непідконтрольність надходжень та витрат на здійснення депутатської діяльності);
- ідентифікація питань та можливих механізмів встановлення процедур підзвітності депутатів/ток громаді та виборцям;
- характеристика поведінки депутатів/ток у взаєминах з виборцями (однакове ставлення незалежно від віку, статі, етнічного походження);
- ставлення аудиторії до проблем поведінки депутатів/ток (лайка, фізичні сутички);
- оцінка проблем у парламентській діяльності депутатів/ток (відвідування сесій, засідань комітетів, особисте голосування).

Резюме

У звіті представлено результати регіональних фокус-груп (експертних обговорень) стосовно комплексних засад етики діяльності народних депутатів/ток України. Висвітлено питання розуміння засад професійної етики депутатів/ток, ставлення до питань депутатської недоторканності, конфлікту інтересів, звітності, прозорості у роботі, унормування підзвітності громаді та виборцям. Проаналізовано причини порушення депутатами/тками засад їхньої професійної етики.

2 Дослідження здійснено за підтримки Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ). Думки та інформація, яка міститься у виданні не обов'язково співпадає з принципами та позицією БДІПЛ.

3 Далі в тексті також використовується скорочення «ВРУ».

Узагальнені результати обговорення

Очікування суспільства від моральних якостей депутатів/ток. Суспільство, за оцінкою респондентів та респонденток, сформувало чіткі установки стосовно параметрів моральної поведінки народних депутатів/ток у їхній професійній діяльності у Верховній Раді України та поза нею – у взаєминах з виборцями. Ці установки включають такі характеристики, як чесність, справедливість, відповідальність у процесі формування та ухвалення рішень, професіоналізм. Водночас, на думку учасників/ць, актуальною є проблема подвійної моралі, коли поведінка депутатів/ток у Верховній Раді України, іміджеві складові того чи іншогообранця, які фігурують у ЗМІ, можуть суттєво відрізнятися від реального стану справ, коли їх рішення у парламенті зумовлюються не етичними нормами, а іншими аспектами партійної діяльності чи прихованою бізнес-доцільністю тих чи інших груп, які можуть потенційно за ними стояти. В цьому контексті учасники/ці наводили приклади подвійної моралі, прояви конфлікту інтересів, прихованого лобізму.

Питання професійної депутатської етики: учасники/ці вказували, що, незважаючи на чинні норми законодавства (Регламент Верховної Ради України, Закон України «Про статус народного депутата України» та ін.), існує потреба унормування у різний спосіб саме засад професійної діяльності депутатів/ток, виходячи з їхнього статусу, завдань, повноважень Верховної Ради України, тощо. Відповідно до цього мають бути зафіксовані спеціальні норми поведінки, зумовлені статусом народних депутатів України, особливостями здійснення ними своїх функцій у парламенті, комунікації з виборцями, взаємин з різними професійними сферами, в тому числі з бізнесом (конфлікт інтересів, лобіювання, звітність, поведінка під час сесійних засідань).

Питання законодавчого унормування. Незважаючи на наведені респондентами/тками факти порушення народними обранцями правил професійної етики у Верховній Раді України і брак ефективних законодавчих механізмів реагування на такі факти, єдиного погляду на потреби та механізми унормування питань депутатської етики немає. Не озвучено спільної думки щодо потенційної кодифікації комплексних норм етичної поведінки депутатів/ток. Загалом існують такі погляди на процес унормування етичної поведінки парламентаріїв:

(1) додаткового унормування етичних питань взагалі не потрібно, вистачає чинних законів; (2) врегулювання питань етики має здійснюватися окремим законом (кодексом); (3) варто внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України» та ін.

У разі внесення змін до чинних законів чи розробки нового закону, респонденти/тки вказували на потребу визначення механізмів контролю за виконанням відповідних норм, запровадження санкцій до порушників (зокрема штрафів; розглядалося навіть запровадження інституту парламентських приставів).

Проблема відсутності механізмів реагування на порушення етичних засад і процедур у діяльності Верховної Ради України. На думку учасників, у діяльності ВРУ бракує механізмів реагування на порушення обранців (1) дисципліни під час сесійних засідань, (2) регламенту чи інших законів, які унормовують законодавчу діяльність, процес розгляду законопроектів, (3) вимог щодо особистого голосування чи переходу з однієї фракції до іншої. Ці проблеми не тільки є проявами неетичної поведінки депутатів/ток, але й заважають їхній ефективній діяльності. Серед можливих механізмів відповідальності депутатів/ток за порушення регламенту і прояви насильства учасники/ці обговорень пропонували формування інституту парламентських приставів, відкликання депутатів/ток, відсторонення від голосування на певний період часу та ін.

Прояви неетичної поведінки у Верховній Раді України. Наводилися численні факти порушення етичних норм у діяльності депутатів/ток та Верховної Ради України загалом. Зокрема, відхід від процедур чи їх порушення, порушення регламенту при обговоренні законодавчих рішень, що може піднімати в суспільстві питання про суспільну легітимність, а іноді – і про законність відповідних прийнятих актів (порушення процедур при ухваленні законопроектів та інших рішень, порушення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). На думку респондентів, етична поведінка має також проявлятися у дотриманні чітких процедур, визначених законодавством, адже вона впливає на суспільну легітимність рішень, які ухвалюються у вищому законодавчому органі держави. Як приклади порушення професійної етики учасники/ці наводили факти неособистого голосування депутатів/ток, порушення ними професійної дисципліни,

переходу з однієї фракції до іншої, проявів насильства у сесійній залі, неуважності та несумлінності у виконанні своєї роботи під час пленарних засідань[4].

Причини неетичної поведінки у Верховній Раді України. Основними причинами неетичної поведінки депутатів/ток у парламенті респонденти та респондентки вважають проблеми, закладені у виборчій системі під час формування потенційного депутатського корпусу. Приміром, система формування партійних списків, виборча система в цілому не сприяють тому, щоб у парламенті з'являлися люди з високими моральними якостями. Спостерігається брак процедур внутрішньопартійної демократії, коли в реальній політиці саме партійні лідери визначають склад списків та місце в них того чи іншого кандидата. Закон України «Про політичні партії в Україні»[5] фактично не передбачає підзвітності цих партій суспільству, зокрема і стосовно їх фінансування[6], що може зумовлювати вплив олігархічних груп на діяльність цих партій у парламенті. Однією з вагомих причин неетичної поведінки в парламенті респонденти/тки вважають брак ефективних регламентних норм та процедур, які встановлювали б санкції за неетичну поведінку депутатів під час виконання ними своїх обов'язків, брак політичної культури відповідальності виборців та їх обранців («коротку електоральну пам'ять»). На думку учасників/ць, у суспільстві бракує системного та критичного погляду на депутатську діяльність, зокрема негативної електоральної оцінки проявів неетичної поведінки депутатів/ток. Також вагомою причиною неетичної поведінки, на думку респондентів та респонденток, є недоторканність депутатів, що стоїть на заваді розслідуванню та притягненню до відповідальності винних у корупції, насильстві та ін.

Питання депутатської недоторканності. Наявність привілеїв призводить до того, що політики не дотримуються норм моралі, вказували учасники/ці. В той же час, окремі респонденти та респондентки зазначали, що недоторканність повинна бути частковою – на час виконання депутатами парламентських функцій, і не поширюватися на розслідування скоєних ними кримінальних злочинів чи адміністративних правопорушень. На думку частини учасників/ць, скасування недоторканності (навіть часткове), спрощення процедур притягнення до відповідальності у разі скоєння парламентарями кримінальних злочинів може сприяти зменшенню кількості представників та представниць бізнесу у парламенті, адже саме недоторканність є одним з факторів, якій приваблює до законодавчого органу представників/ць бізнесу, збільшує потенційні корупційні ризики та конфлікти інтересів, прихований та явний лобізм у Верховній Раді України. Жодна політична фракція не запропонувала (1) диференціації механізмів застосування депутатської недоторканності у випадках скоєння депутатами кримінальних чи економічних злочинів, адміністративних правопорушень; (2) збалансованих політичних механізмів позбавлення недоторканності та визначення критеріїв, за які злочини чи правопорушення це потрібно робити.

Декларування доходів та видатків, контроль. Депутати мають декларувати свої доходи. Думки респондентів/ток розходилися лише стосовно того, наскільки широким повинно бути коло тих осіб, яких депутати мають включити до декларації. Депутати/тки також мають декларувати витрати, адже невідповідність доходів та витрат може свідчити про потенційні прояви політичної корупції. Також колишні обранці мають декларувати видатки протягом кількох років після закінчення каденції. Висловлювався скепсис з приводу дієвості декларування витрат і доходів в умовах неефективної та корумпованої правоохоронної системи, адже депутатів практично неможливо притягнути до відповідальності за порушення, а політична відповідальність може не спрацювати.

Депутатські фонди (кошти, які отримує депутатський корпус від держави на свою професійну діяльність, оплату помічників-консультантів). Відповідні депутатські фонди повинні існувати і бути прозорими для суспільства. У суспільстві відчувається брак інформації про розмір таких фондів і статті витрат. Ніхто з учасників/ць не міг точно

---

4 У 2014 році було ухвалено Закон України «Про правила етичної поведінки» (режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4722-17), який втратив чинність після ухвалення Закону України «Про запобігання корупції» (режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page5). Втім, він не врегульовував правил поведінки в парламенті, а стосувався передусім питань корупції.

5 Закон України «Про політичні партії в Україні». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14.

6 8 жовтня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (№ 2123а), «Про внесення зміни до статті 87 Бюджетного кодексу України (щодо фінансування політичних партій)» (режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2138%D0%B0&skl=9), які передбачають запровадження з 1 липня 2016 р. державного фінансування політичних партій.

назвати граничні суми, які виділяються депутатам на помічників, округ та інше. Також має бути державний контроль за такими фондами, адже депутати витрачають кошти державного бюджету. Депутатам слід заборонити витрачати власні кошти на виконання своїх обов'язків та допомогу виборцям. На думку учасників/ць, з депутатського фонду мають оплачувати роботу помічників-консультантів, їх проїзд. У фонді має бути достатньо коштів для того, щоб оплатити розробку якісних законопроектів. Окремі учасники/ці озвучували думку про те, що так звані «фонди для депутатів» слід скасувати взагалі.

Питання подарунків депутатам. Питання врегулювання подарунків існує в законодавстві, зокрема стосується протидії корупції[7], проте висловлювався скепсис щодо дієвості контролю за цим процесом. Наголошувалося не тільки те, що дарування подарунків – це специфічна українська традиція, але й те, що процес дарування фактично неможливо відслідковувати та контролювати, якщо на це не буде доброї волі тих, хто дарує та отримує подарунки.

Серед механізмів урегулювання учасники/ці обговорень пропонували: декларування подарунків депутатами/тками і навіть тими, хто їх дарує; декларування конфлікту інтересів; чітке встановлення граничної вартості подарунка депутатам/ткам від сторонніх осіб. Декларування подарунків також має бути пов'язано з процесом декларування надходжень і витрат парламентарів та контролем за цим процесом. Деякі учасники/ці вважали, що подарунки мають передаватися державі або у спеціально створений для цього музей. Втім, дехто з них вважав, що депутати мають залишати подарунки собі, та заперечував проти їх передачі державі.

Пільги. Монетизація пільг. Переважна більшість учасників/ць висловилася проти будь-яких пільг для парламентарів. Дехто взагалі не має інформації про наявність пільг і вважає, що суспільство мало обізнане з цією темою. Деякі учасники/ці вказували, що пільги взагалі потрібно скасувати для всіх категорій громадян або зробити монетизацію пільг, у тому числі для депутатів/ток. Водночас, деякі учасники/ці не вважають пільгою відшкодування іногороднім парламентарям витрат на оренду житла та проїзд, а розглядають це як умову виконання депутатами своїх функцій. Проте, на думку інших учасників, таке відшкодування також має бути прозорим: кошти повинні надаватися за прозорими процедурами. Держава може забезпечити депутатський корпус необхідними умовами для їхньої професійної діяльності, приміром, стосовно оренди житла, однак, на думку переважної більшості учасників/ць, житло не повинно надаватися депутатам у приватне користування довічно. Висловлювалися думки про те, що замість пільг депутати мають отримувати гідну заробітну плату. Проїзд у службових справах слід врегулювати як оплачуване відрядження, оренда житла також може здійснюватися на прозорих підставах і бути монетизованою. Деякі учасники/ці вважали, що зарплата має бути гідною винагородою за якісну інтелектуальну працю. Також було висловлено думку про те, що заробітна плата депутата/тки, як і будь-якого чиновника/ці, має залежати від розмірів грошових потоків, з якими ця особа має справу.

Депутатська діяльність та бізнес. Поєднання депутатської роботи та ведення бізнесу (малого, середнього або великого) неможливе, бо воно породжує корупційні ризики та конфлікти інтересів, непрозору для суспільства ситуацію, де можливі різноманітні зловживання службовим становищем. Вказувалося на те, що, незважаючи на норми закону, які вимагають, щоб після свого обрання парламентарі припиняли займатися бізнесом та відмовлялися від активів, депутати знаходять шляхи обійти ці норми. Таку практику значна частина учасників/ць фокус-груп оцінює як неприпустиму: депутати можуть залишатися власниками своїх активів, але не можуть управляти ними під час парламентської каденції та брати участь у розгляді питань, що належать до сфери їхніх інтересів. Відповідна ситуація має бути відображена в декларації доходів. Інформація про належність бізнесу тому або іншому депутату/тці має бути прозорою, власники бізнесу не мають права голосувати за законопроекти, які лежать у сфері інтересів їхнього бізнесу, щоб процедури взаємодії такого бізнесу з державою були прозорими. Існує потреба накладання мораторію на роботу з державою для бізнесу, що належить народним депутатам, на період їхньої парламентської каденції.

---

7 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

Поєднання посад. Питання поєднання посад у законодавчій та виконавчій владі не привернуло багато уваги. Учасники/ці висловлюватися проти такого поєднання, переважно через те, що у народних обранців і так достатньо роботи.

Конфлікт інтересів. Відчувається законодавча неврегульованість питання конфлікту інтересів, незважаючи на відповідні норми Закону України «Про запобігання корупції»[8]. Адже в умовах неефективної діяльності судової та правоохоронної систем, відсутності прозорої інформації про власників/ць бізнесу питання конфлікту інтересів складно довести у повсякденній практиці. Серед проблем конфлікту інтересів називають *відсутність прозорої інформаціїї про власників тих чи інших бізнесів; неврегульоване питання подальшого працевлаштування депутатів/ток (зокрема, на думку учасників/ць, неприпустима їхня подальша діяльність у компаніях, з якими вони працювали під час каденції); системну непрозорість фінансування політичних партій з* боку бізнесу.

На думку учасників/ць, законодавчими запобіжниками конфлікту інтересів у парламенті будуть ухвалення закону про лобізм, прозорість інформації про бізнес-мотивації тих чи інших політичних рішень.

Питання лобізму. Лобізм як системне явище в українському парламенті вже існує. Учасники/ці поділяли лобізм на зовнішній (коли ним займаються суспільні групи та об'єднання) та внутрішній (коли ним займаються депутати). На їхню думку, лобізм треба врегулювати у прозорий спосіб, як це робиться у західних країнах. В той же час, учасники/ці вказували, що в українському суспільстві поняття лобізму асоціюється з корупцією через непрозорі правила діяльності. Для виправлення ситуації варто проводити суспільну дискусію, інформування про засади та принципи лобізму.

Звітність перед виборцями. Звітність депутатів/ток про свою діяльність є одним із засобів політичної комунікації та потребує визначення додаткових параметрів (терміни, засоби, чітка форма звітності, структура, критерії оцінки). Адже сьогодні звіт може бути профанацією, а депутати чи навіть політична партія у складі коаліції не несуть відповідальності за невиконання цього обов'язку, взятих зобов'язань, окрім політичної, але й тієї несистемно. Учасники/ці обговорень вказували, що звітність народних обранців повинна *«відбуватися частіше, ніж раз на рік; мати чітку структуру, корелюватися з виборчими програмами; подекуди носити інтерактивний характер та відповідати на суспільні запити та очікування»*.

Учасники/ці Було вказаноували на потребу більш широкого використання інтернет-технологій під час депутатського звітування депутатів/ток про свою діяльність. Інші учасники/ці були проти безкоштовних газет і вважали, що депутатські звіти в газетах мають друкуватися на загальних конкурентних засадах, на основі прозорих конкурсних умов для публікації.

Представництво жінок у Верховній Раді Україні. Питання участі жінок у політичній діяльності, заходів їх стимулювання до участі у політиці викликало дискусії. Зокрема, респонденти-чоловіки були значною мірою проти спеціальних заходів для збільшення чи стимулювання участі жінок у політиці. Деякі учасниці висловлювалися на підтримку квотування як засобу позитивної дискримінації жінок, щоб виправити нерівне представництво , яке існувало протягом багатьох років. Вони вказували на те, що існує феномен «скляної стелі», який не дозволяє жінці опинитися на вищих щаблях влади. В той же час, чоловіки значною мірою вважали будь-яке квотування штучним і непотрібним заходом. Серед небезпек квотування учасники називали те, що через відсутність достатньої кількості жінок, які відповідають критеріям професійності та активності, партії можуть бути змушені заповнювати квоти жінками більш низької кваліфікації; збільшення кількості жінок у списках не призведе до збільшення їх кількості у парламенті, адже їх висуватимуть у «непотрібних» округах (там, де велика конкуренція або слабко представлено інтереси партії) або розмістять на останніх місцях у списку. Чоловіки виступали переважно проти встановлення якихось спеціальних норм поведінки в аспекті участі жінок у політичному житті, не вбачали в цьому додаткових складових.

Питання національних меншин. Респонденти/тки обговорили це питання саме в контексті представництва; тематика мови ворожнечі у Верховній Раді України не знайшла чіткого вираження. Думки про спеціальні позитивні заходи для участі представників національних меншин у роботі парламенту розділилися. Зокрема, частина учасників/ць вказувала, що для відображення у Верховній Раді України складу української

8 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

політичної нації потрібні спеціальні заходи із заохочення участі національних меншин; втім, значна частина учасників виступала категорично проти таких заходів. Дискусія стосовно неприпустимості мови ворожнечі в парламенті не розвинулася.

1. Питання моральності, етичної поведінки народних депутатів/ток України в оцінках учасників/ць

На думку респондентів та респонденток, суспільство має загалом чіткі установки стосовно параметрів моральної поведінки народних обранців у їхній професійній діяльності у Верховній Раді України та поза нею – у взаєминах з виборцями. Зокрема, вони висловлювали думку що, усі виборці очікують від депутатів/ток спільних із суспільством цінностей, які мають вмотивовувати їхню поведінку під час представлення інтересів виборців.

«Я також вважаю, що професія депутата[9] нічим не відрізняється від інших професій. Хіба що більшою відповідальністю, оскільки людина репрезентує в законодавчому органі країни величезну кількість людей, які її туди делегували. Що стосується виконання ним професійних обов'язків, на це є регламент Верховної Ради, як вони мають працювати» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

Ціннісні установки та суспільні очікування від депутатського корпусу в етичній площині включають такі характеристики, як **чесність, справедливість, відповідальність у процесі формування та ухвалення рішень. Окремі учасники/ці називали такі характеристики як *«гарна родина»*, *«ходить до церкви»*; називалися й вимоги до зовнішнього вигляду.**

«Честь – це коли слово відповідає діям і т.д. І це формує якийсь моральний стереотип про депутата. Наприклад, на Галичині, коли пробують дати оцінку людині, ... дивляться, чи вона в неділю йде до церкви» (учасниця фокус групи, Львів).

«Так, він (вона) має бути симпатичний, гарно одягнений, красиво говорити – це перше. Але це слабко відноситься до моралі і моральних норм. Але коли він (вона) розповідає про свою сім'ю, який він (вона) хороший сім'янин, – це вже дуже великий плюс цьому кандидату чи депутату. Про те, що він ходить до церкви» (учасниця фокус-групи, Київ).

Частина учасників/ць мала досить високі очікування щодо моральних якостей народних депутатів/ток, які, на їхню, думку відображають суспільні установки.

Загальні моральні риси депутатів/ток – очікування	
Серед бажаних засад діяльності депутатів/ток учасники/ці називали **чесність, справедливість, професіоналізм; серед вимог також називалися вміння нести відповідальність за свої слова та вчинки та за невиконані передвибочі обіцянки**	*«Мораль має бути такою, що людина, щодо якої є якісь сумніви просто або якась тінь впала, вона має добровільно піти і дати можливість іншим зробити краще. Або якщо колись її [людини] чистота буде доведена, то повернутись на своє місце, якого позбулася» (учасниця фокус-групи, Херсон).* *«Усі вчинки парламентарів повинні базуватися на основних людських засадах: на чесності, на справедливості, на професіоналізмі» (учасниця фокус-групи, Черкаси).* *«Єдиний критерій моралі, який має бути у депутата будь-якого рівня, – це чесність... Чесність – єдина категорія, яка має бути у цих людей» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Моральність депутатів/ток – це уміння відповідати за свої вчинки і слова, а найголовніше – за невиконання передвиборчих обіцянок» (учасниця фокус-групи, Черкаси).*

9 У тексті цитати подано мовою оригіналу, визначення «депутат», «депутати» стосуються і чоловіків, і жінок, якщо не вказано інше.

Водночас, практично у всіх регіонах учасники/ці вказували на можливу проблему **подвійної моралі, коли поведінка депутатів у Верховній Раді України, іміджеві складові того чи іншого депутата, які фігурують у ЗМІ, можуть суттєво відрізнятися від реального стану справ, коли рішення в парламенті обумовлюються не етичними нормами, а іншими аспектами**. В цьому контексті наводилися приклади подвійної моралі, **конфлікту інтересів, прихованого лобізму.**

«Мені трохи байдуже до моральності депутата як особистості, його думки щодо абортів... Мені йдеться про [Мене цікавить] моральність, коли він починає бути актором. Коли він на публіку один, що стосується його роботи депутатської, а поза публікою і в своїх вчинках, голосуванні – зовсім інший. Це вже аморально – переконувати людей в одному, а робити інше. Як це має регламентуватися? Є ж у лікарів клятва Гіппократа. Депутати самі те приймають. Очевидно, за ламання присяги мали би як мінімум якісь санкції бути, як максимум позбавляти депутатського мандату» (учасниця фокус-групи, Львів).

«Українці обирають людей з явними подвійними стандартами, явних брехунів, значить, українцям подобається обманюватися. Такі от мазохістські у нас виборці. У цьому випадку потрібно якимсь чином змінювати правила. Як це можна змінити? Їх можна змінити тільки в один спосіб – це не просвітою виборців, а вміщенням виборців у якесь фрустраційне середовище» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Це ми зараз заплющуємо очі на фактично подвійні стандарти. Давайте вже називати речі своїми іменами. Якщо людину з бізнесу обрали, то треба знати, що він (вона) є бізнесменом. Треба законодавчі обмеження саме на те, щоб він (вона) лобіює. Тобто якщо він (вона) є бізнесменом у такій-то сфері, то він (вона) не має права голосувати, наприклад, за законопроекти, які стосуються цієї сфери. А так він (вона) рівноправний. Якщо ми про конфлікт інтересів» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Політик має дотримуватися певних норм, прийнятних чи неприйнятних. Депутат має бути високоморальний. Депутат має бути завжди вимитий, чистий, красивий, недоторканий і ін. І тільки така людина може творити хорошу політику. Інший підхід, інституалізований, в принципі не говорить про якісь персональні етичні і моральні речі. Він говорить про те, що є певні правила, певні системи, які треба встановити, і всі гравці мають дотримуватися цих правил. Якщо в цих правилах записані певні моральні норми – ОК, це тоді ми називаємо мораллю» (учасник фокус-групи, Київ).

1.1. Питання професійної етики народних депутатів/ток

Моральність народних депутатів/ток, на думку значної частини учасників/ць обговорень, не має суттєво відрізнятися від етичних норм, яких дотримуються пересічні громадяни. Зокрема, це етичне **унормування поведінки стосується й особистого життя, спілкування. Проте з огляду на комплексну специфіку депутатської діяльності, учасники/ці з різних середовищ і професійних груп, які брали участь в обговоренні, говорили про потребу визначення та дотримання спеціальних норм поведінки, які стосуються статусу народного депутата України, особливостей депутатської діяльності, комунікації з виборцями, взаємин з різними професійними сферами, в тому числі з бізнесом.**

«Дуже би хотілося, щоб у залі парламенту депутати виконували всі закони самі, про які ми говоримо, норми Конституції. Навіть почнемо з того, що вони часто порушують елементарно регламент, коли приймають якийсь законодавчий акт. Це вже неморально з їхнього боку» (учасник фокус-групи, Львів).

Так, окремі респонденти/тки в різних регіонах вказували, що більш актуальним питанням є проблема не стільки моральності, скільки ефективності народних обранців, яка

проявляється в дотриманні регламенту, коаліційних угод і повинна забезпечити результативну діяльність Верховної Ради України в цілому, покращити рівень ухвалення законів.

«Інституція має оцінюватися з точки зору ефективності, в даному випадку – законотворчої діяльності. Якщо політик ефективний, якщо він сприяє, грубо кажучи, виконанню коаліційної угоди, його діяльність сприяє виконанню певних політичних домовленостей, він є ефективний. Він (вона) може бути неморальний з точки зору звичайного громадянина, але він (вона) має бути ефективним» (учасник фокус-групи, Київ).

1.2. Проблеми проявів неетичної поведінки народних депутатів/ток у Верховній Раді України

Практично всі учасники/ці обговорень з різних експертних середовищ і регіонів вказували на численні факти порушення етичних норм у депутатській діяльності та Верховної Ради; це стосується не тільки й не стільки народних депутатів/ток поза парламентом, скільки безпосереднього виконання ними своїх функцій.

Проявами неетичної професійної поведінки в парламенті учасники/ці вважали:

а) відхід від процедур чи їх порушення; порушення регламенту при обговоренні законодавчих рішень, що може піднімати в суспільстві питання про суспільну легітимність, а іноді й законність прийнятих актів (порушення процедур при ухваленні законопроектів та інших рішень, порушення Регламенту Верховної Ради України). На думку респондентів, етична поведінка має також проявлятися у дотриманні чітких процедур, визначених законодавством, адже вона

б)впливає на суспільну легітимність рішень, які ухвалюються у вищому законодавчому органі держави;

в) порушення принципів особистого голосування у Верховній Раді України;

г) прояви насильства у сесійній залі, порушення професійної дисципліни;

ґ) перехід парламентарів з однієї фракції до іншої, що підриває довіру виборців;

д) прояви неуважності та несумлінності у виконанні своєї роботи під час пленарних засідань.

Приклади проявів неетичної поведінки народних депутатів/ток у Верховній раді України (за оцінками експертів)	
Порушення процедур при ухваленні законопроектів та інших рішень (порушення Регламенту Верховної Ради України)	*«Власне демократія – це є процедура в першу чергу. В силу свого інтересу та процедура, за якою приймали закон про місцеві вибори, показує, що тут порушуються всі можливі правила... Але, відслідковуючи всю процедуру, чи можемо ми говорити про те, що він є насправді демократично прийнятим, що він не є сфальшованим і що він є легітимним чи легальним?» (учасник фокус-групи, Львів).*
Порушення принципів особистого голосування у Верховній Раді України	*«Що стосується голосування за себе і «за свого дядю», то, звичайно, з цим потрібно боротися, такого не повинно бути. Можливо, ми прийдемо колись до системи, яка в усіх країнах парламентських існує, що обирається більшістю не від складу, а від присутніх. Тоді ми відійдемо від кнопкодавства [голосування за іншого депутата]» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).*
Прояви насильства у сесійній залі (порушення професійної дисципліни)	*«Коли депутати б'ють на камеру когось в якомусь місті під час виборів, і це бачить в Ютубі молодь, – звісно, що це неподобство, це неправильно, такого не може бути. Тому що ми всі розуміємо, що це може вплинути на поведінкову модель. Агресія, застосування фізичної сили, застосування лайки – я вважаю, що це ненормально. Це потрібно засуджувати» (учасник фокус-групи, Київ).*

Переходи парламентарів з однієї фракції до іншої (порушення фракційної дисципліни підриває довіру виборців)	*«Перехід з фракції у фракцію, порушення фракційної дисципліни – цього не може бути. Людина, якщо виходить з фракції, вона перестає бути народним депутатом. Має існувати механізм відкликання виборцями народного депутата, в даному випадку – мажоритарника» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).* *«Я пам'ятаю, кандидати від об'єднаної опозиції декларацію підписували, що вони проходять до парламенту, вони не можуть переходити з фракції, не можуть голосувати проти чогось. А в разі того вони нібито складають свої повноваження депутата. Але ж воно ніяк не діяло. Перед виборами все це гарно підписували, про це багато говорилося, ми про це робили купу сюжетів, а потім вони приходили до парламенту, і все» (учасниця фокус-групи, Львів).*
Прояви неуважності та несумлінності у виконанні своєї роботи під час пленарних засідань	*«Вони собі й дозволяють таку халтурність у роботі. Їх просто не контролюють... А тут ми просто платимо зарплати, бачимо таку халтуру дику. Один журнали читає, інший «бані» [лазні] з саунами вибирає» (учасник фокус-групи, Херсон).*

2. Основні причини проявів засад неетичної поведінки народних депутатів/ток України у Верховній Раді України

Серед причин неетичної депутатської поведінки у парламенті експерти називали:

а) наявність системних проблем у виборчій системі під час формування потенційного депутатського корпусу;

б) брак ефективних регламентних норм та процедур, які встановлювали б санкції за неетичну поведінку під час виконання депутатами своїх обов'язків;

в) брак політичної культури відповідальності виборців та їх обранців («коротку електоральну пам'ять»);

г) депутатську недоторканність, яка стоїть на заваді розслідуванню та притягненню до відповідальності винних у корупції, насильстві та ін.

2.1. Система обрання народних депутатів України, проблема законодавчого регулювання діяльності політичних партій

Однією з провідних причин наявності у народних депутатів/ток подвійних стандартів, неетичної поведінки, мотивування корпоративними бізнес-інтересами в ухваленні рішень учасники/ці експертних фокус-груп називали правила формування партійної системи, норми діяльності політичних партій, визначені Законом України «Про політичні партії в Україні»[10], виборчу систему, що склалася (проблеми формування списків, брак внутрішньопартійної демократії, неможливість для виборців впливати на місце того чи іншого кандидата у списку політичної сили).

Так, частина експертів висловлювала думку, що система відбору кандидатів у депутати і виборча система загалом не сприяють тому, щоб у парламенті з'являлися люди з високими моральними якостями. На їхню думку, партії обирають кандидатів не стільки за критеріями цінностей та моральної поведінки, скільки за ресурсами, які вкладаються в партію чи її лідера, що формує корупційні ризики. Цьому також сприяє брак процедур внутрішньопартійної демократії, коли в реальній політиці саме партійні лідери визначають склад виборчих списків та місце кандидатів у них. Закон «Про політичні партії в Україні» фактично не передбачає підзвітності політичних партій суспільству, зокрема й стосовно їх фінансування.

10 Закон України «Про політичні партії в Україні». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14.

Законодавство і правила поведінки та діяльності	
Вплив виборчої системи на кадровий склад парламенту та етичну поведінку депутатів/ток	*«Кандидат обирається в кандидати тими, ким обирається, за абсолютно іншими критеріями, які не мають жодного відношення до моралі. А після того як кандидат у депутати переміг (ла) і став депутатом Верховної Ради, його мораль взагалі нікого не цікавить, оскільки він виконує волю фракції і не є вільною людиною. А та людина, яка починає проявляти мораль або самостійну думку, тут же стає ізгоєм, з існуючої системи випадає і стає просто п'ятим колесом до воза» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«А за всі останні роки формувалися списки тільки таким чином. Хто фінансує, той стоїть перший. Моральні люди в основному стояли після 300-го номера. Тому що у моральних людей зазвичай немає грошей на виборчу кампанію, вони туди не потрапляють» (учасник фокус-групи, Херсон).*
Вплив Закону України «Про політичні партії в Україні» на склад депутатського корпусу	*«Проблема не в самих парламентаріях. Справді, проблема у форматі, як обирається Верховна Рада. Навіть не в тому, які правила закону визначають, хто туди потрапляє в кінцевому результаті, а хто – ні. Давайте йти глибше, давайте дивитися на закон про політичні партії. У нас така політична система, тому що у нас такий закон про політичні партії. У нас політичні партії нікому нічим не зобов'язані, нікому нічого не винні і т.д. До слова, навіть цей беззубий, абсолютно ніякий закон 1999 року, навіть він не виконується. Ви бачили, щоб партії в центральній пресі публікували свої річні фінансові звіти?» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).*

2.2. Брак політичної культури відповідальності виборців та їх обранців

На думку респондентів/ток, у суспільстві бракує системного та критичного погляду на депутатську діяльність, зокрема негативної електоральної оцінки проявів неетичної поведінки тих чи інших депутатів/ток.

«Бо якщо би у виборців була політична пам'ять і вони пам'ятали, що в цій каденції він [депутат] кнопкодавив [голосував не тільки за себе, а й за іншого депутата], і вважали би це абсолютним злом, то вони би за нього не голосували. А так один покнопкодавив, другий, а ми завтра про це забули, і він знову приходить на іншу каденцію. Тому це проблема не тільки регламентів і поведінки самих депутатів/ток, а й тих, хто їх вибирає і за якими критеріями вибирає, чи взагалі ті критерії є» (учасник фокус-групи, Львів).

2.3. Специфіка депутатської недоторканності в Україні

У ході обговорення питання депутатської недоторканності **переважна більшість учасників/ць експертних фокус-груп погоджувалася з тим, що депутатський корпус треба зрівняти у правах зі звичайними виборцями. На їхню думку, саме наявність привілеїв призводить до того, що в політиці не дотримуються норм моралі.** В той же час, окремі учасники/ці зазначали, що недоторканність повинна бути частковою – на час виконання депутатами парламентських функцій, і не поширюватися на розслідування скоєних ними кримінальних злочинів чи адміністративних правопорушень.

Погляди на скасування депутатської недоторканності	
Повне скасування депутатської недоторканності	*«Імунітет тут не має працювати абсолютно. Якраз це погано, що в них [депутатів] є можливість бути іншими, відчувати безкарність. Тому я вважаю, що є речі, в яких ми справді маємо закріпити нормативно-правовими актами відповідальність, фактично засуджувати, стримувати таку поведінку з боку народних обранців» (учасник фокус-групи, Київ).* *«Потрібно почати з того, що зрівняти їх [депутатів] у правах зі звичайним, простим виборцем» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Якщо вони залишаться без недоторканності, вони будуть набагато ближче до людей» (учасник фокус-групи, Херсон).*

Залишити недоторканність у повному обсязі з огляду на особливості демократичного розвитку країни	*«Який би парламент якої демократичної ідеальної країни не був би, все одно в кожній країні є так званий політичний тиск на депутата чи на депутатську групу за певну позицію і т.д. Захист певний, очевидно, має бути чи на час засідання парламенту, чи постійно. У певних речах цей захист має бути» (Львів, учасник фокус-групи).* *«...Не чіпайте депутатську недоторканність: вона дуже важлива, поки у нас не встановиться режим, якому українці можуть довіряти» (учасниця фокус-групи, Херсон).* *«Має зберігатись депутатська недоторканність у тій формі, в якій вона є сьогодні» (учасник фокус-групи, Черкаси).*
Недоторканність повинна бути частковою – на час виконання депутатами парламентських функцій, і не поширюватися на розслідування скоєних ними кримінальних злочинів чи адміністративних правопорушень	*«Має бути політична недоторканність, свобода поглядів і т.д. І елементарна кримінальна [відповідальність]: всі мають бути рівні перед законом. Політична [недоторканність], на свободу вираження своїх поглядів і все інше. А кримінальна [відповідальність] має лишатися» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).* *«Депутат має бути захищений повністю у своїй професійній діяльності, але в інших сферах він має бути нарівні з іншими громадянами» (учасниця фокус-групи, Черкаси).*

На думку окремих учасників/ць існує думка, що, скасування недоторканності (навіть часткове), спрощення процедур притягнення до відповідальності в разі скоєння кримінальних злочинів може сприяти зменшенню кількості виходців з бізнесу серед депутатського корпусу у парламенті, адже саме недоторканність є одним з факторів, який приваблює до законодавчого органу представників бізнесу, збільшує потенційні корупційні ризики та конфлікти інтересів, прихований та явний лобізм у Верховній Раді України.

«Змінюючи правила гри, половини бізнес-персон ви там не побачите, маючи систему «відстрілу» таких сумісників. А у нас, якщо в когось є бізнес, вони всі суміщають. І це не сьогодні, це завжди таке було... Тут знову питання до суспільства: чи готове воно це терпіти? Потрібно змінювати правила так, щоб туди [у Верховну Раду України] приходили люди, які думають не про розвиток свого бізнесу, а про побудову системи» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

На думку деяких респондентів/ток, сьогодні жодна політична фракція не запропонувала (1) диференціації механізмів застосування депутатської недоторканності у випадках скоєння депутатами кримінальних чи економічних злочинів, адміністративних правопорушень; (2) збалансованих політичних механізмів позбавлення недоторканності та вироблення критеріїв, за які злочини чи правопорушення це потрібно робити.

«Але насправді жодна фракція, я не буду говорити за кожного депутата, але жодна фракція ще не декларувала рішення, коли депутатська недоторканність буде регульована. Бо у нас вона насправді не регулюється. Мається на увазі, що якщо особа вчинила, будучи депутатом, порушення в частині адміністративного кодексу, то вона однозначно карається, навіть без згоди Верховної Ради. Друге. Якщо особа вчинила [порушення] в частині економічних злочинів, має бути чи не має бути голосування Верховної Ради [за скасування недоторканності]? Якщо нанесення тілесних ушкоджень, має бути чи не має [недоторканність]? Таким чином, якби це було запропоновано бодай однією з фракцій, це був би зовсім інший діалог у суспільстві» (учасниця фокус-групи, Львів).

3. Питання унормування (кодифікації) питань депутатської етики

Незважаючи на порушення правил професійної етики у Верховній Раді України та брак ефективних законодавчих механізмів реагування на відповідні факти, серед учасників/ць нема єдиного погляду на потреби та механізми унормування питань депутат-

ської етики, не озвучено спільних думок щодо кодифікації комплексних норм етичної поведінки депутатів/ток. Загалом існують такі погляди на процес унормування етичної поведінки парламентарів:

а) унормування етичних питань не потрібно;

б) врегулювання питань етики має здійснюватися окремим законом (кодексом);

в) варто внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України».

У разі внесення змін до чинних законів чи розробки нового закону, було вказано на потребу визначення механізмів контролю за виконанням відповідних норм, запровадження санкцій до порушників.

«Тому що у нас законів багато пишуть хороших, і кодексів етики поведінки, і т.д., але у нас немає системи контролю. І найважливіше – немає системи відповідальності за їх виконання. Тому єдиний варіант – ми можемо регламентувати ці процедури, щоб було очевидно» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

Шляхи унормування принципів і правил етичної поведінки	
Ухвалити окремий закон, який регулюватиме норми поведінки депутатів/ток у ВРУ	*«Правила мають бути втілені в закон» (учасниця фокус-групи, Черкаси).* *«...Для депутатів/ток, так само як і для будь-якої професіональної спільноти, потрібно прописати свої етичні норми[11]. І це буде той самий протокол, який є частиною демократії. Тому що добрі депутати чи злі – не важливо. Вони мають жити за протоколом, тому що тільки протокол, правила, процедури і традиції є демократія» (учасниця фокус-групи, Херсон).*
Внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України»	*«Регламент Верховної Ради» (учасник фокус-групи, Черкаси)* *«У законі про народних депутатів» (учасник фокус-групи, Черкаси).*
Не ухвалювати спеціальних правил та норм. Деякі учасники/ці вважали, що жодних правил поведінки для депутатів/ток бути не повинно. Депутати не мають нічим відрізнятися від громадян, адже вони є їхніми представниками. До того ж, бійки у Верховній Раді привертають увагу до питань, які ці бійки викликають	*«Не потрібно ухвалювати жодних правил поведінки депутата, адже суперечки (мордобій у ВР) змушують багатьох людей зацікавитись питанням, через яке виникла суперечка» (учасник фокус-групи, Черкаси).* *«Правил ніяких не повинно бути. Тому що виражати себе депутати мають так, як вони хочуть себе виражати, так, як за них проголосували. Якщо вони обрані в чесній виборчій кампанії, то народ буде підтримувати і бійки, і все інше – це нормально» (учасник фокус-групи, Херсон).*
На думку деяких учасників/ць, встановлення правил для депутатів/ток не має сенсу, адже депутати поділяються на тих, хто буде виконувати правила з власної волі, і тих, хто ніколи не виконуватиме правил	*«Тому скільки правил не встановлюй, ті, хто не відає, їх зламають. А ті, хто відає, будуть ці правила виконувати, навіть якщо вони йому противні. Він розуміє, що вони важливі для суспільства, для реалізації цілей, для його моральних установок» (учасник фокус-групи, Херсон).*

Есперти, які вважали, що правила для депутатів таки мають існувати, називали різні форми: правила для депутатів мають регулювати їхню взаємодію, поведінку, встановлювати правила поваги до думки іншого.

11 У 2014 році було ухвалено Закон України «Про правила етичної поведінки» (режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4722-17), який втратив чинність відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page5).

«Це сфери взаємин між депутатами, фракціями, депутатськими комісіями. Це сфера взаємоповаги. Це сфера вислухати, хоча би дати висловити думку протилежну. Це сфера поваги до протилежної думки. Це вміння обговорювати і приймати спільні рішення, ідучи на компроміси і при цьому не зраджуючи свої важні речі. Тобто прописати те, що ганьбить зараз депутатів/ток під час прямої трансляції їхніх виступів, сферу їхніх міжлюдських відносин, які на професійному ґрунті мають породити ідеальні закони, наскільки можна, якщо вони дійсно мозковим штурмом створять це ідеальне» (учасниця фокус-групи, Херсон).

На думку учасників/ць, у роботі ВРУ бракує механізмів реагування на порушення депутатами дисципліни під час сесійних засідань, регламенту чи інших законів, які унормовують законодавчу діяльність і порядок розгляду законопроектів, на питання відсутності особистого голосування чи переходу з однієї фракції до іншої. Ці проблеми є не тільки проявами неетичної поведінки, але й заважають ефективній безпосередній діяльності депутатів. Серед механізмів депутатської відповідальності за порушення регламенту, прояви насильства, учасники обговорень пропонували застосування різних інструментів: формування інституту парламентських приставів, відкликання депутатів/ток, відсторонення від голосування на певний період часу та ін.

«Повернусь до попередньої теми, коли почали говорити про можливість заснування інституту парламентських приставів, наскільки це потрібно чи непотрібно. Тут є дві позиції. Останні бійки в парламенті, з одного боку, – це механізм, яким політична сила може продемонструвати свою політичну позицію. Вийти і заблокувати трибуну. З іншого боку, я хочу нагадати, що у нас були приклади, коли робота парламенту блокувалася впродовж кількох місяців, тобто механізм блокування використовувався фактично для зриву роботи парламенту впродовж тривалого часу. І тому, на мою думку, є підстави говорити про потребу запровадження інституту приставів, але не з огляду на хуліганство Ляшка або на інші дрібні дії, а з огляду на історію Партії регіонів, яка використовувала блокування як механізм зриву роботи парламенту впродовж кількамісячного періоду часу» (учасник фокус-групи, Київ).

«...Тому що у нас законів багато пишуть хороших, і кодексів етики поведінки, і т.д., але у нас немає системи контролю. І найважливіше – немає системи відповідальності за їх виконання. Тому єдиний варіант – ми можемо регламентувати ці процедури, щоб було очевидно. Перехід з фракції у фракцію, порушення фракційної дисципліни – цього не може бути. Людина якщо виходить з фракції, вона перестає бути народним депутатом. Має існувати механізм відкликання виборцями народного депутата, в даному випадку – мажоритарника» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

4. Питання декларування доходів депутатів/ток та членів їхніх родин

У питанні декларування доходів експерти були одностайними: депутати повинні декларувати власні доходи. Думки розходилися лише стосовно того, наскільки широким має бути коло тих, кого депутати мають включити до декларації.

«Депутати живуть на кошти платників податків... Має оприлюднюватися декларація про доходи депутата і найближчих родичів» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«З приводу декларування доходів. Якщо людина стає депутатом, всі члени сім'ї, все має бути відкрито, аж до працівників, яких він наймає. Оскільки він стає публічною людиною, все його оточення автоматично стає публічним» (учасник фокус-групи, Херсон).

Деякі учасники/ці з різних регіонів наголошували, що, крім доходів, депутати також мають декларувати витрати, адже невідповідність між доходами та витратами може свідчити про потенційні прояви політичної корупції.

«Для суспільства має бути доступною інформація про доходи та «розходи» [видатки] депутатів/ток та їхніх близьких. Йдеться саме про суми, а не про те, на що саме кошти витрачені» (учасник фокус-групи, Черкаси).

Повинні бути відкритими доходи і витрати. Дуже важливо розуміти, яка власність і звідки не лише у сім'ї, але і родичів, які не такі близькі, у кумів, наприклад» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

Не секрет, що серед парламентарів вже не перше скликання існує такий жарт, що вони їдуть на сесію – друга половина липня, серпень – вони всі їдуть у теплі краї (Європа, Ніцца, Париж і т.д.): «Ми їдемо працювати в закордонний округ»... Але мене дуже починає хвилювати, коли в декларації депутата нулі, а в тій самій Ніцці він знімає номер за ту саму тисячу євро. В мене одразу виникає питання: звідки в нього ці гроші, чи не є це політична корупція? А може, він якісь свої голосування просто банально продав? Наприклад, голосування за Конституцію в першому читанні» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

«Я як помічник народного депутата стверджую, що декларування доходів, прозорість потрібна категорично. І витрат також. В першу чергу доходів і витрат. Як отримав, звідки що взяв» (учасник фокус-групи, Херсон).

Водночас, окремі учасники/ці висловлювали стійкий скепсис з приводу дієвості декларування депутатських витрат і доходів в умовах теперішньої неефективної та корумпованої правоохоронної системи, адже депутатів практично неможливо притягнути до відповідальності за порушення, а політична відповідальність може не спрацювати.

«Щодо декларацій – ну, толку з того? Вивчать декларації 450 народних депутатів/ток. Скажуть, що вони всі неморальні і вони неправильно живуть. А далі? У нас в державі відсутня правоохоронна система. Вся проблема в тому. У нас реформи починаються не з того, як завжди» (учасник фокус-групи, Львів).

Було висловлено думку про те, що до інформації про видатки та прибутки народних депутатів/ток повинні мати доступ лише громадяни, які самі подають декларацію.

«Всі видатки і прибутки депутатів/ток банки мають у автоматичному режимі висвітлювати. Читати таку статистику у вільному доступі повинні мати право громадяни, які самі подають декларацію» (учасник фокус-групи, Черкаси).

5. Питання депутатських фондів

Обговорюючи питання депутатських фондів (коштів, які депутат/ка отримує від держави на свою професійну діяльність, оплату помічників-консультантів), учасники/ці зазначали, що інформація про такі фонди є, але як ці кошти витрачаються, невідомо. Водночас, ніхто з експертів не міг точно назвати граничні суми, які виділяються депутатам на помічників-консультантів, округ та інше.

Питання депутатських фондів	
Брак інформації про кошти, які виділяє держава на забезпечення депутатської діяльності	*«Про кошти на виконання обов'язків відомо. НЕВІДОМО про їхній обсяг та яким чином вони витрачаються» (учасниця фокус-групи, Черкаси).* *«Це класика публічної інформації. Тут і думати не треба. Інша справа, що дискусію можна вести [про те], що ці видатки треба залишити такими, як вони є, чи можна їх збільшувати» (учасник фокус-групи, Львів).*

Потреба зробити цю інформацію відкритою для суспільства. Було наголошено на тому, що депутатські фонди мають існувати і бути прозорими для суспільства. Також повинен бути державний контроль за такими фондами, адже парламентарі витрачають кошти державного бюджету	*«Фонди нехай будуть, але вони мають бути відкритими. Дохідна і витратна частина. Хто дав, і куди вони пішли» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Будь-які бюджетні витрати мають підлягати контролю з боку ДФІ [Державної фінансової інспекції], наприклад. В тому числі і депутатський фонд, і інші напрямки депутатських фондових витрат» (учасник фокус-групи, Херсон).*
Було висловлено думку, що депутатам слід заборонити витрачати власні кошти на виконання своїх обов'язків та допомогу виборцям. Окремі учасники/ці озвучували думку, що «фонди для депутатів» мають бути скасовані взагалі	*«Мій аргумент в тому, що депутату потрібно заборонити на законодавчому рівні допомагати зі своєї кишені або бути головою благодійного фонду» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Загалом дуже важливо, для того щоб регулювати ці речі, не робити половинчастих рішень. На моє переконання, такої статті видатків, як робота з виборцями, взагалі не повинно бути. Ми повинні просто перекреслити, це Радянський Союз» (учасник фокус-групи, Київ).*

На думку учасників/ць, з депутатського фонду мають оплачувати роботу помічників-консультантів, проїзд. У фонді має бути достатньо коштів, щоб помічники розробляли якісні законопроекти.

«Чому мають бути фонди, бажано відкриті фонди? Причому чим більше грошей у фонді, тим веселіше. Тому що якість законів іноді лишає бажати кращого. Депутат – він не «семи п'ядей во лбу» [мудрий з мудрих], не Бог і не херувим, в нього немає крил, і в нього лише одна голова на плечах, він теж людина. Тому весь тягар якісних законів лягає на групу, яка працює з ним, так званих помічників» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Депутат має отримувати кошти на здійснення своїх депутатських повноважень. З цих коштів оплачується діяльність помічників, проїзд... Фонд має бути повністю прозорий, особливо в частині витрат на проїзд» (учасник фокус-групи, Черкаси).

6. Питання подарунків народним депутатам

Учасники та учасниці експертних обговорень з усіх регіонів практично одностайно вказували, що питання подарунків народним депутатам потрібно врегульовувати у правовий спосіб, хоча деякі зазначали, що сьогодні це питання врегульовано Законом України «Про запобігання корупції»[12]. Втім, можна дійти висновків, що з таким врегулюванням аудиторія обізнана замало.

Серед механізмів врегулювання пропонувалися такі заходи:

а) декларування подарунків народними обранцями і навіть тими, хто їх дарує; декларування конфлікту інтересів;

б) чітке встановлення граничної вартості подарунка від сторонніх осіб.

Водночас, декларування подарунків також має бути пов'язане з процесом декларування депутатських надходжень та витрат та контролем за цим процесом.

12 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

Механізми врегулювання подарунків для депутатів/ок	
На думку переважної більшості учасників та учасниць, депутати мають декларувати отримані подарунки, а також вказувати, від кого і коли було отримано подарунок, та його вартість. Висловлювалася думка, що подарунки депутатам мають також декларувати й дарувальники. Питання декларування подарунків має також співвідноситися з декларуванням витрат і доходів депутатів/ток та членів їхніх родин. На думку деяких учасників/ць, якщо при даруванні подарунка виникає конфлікт інтересів, він також також підлягає декларуванню	*«Усі подарунки мають декларуватися. Декларуванню підлягає особа, що зробила подарунок, вартість, вид та дата подарунка» (учасник фокус-групи, Черкаси).* *«Подарунки мають декларуватися, причому декларуватися не тільки приймаючою стороною, але й стороною дарувальника» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).* *«Відповідно, при прийнятті рішення, яке прямо стосується інтересів цих осіб [дарувальника та отримувача подарунка], депутат має заявляти про конфлікт інтересів» (учасник фокус-групи, Черкаси).*
Висловлювалась потреба заборонити приймати коштовні подарунки від сторонніх осіб або регламентувати вартість подарунка. Було висловлено різні думки з приводу вартості подарунків, після перевищення якої вони підлягають декларуванню. Найменшою було названо суму 500 гривень	*«Подарунки, дорожчі за 500 грн., мають декларуватися з вказанням особи, яка подарувала» (учасник фокус-групи, Черкаси).* *«Перебуваючи на публічних посадах, люди часто отримують подарунки через посаду, а не людські зв'язки. Тому всі подарунки [вартістю] вище одного прожиткового мінімуму, вважаю, мають декларуватися з вказанням, від кого отримано цей подарунок» (учасник фокус-групи, Черкаси).*

Деякі учасники та учасниці вважали, що подарунки мають передаватися державі або у спеціально створений для цього музей.

«Усі подарунки, отримані депутатом від сторонніх осіб (усіх, крім родичів), мають бути передані державі» (учасник фокус-групи, Черкаси)

Дехто з учасників/ць вважав, що депутати повинні залишати подарунки собі, та заперечував проти їх передачі державі.

«Я проти здачі подарунків державі. Особливо від родичів. Усі все ж люди, і у них бувають свята» (учасник фокус-групи, Черкаси).

«Всі подарунки депутат має залишати собі» (учасник фокус-групи, Черкаси).

Однак респонденти та респондентки висловлювали значний скепсис стосовно результативності заходів із контролю за подарунками депутатів, адже підкреслювалося не тільки те, що дарування подарунків – це специфічна українська традиція, але й те, що процес дарування фактично неможливо відслідковувати та контролювати, якщо на це не буде волі тих, хто отримує подарунки.

«Стосовно подарунків для чиновників. Їх неможливо викорінити, і жодні намагання не принесуть успіху. Така українська реальність» (учасник фокус-групи, Черкаси).

«Подарунки важко проконтролювати, тому тут важко придумати якісь механізми для їх фіксації. Особливо зважаючи на українські традиції щодо подарунків для гостей чи шанованих людей» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«...Ми живемо в глобальному світі, де подарунок може виглядати у кращому разі у вигляді пластикової картки, де позаду приклеєний скотчем пінкод. Його проконтролювати суспільство не зможе. Тут ми знову повертаємося до декларування доходів і витрат тих, які туди [у Верховну Раду] зайшли, чи тих, які хочуть» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

«...Дуже примітивний механізм – порахувати декларовані подарунки у одного і другого депутата. Вийде так, що в одного депутата дві хусточки і сумка, а в іншого – [мотоцикл] Харлі Девідсон. А суспільство само повинно дати відповідь, що йому до сподоби. Як це [внормувати] юридично? Нереально» (учасниця фокус-групи, Львів).

7. Пільги, заробітна платня

Переважна більшість експертів висловилася проти будь-яких пільг для депутатів. Дехто взагалі не має інформації про наявність пільг і вважає, що суспільство мало обізнане з цією темою. Деякі учасники/ці вказували, що пільги потрібно взагалі скасувати для всіх категорій громадян або зробити монетизацію пільг, у тому числі для депутатського корпусу. Водночас, деякі учасники/ці не вважають пільгою відшкодування іногороднім депутатам/ткам витрат на оренду житла та проїзд, але інтерпретують це як умову виконання депутатами своїх функцій. Проте, на думку іншихекспертів, така ситуація має також бути прозорою та монетизованою.

«Я проти пільг взагалі всім абсолютно: і пересічним громадянам, і тим більше – депутатам» (учасниця фокус-групи, Херсон).

«Ніяких пільг взагалі нікому» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«Пільги для депутатів не потрібні. Пільги потрібні тим, у кого не вистачає власних коштів. Депутати можуть користуватись пільгами на загальних підставах» (учасник фокус-групи, Черкаси).

«Жодних інших пільг, безкоштовних проїздів, безкоштовного лікування, безкоштовного перельоту не має бути, звісно» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Пільги – це принизливо. Це будь-якій людині принизливо – мати якусь пільгу» (учасниця фокус-групи, Херсон).

«Навіщо пільги, якщо буде нормальна зарплата?» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

«Те ж саме серед депутатів. Жодних пільг бути не повинно, ні проїзду в громадському транспорті. Ми пам'ятаємо в парламенті попереднього скликання скандал, коли депутат налітав за рік якусь непристойно високу суму, тому що він говорив, що «я кожні вихідні проводжу в себе вдома» ...» (учасник фокус-групи, Київ).

Деякі учасниці наголошували, що взагалі не мають інформації про пільги для депутатів та депутаток.

«Але те забезпечення, яке їм дають, квартира, транспорт і т.д, кошти на помічників, можливо, інші, не прописані законом пільги, – то для мене це зовсім невідома інформація. Я навіть не знала, що це є» (учасниця фокус-групи, Львів).

У той же час, учасники вказували, що держава може забезпечити депутатів/ток необхідними умовами для їхньої професійної діяльності, приміром, стосовно оренди житла, однак, на думку переважної більшості учасників/ць, житло не має надаватися у приватне користування довічно.

Питання житла, умов проживання та проїзду	
Учасники/ці наголошували на тому, що житло депутат/ка має отримувати у тимчасове користування без права приватизації. Проживання у готелі «Україна», як це відбувається зараз, учасники/ці вважали надто дорогим для державного бюджету	*«Пільги – це якраз підпадає під мораль. Вони себе вже такими пільгами обклали! Вибачте, але коли депутати всі п'ять років живуть у готелі «Україна», який оплачується, я вже про інше не говорю. Ви самі розумієте, скільки це коштує державі» (учасниця фокус-групи, Херсон).* *«Житло для депутатів має бути службове, без права приватизації. Утримання [проживання] їх в готелі – дорого» (учасник фокус-групи, Черкаси).* *«Якщо я депутат з Житомира, я приїхала тут виконувати функції, держава має квартири, то мені квартиру не дарують, а я маю певний час проживати, потім я з неї виселяюся. Це не дарування квартири, а проживання, мені дають якісь апартаменти, в яких я можу жити просто. Давайте не будемо популістами, це не тільки 5 копійок на метро проїхати. Такі пільги депутатам справді не потрібні, треба відмовитися від всяких ненормальних речей, але залишити ті речі, які йому все-таки потрібні на виконання функцій, напевно» (учасниця фокус-групи, Київ).*
Скасування пільг на депутатський проїзд	*«Чому має бути пільговий проїзд? Це має бути службове відрядження, яке має розраховуватися відповідно до певних критеріїв. Це не плацкартний вагон, але не пересування вагоном-люкс. Ми повинні не забувати про рівень життя громадян. Великої різниці між високопосадовцями, депутатами і рядовими громадянами не може бути» (учасник фокус-групи, Київ).*
Скасування пільгового користування службовим транспортом чи їхніх помічників-консультантів	*«Двом третинам депутатів не треба тих пільг. Вони не їздять у метро, не користуються службовими автомобілями, не живуть в готелі «Київ» чи «Україна». Парком користуються помічники. Терміново кудись завезти законопроект, підписати, забрати, поїхати у справах» (учасниця фокус-групи, Київ).*

Під час обговорення висловлювалися думки про те, що замість пільг всі депутати мають отримувати гідну заробітну плату. Проїзд у службових справах слід врегулювати як оплачуване відрядження, оренда житла також може здійснюватися на прозорих підставах і бути монетизованою. Деякі учасники/ці вважали, що зарплата має бути гідною винагородою за якісну інтелектуальну працю. Також було висловлено думку про те, що депутатська заробітна платня, як і будь-якого чиновника/ці, має залежати від розмірів грошових потоків, з якими ця особа має справу.

«Заробітна плата має по всій вертикалі влади і в бізнесі визначатись виключно від розміру грошового потоку, яким керує (має вплив) особа» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«За що такі пільги депутату? Я вважаю: так, це важка робота, у них справді має бути достойна зарплата, але пільг не має бути для депутатів Верховної Ради ніяких» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Зарплата достойна, пільг жодних» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Потрібна гідна зарплата, а її треба вираховувати» (учасниця фокус-групи, Херсон).

«Якщо ми хочемо мати в якості депутатів і їхніх команд мізки, то потрібно розуміти, що за це треба платити багато. Не буде Юрій Борисович працювати на 2 тисячі гривень ніяк... Депутатам потрібно платити дуже велику заробітну плату, якщо ми хочемо мати мізки. Це можна прокалькулювати» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Має бути мотивація у депутатів, у т.ч. фінансова, до якісного виконання своїх обов'язків для покращення життя громадян» (учасник фокус-групи, Черкаси).

Деякі учасники/ці пропонували відштовхуватися від зарплат топ-менеджерів/рок у нарахуванні заробітної плати депутатам/ткам.

«Заробітна плата депутатів має бути на рівні середньої заробітної плати топ-менеджменту по країні» (учасник фокус-групи, Черкаси).

«Сьогодні у депутата низька зарплата, він відмовляється від бізнесу, йому не дають можливості заробити, тільки наукова діяльність. І не дай Бог він читає [проводить] тренінг, і це буде більше, ніж скількись годин, то він корупціонер. І буде скандал» (учасник фокус-групи, Київ).

Оцінка рівня заробітної плати депутатів/ток

Нинішній рівень достатній	*Рівень заплати у ВРУ неважливий*	*Система штрафів за неналежне виконання обов'язків*
Питання розміру та процедури встановлення заробітної плати для народних депутатів/ток викликало досить жваву дискусію. Дехто з експертів вважав, теперішня зарплата 6 000 грн. є достатньою. *«Зарплата має бути достойною, на тому рівні, на якому вона є, цілком можливо. У них 6 тисяч гривень плюс доплати можливі» (учасник фокус-групи, Херсон)*	**Деякі учасники та учасниці стверджували, що розмір зарплати для народних депутатів/ток є абсолютно неважливим. Адже у парламенті вони мають справу з такими величезними доходами, що заробітна плата не має для них жодного значення.** *«Це як в одеському анекдоті: «Тут ще й зарплату платять?» Хто з вас вірить у те, що депутати живуть на зарплату? Хто з вас вірить в те, що це можна врегулювати законом? Більше того, ви, мабуть, не уявляєте рівень цих грошей. Це інша планета» (учасник фокус-групи, Херсон).*	**Деякі учасники/ці висловлювали думку про те, що депутатська зарплата має нараховуватися залежно від того, як добре він чи вона працює, чи відвідує всі засідання парламенту та комітетів. За пропуски без поважної причини з заробітної плати мають вираховуватися певні суми на загальних підставах.** *«Мають бути правила поведінки, в тому числі відвідування сесій, комісії. Щоб від цього залежала заробітна плата, щоб за прогули без поважної причини можна було звільнити з роботи». (учасниця фокус-групи, Черкаси).* *«Ця зарплата має нараховуватися не просто за те, що він є, а якщо не погодинно, то краще взагалі «сдельно» [відрядно]. Я маю на увазі, що йому фракція або комітет може доручити розробити якусь частину законопроекту, він має її розробити. Якщо він [законопроект] потім не пройде через юридичне управління Верховної Ради з якихось формальних причин (порушення бувають, неякісно розробили), значить, не платити відповідно ні депутату, ні його помічникам. Це вже їхні проблеми. Якщо вони не працюють, то хай не отримують гроші» (учасник фокус-групи, Херсон).*

8. Депутати/тки та бізнес

На думку переважної більшості учасників та учасниць, поєднання депутатської роботи та бізнесу (малого, середнього чи великого) неможливе, бо це породжує корупційні ризики та конфлікти інтересів, непрозору для суспільства ситуацію, де ймовірні різноманітні зловживання службовим становищем.

«Таким чином, якщо він був підприємцем, а надумав йти міняти Україну на краще, що декларував під час виборів, то будь ласкавий, переписуй на кого хочеш, але забувай про свій бізнес, йди і працюй з законами. Все дуже просто. Не треба змішувати, наполовину вагітними не бувають. Або ти робиш одне, або ти робиш інше» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Хай обирають або одне, або інше. Я за те, що бізнес – і малий, і середній, і великий – він не буде сприяти гарній роботі законодавців. Я проти» (учасник фокус-групи, Херсон).

Учасники/ці вказували на те, що, незважаючи на норми закону, які вимагають, щоб після свого обрання депутати припинялизайматися бізнесом та відмовлялися від активів, парламентарі знаходять шляхи обійти ці норми. Таку практику значна частина учасників та учасниць оцінює як неприпустиму.

«Коли рухаєшся у Верховну Раду, ти відмовляєшся від всіх акцій і іншого. Закон так вимагає. Але навчилися це обходити. Переписують на дружин, судяться. Вам київські юридичні фірми запропонують спектр [послуг], як депутату на цьому заробити цілий бізнес, як від цього відійти. Тому «залізно» [безперечно], що не може народний обранець займатися паралельно і тим, і цим» (учасник фокус-групи, Херсон).

Деякі учасники/ці стверджували, що представники бізнес не здатні писати закони і що єдина мета для такихпарламентарів– захистити власний бізнес.

«Коли у людини 80-100 мільйонів доларів обігу – який це депутат? Що він напише, який закон? Це смішно. Просто в нашій країні перевернута система, і люди з такими статками йдуть тільки для однієї мети – захистити свій бізнес» (учасник фокус-групи, Херсон).

Втім, серед учасників загалом не було єдиної думки щодо того, як має депутат/ка поводитися з бізнесом, котрий був у них до обрання на посаду.

Депутати/тки та бізнес після обрання до парламенту. Погляди учасників/ць	
Слід відмовитись від бізнесу (продати його) після обрання до Верховної Ради України	*«Будь-яке поєднання посади депутата з іншими посадами неприпустиме. Бізнес має бути проданий» (учасник фокус-групи, Черкаси).*
Народний/а депутат/ка може залишити свій бізнес після обрання	*«Людина, яка робить свій бізнес, вкладає гроші, вкладає здоров'я, 10-15-20 років. Її обирають депутатом. Куди вона повинна дівати свій бізнес?.. Продати він його зараз не може, Україна в стані війни. Що він має зробити? Закрити? Чому депутати повинні відмовитися від свого бізнесу?» (учасник фокус-групи, Херсон).*

Депутати/тки можуть залишатися власниками своїх активів, але не можуть управляти ними під час парламентської каденції та брати участь у розгляді питань, що належать до сфери їхніх бізнес-інтересів. Відповідна ситуація має бути відображена в декларації.	*«Я вважаю, що в принципі депутату не обов'язково розлучатися зі своїми активами, переоформлювати їх на інших людей. Достатньо поставити управляючого топ-менеджера, який займається [бізнесом депутата], поки цей займається законотворчістю. Не потрібно цього робити. Це показуха, що я звільнився. Ніхто цього не робить. Це знову до питання прозорості, декларацій. Нехай лишається власником» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).*
Інформація про належність бізнесу комусь із депутатів/ток має бути прозорою, власники/ці бізнесу не мають права голосувати за законопроекти, які лежать у сфері інтересів їхнього бізнесу, щоб процедури взаємодії такого бізнесу з державою були прозорими	*«Якщо бізнесмена обрали, то треба знати, що він є бізнесменом. Треба законодавчі обмеження саме на те, щоб він лобіював. Тобто якщо він є бізнесменом в такій-то сфері, то він не має права голосувати, наприклад, за законопроекти, які стосуються цієї сфери. А так він рівноправний. Якщо ми конфлікт інтересів розповсюдимо на цю власність, яка в нього є, то ми доб'ємося набагато більшого ефекту, ніж якщо ми просто дозволимо йому переоформити [бізнес] таємно на когось іншого, а насправді все одно це залишиться його бізнес» (учасник фокус-групи, Херсон).*
Накладання мораторію на роботу з державою для бізнесу, що належить депутатам, на період їх парламентської каденції	*«Можна зробити так, щоб депутат, в якого був чи є бізнес, щоб його бізнес-структура на час його депутатства не могла мати жодних відносин з державою. Нехай собі працює з народом, як звичайний бізнес працює, приватним чином, але з державою щоб жодних взаємостосунків не було» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Бізнес може лишатися на депутаті, але ВРУ не може його бізнес призначити виконувати будь-які проекти, функції, роботи тощо» (учасниця фокус-групи, Черкаси).*

9. Поєднання посад

Питання поєднання посад у законодавчій та виконавчій владі не привернуло багато уваги. Учасники/ці висловлюватися проти такого поєднання переважно через те, що у парламентарів і так достатньо роботи.

«Поєднувати посади не треба – і так забагато роботи у депутата» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

10. Питання конфлікту інтересів у Верховній Раді України

Значна частина учасників та учасниць обговорень у різних регіонах вважає, що сьогодні в законодавстві відчувається брак регулювання питання конфлікту інтересів, незважаючи на відповідні положення Закону України «Про запобігання корупції»[13]. Адже за умови неефективної діяльності судової та правоохоронної систем, відсутності прозорої інформації про власників бізнесу питання конфлікту інтересів складно довести у повсякденній практиці.

Конфлікт інтересів респонденти розуміють не тільки як ухвалення рішень в інтересах наближених осіб, але й як суперечність приватних бізнес-інтересів депутатів суспільним інтересам, ухвалення рішень не в інтересах суспільства (бюджету), а в інтересах

13 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

тих чи інших бізнес-груп, які можуть стояти за депутатом (як правило, такого роду інформація є прихованою для суспільства).

«Дуже просто. Це по закону, коли мова йде про пов'язаних осіб. Є перший ступінь спорідненості: діти, дружини. Є другий ступінь. В законі є формулювання, визначення. Конфлікт інтересів – це основа протоколу корупції, коли я приймаю рішення. Я наведу приклад. Коли людина в Херсоні відповідала за рекламу, вона підписує документ. В цьому документі він погоджує свою родичку на певні преференції. А благословляє один із замів, який їхній родич. Там був потрійний конфлікт інтересів» (учасник фокус-групи, Львів).

«Коли є суспільний інтерес у народного депутата, що суспільство хоче так, а особистісні, бізнес-інтереси або корпоративні інтереси говорять, що так невигідно, що так ти будеш більше платити, – і якщо так відбувається, то як людина поведе себе? Це елементарно. Будь-який індикатив митний, який проходить через митний комітет, ставка акцизу на ввезення в країну будь-якого товару або сировини чи вивіз. Дуже цікава тема. Коли обговорює податково-митний комітет індикативи, там сидять всі депутати. Всі індикативи «лежать» в порядку денному. І вони б'ються, як леви» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

Проблеми конфлікту інтересів у парламенті	
Учасники/ці повязують це з відсутністю прозорої інформаціїї про власників тих чи інших бізнесів	*«Тут найбільша проблема, що ми не розуміємо, хто є хто. Нам видають цих партійців як незалежних патріотів, відповідальних політиків, а, по суті, вони дуже часто представляють чиїсь інтереси, але виборець не знає чиї. Циркулюють слухи: той каже так, той – так. Потім виборець розуміє, що правди так і не знатиме, і усувається від цього процесу. Може піти голосувати, але загалом усувається від активного спостереження і участі» (учасник фокус-групи, Львів).*
Не врегульовано питання подальшого працевлаштування депутатів/ток, зокрема, на думку учасників/ниць, неприпустима їхня подальша діяльність у компаніях, з якими вони працювали під час каденції	*«Депутат закінчив свої повноваження – куди йому йти працювати? Знову-таки питання конфлікту інтересів. Щоб він не йшов працювати в ті чи інші компанії, з якими він мав стосунки під час своєї роботи» (учасниця фокус-групи, Київ).*
Системна непрозорість фінансування бізнесом політичних партій призводить до конфлікту інтересів	*«Ми плавно переходимо до питання державного фінансування політичних партій. Тому що коли олігархи дають гроші на кампанії, вони, відповідно, потім хочуть щось вимагати, і вони це вимагають, і вони в усіх політичних партіях, які є у Верховній Раді, лобіюють ті чи інші інтереси. Власне, тільки через те, що вони давали гроші тим депутатам на те, щоб ті прийшли у владу» (учасник фокус-групи, Львів).*

На думку учасників/ниць, законодавчими запобіжниками конфлікту інтересів у парламенті будуть ухвалення закону про лобізм та прозорість інформації про бізнес-мотивації тих чи інших політичних рішень.

«Потрібен закон про лобізм, і конфлікт інтересів перейде в правове русло» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).

«Якщо ти декларуєш, що «я лобіст або я депутат, представляю того і того», очевидно, має бути якась система, що якщо стосується питань, які голосуються в Раді чи на комітеті вирішуються, якщо воно стосується того, чиї інтереси представляєш ти, або твоїх особистих, ти мусиш заявити, що це конфлікт інтересів, і усуваєшся від вирішення цього питання. Або регламент тебе усуває, ти не маєш права голосу. Бо ти своїми діями можеш зробити собі ліпше, здобути собі дотацію, знижку, але суспільству – гірше» (учасник фокус-групи, Львів).

11. Питання лобізму у Верховній Раді України

Учасники та учасниці вказували на те, що лобізм в українському парламенті вже існує. Вони поділяли лобізм на зовнішній (коли ним займаються суспільні групи та об'єднання) та внутрішній (коли ним займаються депутати). На думку учасників/ниць, лобізм треба врегулювати у прозорий спосіб, як це робиться в західних країнах.

«Лобізм в українському парламенті вже працює. Його необхідно легалізувати, створивши єдині прозорі правила. Це необхідно, аби бізнесовим групам не було потреби задля якихось вузьких інтересів засилати в парламент людей, які будуть працювати тільки над цим, і все, – це робить парламент неефективним» (учасник фокус-групи, Херсон).

Депутатська робота лобістська за своєю суттю. Лобізм буває зовнішній (коли його проводять певні особи чи їх об'єднання) та внутрішній (коли ним займаються безпосередньо самі депутати). Лобістська діяльність має бути легалізована та врегульована. Головне в лобістській діяльності – прозорість. У цьому випадку дискусія ведеться на базі аргументів. Як тільки така діяльність стає закритою/тіньовою, дискусія перетворюється на базу впливів, ресурсів, розстановки сил і називається корупцією. Тому лобістська діяльність повинна бути чітко регламентованою» (учасник фокус-групи, Черкаси).

«Ми, суспільство, боїмося говорити про закон про лобізм, який це врегулює. Але це ж нормально. Завжди будуть інтереси бізнесу одні, інтереси держави – інші. Завжди буде якась межа перетину. А як інакше?.. Це закон про лобізм – інших механізмів просто не існує, не створено. Штати, звичайно, в цьому передовик. І всі ці обмеження людей, які займаються лобізмом, що вони можуть, не можуть» (учасник фокус-групи, Львів).

Учасники/ниці вказували, що в українському суспільстві поняття лобізму асоціюється з корупцією через непрозорі правила діяльності. Для виправлення ситуації варто проводити суспільну дискусію, інформувати про засади та принципи лобізму.

«У нас через те, що часто політиками підмінювалося питання лобістів і корупції, в суспільстві немає уявлення, що таке лобіст» (учасник фокус-групи, Київ).

12. Проблема звітності народних депутатів/ток

Учасники та учасниці експертних обговорень з різних регіонів вказували на те, що питання звітності депутатів/ток про свою діяльність є засобом політичної комунікації та потребує визначення додаткових параметрів (терміни, засоби, чітка форма звітності, структура, критерії оцінки). Адже сьогодні звіти можуть бути профанацією, і депутат/ка чи навіть політична партія у складі коаліції не несуть відповідальності за невиконання цього обов'язку, взятих зобов'язань, окрім політичної, але й тієї несистемно.

«Я прихильник того, щоб у коаліційну угоду була записана норма про те, що в останній понеділок кожного кварталу партії-члени коаліції звітуються публічно перед виборцями, прописати цю норму про виконання коаліційної угоди. Як партії працювали на виконання коаліційної угоди. Тут на якісні критерії ми не вийдемо, але в будь-якому разі ми можемо сформувати певні політичні традиції, коли за кілька років ми вже звикнемо до того, що кілька разів на рік ми слухаємо звіти політичних партій» (учасник фокус-групи, Київ).

«Тут все впирається в безвідповідальність і безкарність депутатів. Він не звітує, немає механізму відкликання, і нічого з ним не зробиш. Тому, ясна річ, треба врівноважувати. Тобто звіти мають бути, звіти перед виборцями, і якомога публічніші і прозоріші» (учасник фокус-групи, Херсон).

«І це ж [звітування] також профанація в більшості випадків» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Зараз ніхто не дотримується особливо того. Вони [депутати] приходять і не кажуть, що вони зробили, за що проголосували. Я один раз тільки [відвідав] зустріч, ... дали мені листочок, в якому вони виклали: ми прийняли той і той закон, той і той зараз будемо приймати... А більше ніхто взагалі не удостоївся сказати, за що вони голосують і що зараз міняють» (учасниця фокус-групи, Львів).

Учасники та учасниці обговорень з різних середовищ вказували, що звітність народних депутатів/ток повинна а) відбуватися частіше, ніж раз на рік; б) викладатися за чіткою структурою, корелюватися з виборчими програмами; в) носити подекуди інтерактивний характер, відповідати на суспільні запити й очікування.

Пропозиції стосовно термінів, форматів звітності народних депутатів	
Періодичність звітності народних депутатів/ток. Пропозиція звітувати частіше, ніж раз на рік, лунали думки про потребу звітування раз на місяць	*«За законом це раз на рік. Без закону це вже добра воля кожного» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Нормальна практика – це раз на рік. Але у нас зараз суспільство більш мобільне, тому два рази на рік – це максимум звітів народних депутатів, якщо вони роблять якісь закони або працюють зі своїми виборцями» (учасник фокус-групи, Херсон).*
Зустрічі з депутатами/тками. Особисті зустрічі депутата/тки з виборцями (термін – раз на квартал)	*«Депутат має щомісяця інформувати громадськість в електронному вигляді про свою діяльність, може раз на квартал зустрічатись із виборцями» (учасник фокус-групи, Черкаси).*
Формат звітності. На думку учасників та учасниць, звіти народних депутатів/ток мають бути простими, чітко структурованими та містити інформацію про виконання ними передвиборчої програми. Учасники/ці також наголошували на необхідності інтерактивного компоненту, щоб звіт не був монологом депутата/тки, а щоб у виборців була можливість поставити запитання	*«Це мають бути публічні звіти, щоб люди могли ставити запитання. У нас немає зв'язку взагалі з депутатами. Вони вийшли на телебачення, розказали – це монолог. Люди не мають можливості поставити запитання: чому те не виконано, чому те, а ви от обіцяли те зробити? Так, в ЗМІ звіти мають бути, але мають бути і публічні звіти, щоб був діалог з виборцями» (учасник фокус-групи, Херсон).* *«Звіт має бути прописаний за своєю структурою. Пункти, рівно стільки, скільки в нього було обіцянок в передвиборчій програмі, – вони мають скласти структуру його звіту. Він за всіма тими пунктами, що обіцяв, повинен звітувати: виконав чи не виконав, якщо не виконав, то чому... Інакше звіт перетворюється на різне, а передвиборча програма як була порожнім місцем, так і лишається. Про неї ніхто навіть не згадує» (учасниця фокус-групи, Херсон).*

На думку інших учасників та учасниць, контроль за діяльністю депутатів має бути щоденним, особливо у фінансових питаннях. На їхню думку, мають бути прозорі механізми онлайн-контролю, звіти на сайтах місцевої влади.

«Я би це питання розглядав у комплексі з тим, що ми розглядали перед цим. Не потрібно робити дуже часті звіти, але при цьому якщо є фонд і він відкритий, видно весь рух, то це щоденний звіт. Якщо є звернення до народного депутата, то є такі системи, як «Відкритий уряд», щоб була відкрита система: ага, прийшло звернення, де воно знаходиться? Щоби можна було слідкувати за їх діяльністю он-лайн, хоча би в певних сегментах. Тоді і менше за що звітувати буде» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Поки є у нас мажоритарники, на сайті органів місцевого самоврядування, які є центром того округу, від якого вони обрані, передбачити місце, щоби раз на тиждень депутат міг на півсторінки зробити звіт. Вірніше, не міг, а повинен» (учасник фокус-групи, Херсон).

Учасники та учасниці вказували на потребу ширшого використання інтернет-технологій під час звітування депутатів/ток про свою діяльність. Багато учасників/ниць вказували на те, що Інтернет і соціальні мережі надають багато можливостей для депутатського звітування. Через них можна безпосередньо ставити запитання. Такий спосіб спілкування з виборцями досить поширений у світі. Було навіть запропоновано розробити мобільний додаток «Народний депутат».

«У світі розповсюджена така штука, що навіть дуже зайняті люди ведуть свої сторінки в соцмережах, і це користується попитом, повагою. Можна поставити напряму питання і отримати відповідь. А така ситуація, коли навіть офіційний лист депутату надсилається, а він ігнорує або відповідає через -надцять місяців, – це неприпустимо» (учасник фокус-групи, Херсон).

Деякі учасники/ці пропонували розвивати систему медіа при місцевій владі, щоб люди могли отримувати інформацію про діяльність депутатів та депутаток з безкоштовної газети. За словами однієї з учасниць, така газета існує у місті Відні (Австрія).

«Але як механізм я пропоную, щоб розвивалася система медіа при місцевих владах, щоби люди мали безкоштовну свою газету місцеву, в якій обов'язково вони могли читати всі новини, які відбуваються на місці, те, що робиться в області» (учасник фокус-групи, Херсон).

«З приводу безкоштовних газет. Є такий досвід у мерії Відня. Вони охоплюють практично всю свою територіальну громаду. І депутати дуже прагнуть там звучати, щоб про них говорили, тому що наступного разу їх не виберуть» (учасниця фокус-групи, Херсон).

Інші учасники/ці були проти безкоштовних газет і вважали, що депутатські звіти в газетах мають друкуватися на загальних конкурентних засадах, на основі прозорих конкурсних умов для публікації.

«Що стосується безкоштовних газет, я категорично проти. Я трохи фахівець у цій сфері. Безкоштовний тільки сир у мишоловці. Тим паче що в цивілізованому світі вже вироблені норми. Якщо це в ЗМІ звіти, то вони мають бути на конкурентних засадах, прозоро. Ті самі конкурсні умови прописуються для публікації, якщо в газетах, за гроші, і в тих ЗМІ, які виграли конкурс» (учасник фокус-групи, Херсон).

Окремі учасники/ці вказували на важливість критеріїв звітності: зокрема, звітність за кількістю законопроектів трактувалася ними як створення законодавчого спаму, адже невідомою є якість законів, які пропонуються депутатами.

«Які причини законодавчого спаму? Одна з причин – що депутати реєструють законопроекти як спосіб звітування перед виборцями. Виходить... вніс 28 законопроектів. Виборці говорять: інтелект, глиба, вершина... Нам потрібно поламати цю традицію в будь-який спосіб. І друге – поламати на рівні певних законодавчих регулювань» (учасник фокус-групи, Київ).

13. Участь жінок у політиці

Питання участі жінок у політичній діяльності, заходів позитивної підтримки жінок для участі в політиці викликало дискусії. Зокрема, чоловіки були переважно проти спеціальних заходів для збільшення чи стимулювання участі жінок у політиці.

Деякі учасниці висловлювалися на підтримку квотування як засобу позитивної дискримінації для жінок, щоб виправити ситуацію, яка існувала протягом багатьох років. Вони вказували на те, що існує феномен «скляної стелі», який не дозволяє жінці опинитися на вищих щаблях влади. В той же час чоловіки вважали будь-яке квотування значною мірою штучним та непотрібним заходом.

Заходи посиленої підтримки участі жінок у виборах до ВРУ	
За	**Проти**
«Квоти обов'язково потрібні, оскільки це та ситуація, яка називається в гендерній теорії «позитивна дискримінація». Якщо тисячі і мільйони років була дискримінація негативна проти жінки, то певний період має бути дискримінація навпаки, і це називається «позитивна дискримінація». Але це тимчасовий засіб, який через певний час, коли буде врівноважено чаші вагів, зникає сам по собі» (учасниця фокус-групи, Херсон).	*«Не до столу сказано, жінки розлетілись, як гарячі пиріжки. А далі – це профанація. Тут потрібно дивитися не на статеві відмінності між чоловіком і жінкою, а на ефективність праці. Потрібні, скоріш за все, не обов'язкові, а рекомендаційні норми, які дають партії можливість виділитися і цим. Це не може бути обов'язком» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).*

Серед небезпек квотування учасники називали те, що через відсутність достатньої кількості жінок, які відповідають критеріям професійності та активності, партії можуть бути змушені заповнювати квоти жінками більш низької кваліфікації.

«От чим небезпечна квота. Я чекаю активних, а їх немає. Значить, я візьму, які є» (учасник фокус-групи, Херсон).

Також небезпека в тому, що збільшення кількості жінок у списках не призведе до збільшення їх кількості в парламенті, адже їх висуватимуть у «непотрібних» округах (там, де велика конкуренція або слабко представлено інтереси партії) або розмістять на останніх місцях у списку.

«Думаю, що наслідки квоти будуть єдині: жінок запропонують у необхідній відсотковості, але на «непотрібні» для партії округи, тому особливо від того кількість жінок у радах не збільшиться. Хоча би можна було очікувати на збільшення до 5%» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«Існуюча норма закону фактично не дає жодних прав цим, умовно кажучи, 30% жінок. Хоча неважливо, і 50 все рівно не дасть. Тому що, по-перше, можна посадити їх у різні місця, розподілити на різні округи» (учасник фокус-групи, Херсон).

Деякі учасники вказували на те, що закон не говорить про квоти саме для жінок, а про квоти для представників однієї статі.

«Квотування має бути. І не стоїть питання, чоловік чи жінка. В законі написано: однієї з статей. Почали захищати права чоловіків, як і права жінок. Тому 30% має бути. 30 – питання серйозне. Але тим не менше, має бути, незалежно від статі» (учасник фокус-групи, Херсон).

Деякі учасники підтримували квотування лише як тимчасовий захід, щоб стимулювати жінок і партії до співпраці.

«Зараз я за квотування, тому що треба стимулювати жінок і партії, щоб вони все-таки більше залучали жінок. Але в принципі я проти квотування» (учасник фокус-групи, Херсон).

Деякі вважали, що квотування є штучним обмеженням і матиме негативні наслідки. На їхню думку, частка чоловіків та жінок у парламенті має бути наслідком природних процесів. Наприклад, під час війни люди більше схильні голосувати за чоловіків. Збільшення частки жінок у законодавчому органі буде наслідком їхньої більш активної участі в економічному житті.

«Будь-яке квотування складу депутатського корпусу є обмеженням і має негативні наслідки. Люди, природно, на час криз, війни чи інших катаклізмів вибирають більше чоловіків, для фіксації стабільності в добрі часи – більше вибирають жінок» (учасник фокус-групи, Черкаси).

«Квотування у парламенті – це штучне обмеження. В міру розвитку економіки жінки все більше ставатимуть незалежними і будуть все більше цікавитись політикою. Тому цей процес треба стимулювати через залучення жінок до економічних процесів, їх підтримку у розвитку власної справи» (учасник фокус-групи, Черкаси).

Деякі учасники/ці наголошували на тому, що представників та представниць треба обирати за професійними якостями, а не за статтю. Такі думки були у учасників – як жінок, так і чоловіків.

«Я за те, щоб приходили професіонали, ті люди, які хочуть. Це не залежить, чоловік чи жінка... Так що я за те, щоб приходили професіонали і люди, які хочуть» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Але проблема в тому, що в політику йдуть жінки з чоловічими рисами характеру. Я особисто як жінка проти цих гендерних підходів. Якщо людина хоче, то, незалежно від статі, вона стане депутатом і в список потрапить» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«Різниці немає. Мені здається, що всі на політичній арені рівні. Наслідки квотування невиправдані, оскільки вважаю, що обирати варто не за статтю, а за професійними якостями» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

Дискусія також виявила різницю в очікуваннях між потенційними кандидатками й тими, хто формує партійні списки. Жінки очікували, що їх мають запросити до списків, і вважали, що пропонувати свою кандидатуру – це «проситися», тоді як, на думку менеджерів, жінки мали самі пропонувати свої кандидатури.

«Справа в тому, що жінки зайняли таку позицію, на мій погляд, пасивну самі. Чи то це комплекс, чи то чомусь вони вважають, що їх не хочуть. Їх хочуть – вони не йдуть. Немає жодної дискримінації у нормальної політтехнології. Це надумана проблема. І квотування – я не заперечую, нехай воно буде. Але мені здається, воно ображає. Я взяв сьогодні в свою команду 60% жінок, які прийдуть і скажуть: «В мене є мотивація, я буду танцювати на окрузі, співати». Немає такої дискримінації у нормальних політтехнологічних процесів» (учасник фокус-групи, Херсон).

«Я не розглядаю це як «попроситися». Я йду в мери – я не прошусь. Я запропонував свою кандидатуру людям і місту» (учасник фокус-групи, Херсон).

В той же час, учасниці фокус-груп зазначали, що жінки більше схильні розглядати соціальні питання, вони менш конфлікті та толерантні.

«Жінки більш спокійні – чоловіки ризикованіші та запальніші. Тому в Раді і мають бути жінки, щоб врівноважувати чоловіків» (учасниця фокус-групи, Черкаси).

«Що зараз відбувається у нашому парламенті? Бійки, блокування трибуни і т.д. Чоловіки вже себе скомпрометували зовсім. Жінок я там не бачила. Жінки ведуть себе більш толерантно» (учасниця фокус-групи, Херсон).

Окремі учасники/ці зазначали, що сьогодні у Верховній Раді відсутній зручний простір для жінок, які, наприклад, мають дітей, немає кімнат матері та дитини.

«Різні представники різних груп – ми можемо їх різними критеріями описати: гендерні, фізіологічні особливості. Парламент має бути вседоступним для цих різних груп. Як для людей з особливими потребами, як для депутатів, так і для людей, які можуть туди потрапити. Безбар'єрне середовище. Так і кімната матері і дитини, тому що це очевидно. Якщо вона жінка і вона депутат, якщо вона мати, можливо, іноді і треба взяти дитину на роботу» (учасник фокус-групи, Київ).

14. Питання участі національних меншин у роботі Верховної Ради України

Думки про спеціальні позитивні заходи для участі представників та представниць національних меншин у роботі парламенту розділилися. Зокрема, частина учасників/ць вказувала, що потрібні спеціальні заходи із заохочення участі меншин для відображення у парламенті складу української політичної нації. Втім, значна частина участиків/ць виступала категорично проти спеціальних заходів підтримки політичної участі національних меншин. Тематика обговорення питань мови ворожнечі у парламенті не розвинулася, респонденти/ки не усвідомлюють наявності відповідних проблем.

Запровадження спеціальних заходів для участі національних меншин у роботі Верховної Ради України

Проти	За
«Це не може держава регулювати. Це ефективність самої людини. Але знову питання: чи треба?» (учасник фокус-групи, Львів).	*«Абсолютно, однозначно так. Це має бути. Тому що у нас мультикультурна країна. В Конституції написано, що всі рівні, але у нас є такі мультикультурні групи, як русини, і ми маємо з ними щось робити. Роми – і ми маємо з ними щось робити. Кримські татари – і ми маємо з ними щось робити. Величезна вірменська діаспора, азербайджанська, грузинська. Є Укрстат, і ми маємо дати якесь квотування на нацменшини. Ми не можемо виділити якусь нацменшину більше, а якусь – менше. Але ми маємо зобов'язати. Це принциповий момент, що політична сила зобов'язана саме надати квоту для національних меншин. Щоб ці люди не почувалися в державі Україна обділеними. Щоб ці люди бачили, що вони можуть брати реальну участь в державній політиці нагорі» (учасник фокус-групи, Дніпропетровськ).*

Деякі учасники/ці висловлювалися на користь етнічного квотування в парламенті для представників української національності.

«Етнічного квотування потребують українці в парламенті. Їх відсоток в порівнянні з відсотком українців в Україні мізерний» (учасник фокус-групи, Черкаси).

Висновки

Питання дотримання народними депутатами/тками дисципліни та етичних норм на пленарному засіданні, загальновизнаних норм моралі визначено законами України «Про статус народного депутата України»[14], «Про Регламент Верховної Ради України» (стаття 51)[15], «Про запобігання корупції»[16] (врегульовано питання щодо подарунків, потенційного та реального конфлікту інтересів).

В умовах неефективної судової системи, неефективної роботи правоохоронних структур, наявності депутатської недоторканності потенційні коррупціогенні дії, несумісні з етичними нормами, не мають належної оцінки з боку влади та суспільства. Водночас, норми законів, що регулюють питання етичної поведінки у ВРУ, мають переважно декларативний характер, практично не містять чітких механізмів реалізації, дисциплінарних санкцій у разі їх порушення чи ігнорування, правил та порядку запровадження відповідних санкційних норм стосовно порушників та порушниць.

Законодавче унормування правил поведінки у Верховній Раді України може полягати як у покращенні чинних законів, так і в розробці додаткових законодавчих актів. Фактично у відповідному законодавстві сьогодні не враховано норми щодо політичної участі жінок, представників національних меншин. Немає дієвого реагування на мову ворожнечі у парламенті. На додадок до проблеми відповідальності за недотримання законодавства народними депутатами та депутатками, законодавство має врегулювати такі актуальні питання:

Питання недоторканності та привілеїв депутатів. Депутатська недоторканність має стосуватися лише питань професійної діяльності депутата/тки, а в інших аспектах парламентарі мають бути прирівняні до звичайних громадян у частині відповідальності за порушення законодавства. Привілеї та пільги слід переглянути і суттєво скоротити одночасно із встановленням гідної заробітної плати, відкритого та прозорого фінансування видатків, пов'язаних із депутатською діяльністю, монетизацією відповідних видатків (оренда житла, службові відрядження).

Питання конфлікту інтересів, подарунків мають отримати комплексні відповіді та адекватне законодавче врегулювання, суспільну увагу, контроль правоохоронних органів та ЗМІ. Незважаючи на те, що поняття подарунків фігурує в антикорупційному законодавстві, сьогодні досі складно прослідкувати за цим явищем.

Питання контролю за депутатськими фондами слід розглянути у публічному просторі та врегулювати у прозорий спосіб. Воно є найменш вивченим і найменш прозорим для громадян.

Питання протидії проявам політичної корупції, **розмежування бізнесу і влади** є комплексним та потребує перегляду засад діяльності політичних партій, прозорості, запровадження державного фінансування та підзвітності, зміни виборчої системи, розвитку форм внутрішньопартійної демократії.

Питання декларування доходів та витрат є переважно врегульованим в українському законодавстві, але має знаходитися під постійним контролем громадськості. Під час обговорення учасники та учасниці фокус-груп приділяли йому досить багато уваги.

---

14 Закон України «Про статус народного депутата України» – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12.

15 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17.

16 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

Питання звітності й відповідальності народних депутатів/ток вимагає більш широкої уваги та дискусії у суспільстві. Обговорення показало, що в суспільстві ще остаточно не вироблено уявлення про механізми контролю та звітності депутатів/ток Верховної Ради України, формати звітів, необхідну періодичність, контроль за декларованими зобов'язаннями та реальним станом справ. Звітування залишається значною мірою декларативним.

Питання лобізму було досить чітко зрозумілим для учасників фокус-груп, і вони висловлювалися за його прозоре врегулювання за зразком західних країн. Розробка відповідного законопроекту, скоріш за все, матиме підтримку в українському суспільстві. Законопроект має враховувати різні аспекти лобізму, відрізняти громадське адвокатування суспільно важливих тем та лобізм з боку різних стейкхолдерів, фінансових груп.

Рівноправна участь і роль жінок у політичному житті країни, так само як і національних меншин, поки що лишаються суперечливим та до кінця не зрозумілим питанням. Під час дискусії учасники та учасниці не торкалися питання норм етичної поведінки, які стосувалися б окремо якоїсь зі статей чи етнічних груп. Подолання традиційних стереотипів щодо ролі жінки та рівноправної участі меншин у суспільному та політичному житті через широку суспільну дискусію сприятиме встановленню такого розуміння, що надалі відображатиметься в етичному ставленні до цих груп у парламенті.