

Щодо інституційної реформи Верховної Ради України. Огляд та стан справ*

Вступ. Грунтуючись на необхідності врахування Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму і викладені в «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», визнаних основою для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, Дослідницькою службою Верховної Ради України підготовлена значна кількість аналітичних та інформаційних матеріалів, спрямованих на підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України та її органів шляхом напрацювання пропозицій для удосконалення чинного законодавства.

Серед таких аналітичних та інформаційних матеріалів слід вказати: Концепція розвитку законодавчого регулювання діяльності Верховної Ради України¹; Концепція розвитку законодавчого регулювання правового статусу комітетів Верховної Ради України²; Парламентське дослідження інституційно-правових моделей організації роботи та ролі національного парламенту, його органів або органів, створених із включенням до їх складу членів парламенту, зокрема здійснення парламентського контролю, під час переговорного процесу щодо вступу держави до Європейського Союзу³; Парламентське дослідження «Проблеми законодавчого забезпечення здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України»⁴.

Основна частина. Актуалізація стану реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України

1. Необхідно схвалити цілісну концепцію законодавчого процесу, яка базуватиметься на значно посиленій координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи.

¹ Концепція розвитку законодавчого регулювання діяльності Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32272.pdf>

² Концепція розвитку законодавчого регулювання правового статусу комітетів Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32339.pdf>

³ Парламентське дослідження інституційно-правових моделей організації роботи та ролі національного парламенту, його органів або органів, створених із включенням до їх складу членів парламенту, зокрема здійснення парламентського контролю, під час переговорного процесу щодо вступу держави до Європейського Союзу. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32798.pdf>

⁴ Парламентське дослідження «Проблеми законодавчого забезпечення здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України». URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32466.pdf>

Законом України «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України» від 03.10.2019 р. № 162-IX Регламент Верховної Ради України було доповнено ст. 19-1 «План законопроектної роботи Верховної Ради», яка передбачає щорічне затвердження плану план законопроектної роботи Верховної Ради, узгодженого Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів, які в свою чергу формуються з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектних робіт Кабінету Міністрів України.

Крім того, 24 серпня 2023 року було прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX, який набув чинності 20 вересня 2023 року та буде введений в дію, за винятком окремих положень, через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. Цим Законом передбачено: особливості планування правотворчої діяльності із розробки проектів законів (стаття 25). Цим же Законом Стаття 19-1 «План законопроектної роботи Верховної Ради» Регламенту Верховної Ради України викладена в новій редакції.

2. Офіційному внесенню Урядом до Верховної Ради України будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету Верховної Ради України так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. За результатами обговорення «Білої Книги» на засіданні профільного комітету ухвалюється висновок.

Закон України «Про правотворчу діяльність» передбачив білу книгу як аналітичний документ публічної політики, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні положення (пункт 3 частини першої статті 21). До аналітичних документів публічної політики також віднесено зелену книгу, оцінки впливу та концепцію проекту нормативно-правового акта.

Зелена книга, оцінка впливу, біла книга: можуть розроблятися для підготовки проектів первинних законів, кодексів (частина друга статті 21); можуть враховуватися під час розроблення проекту нормативно-правового акта (частина друга статті 29). Розроблення концепції проекту кодексу або первинного закону є обов'язковим (частина друга статті 27).

Запровадження практики подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України Білої книги – аналітичного документа, що визначає дії Уряду в певній сфері державної політики передбачено в проекті Плану відновлення України, розробленого Національною радою з відновлення України від наслідків війни.

Крім того, Положенням про Дослідницьку службу Верховної Ради України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 року № 438, передбачено, що Дослідницька служба здійснює тематичні дослідження з питань, пов'язаних з розглядом Білої книги, поданої Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

3. Зареєстрованими можуть бути виключно законопроекти, які відповідають вимогам статті 92 Регламенту Верховної Ради України та супроводжуються достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна бути дотримана відповідність законопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, відповідності зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію), тощо).

4. Апарат Верховної Ради України повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з чинним національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено у разі невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України.

5. У структурі Апарату Верховної Ради України повинен бути створений окремий структурний підрозділ, до компетенції якого належатимуть питання дотримання положень Регламенту Верховної Ради України, а також перевірка усіх законопроектів до офіційної реєстрації на предмет відповідності нормам Регламенту Верховної Ради України.

З моменту викладення рекомендацій Місії Європейського Парламенту основою для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України статті 91 та 92 Регламенту Верховної Ради України неодноразово вдосконалювались (зокрема Законами України від 17 жовтня 2019 р. № 207-IX, від 16 січня 2020 р. № 469-IX, від 07 липня 2011 р. № 3614-VI).

Крім того, підвищенню якості контролю за дотриманням вимог статей 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України сприяло запровадження єдиної автоматизована система роботи з документами у Верховній Раді України, передбаченої розпорядженням Голови Верховної Ради України від 08 лютого 2021 р. № 19 «Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах».

Законом України «Про правотворчу діяльність» вносяться зміни до статті 90 Регламенту Верховної Ради України (щодо вимог до змісту розділу «Перехідні положення» законопроекту, який подається на реєстрацію) та статті 91 Регламенту Верховної Ради України (щодо змісту пояснювальної записки).

У проєкті Плану відновлення України, розробленого та оприлюдненого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, утвореної згідно з Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022, передбачено необхідність удосконалення дореєстраційної перевірки супровідних документів як одне із завдань для досягнення цілі підвищення якості законодавчих ініціатив народних депутатів України

6. Після початку роботи чергової сесії Верховної Ради України необхідно проводити відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами України, які в подальшому розглядатимуться Верховною Радою України. Для включення до переліку обиратимуться 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу депутатської фракції (депутатської групи).

7. У тижневому порядку денному пленарних засідань Верховної Ради України та у плані-графіку робіт над законопроектами та проектами інших актів у комітетах Верховної Ради України повинен бути передбачений розгляд законопроектів, ініційованих народними депутатами України.

Значна частина законопроектів, які передбачені в плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 06 лютого 2024 року № 3561-IX, ініційовані народними депутатами України. Крім того, на розгляді Верховної Ради України знаходиться кілька проєктів Законів, які спрямовані на вдосконалення процедури формування порядку денного (зокрема, реєстр. № 2610 від 17.12.2019, № 4030 від 02.09.2020, 5178-1 від 16.03.2021).

Однак відповідно до постанови Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 7 лютого 2023 року № 2912-IX Верховна Рада України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану працює у режимі одного пленарного засідання, що триває до дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні, але не пізніше ніж до початку наступної чергової сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

8. Положення Регламенту Верховної Ради України повинні бути переглянуті у частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами Верховної Ради України.

9. Кадрові потреби комітетів Верховної Ради України та потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами.

На розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (реєстр. № 8242 від 28.11.2022), метою якого є унормування процедури опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та вдосконалення законодавчої процедури.

Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, затверджена розпорядженням керівника Апарату Верховної Ради України до 2022 року від 05 грудня 2019 року № 3359-к, яка передбачає основні завдання та напрями підвищення рівня ефективності й результативності діяльності апарату з урахуванням Постанови Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII.

Крім того, Положенням про Дослідницьку службу Верховної Ради України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 року № 438, передбачено, що Дослідницька служба здійснює професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України та помічників-консультантів народних депутатів України.

10. Календарний план роботи сесії Верховної Ради України повинен бути переглянутий у контексті запровадження тижнів, відведених одночасно для пленарних засідань Верховної Ради України та для роботи в комітетах Верховної Ради України, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях Верховної Ради України, депутатських фракціях (депутатських групах) у Верховній Раді України, а також відмови від тижнів, цілком присвячених роботі народних депутатів України в органах Верховної Ради України.

У зв'язку з продовженням дії воєнного стану в Україні в умовах широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України та з метою забезпечення умов для реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України Верховна Рада України дев'ятого скликання під час проведення дев'ятої сесії працює у режимі одного пленарного засідання, що триває до дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні, але не пізніше ніж до початку наступної

чергової сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання (Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 7 лютого 2023 року № 2912-ІХ).

11. Підхід до організації роботи Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) з питань формування порядку денного роботи парламенту повинен бути переглянутий. Засідання Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) повинні відбуватися у закритому для засобів масової інформації режимі.

У зв'язку з продовженням дії воєнного стану в Україні в умовах широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України та з метою забезпечення умов для реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України засідання Погоджувальної ради скликаються Головою Верховної Ради України (Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України) за потреби, а також на вимогу трьох депутатських фракцій (депутатських груп) (Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 7 лютого 2023 року № 2912-ІХ).

12. Пропонується розглянути можливість створення (організації) системи роботи групи спеціальних парламентських кореспондентів, яка б включала в себе постійне представництво у парламенті політичних кореспондентів – представників ключових засобів масової інформації держави.

Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 6 вересня 2022 року № 2568-ІХ передбачено, що у зв'язку з широкомасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України та запровадженням воєнного стану в Україні, з метою інформування суспільства про політико-правові процеси та діяльність єдиного законодавчого органу в цих умовах, для забезпечення інтересів національної безпеки України, у період дії воєнного стану в Україні здійснення прямої трансляції відкритих пленарних засідань Верховної Ради України може бути обмежено державним підприємством «Парламентський телеканал «Рада» в інтересах національної безпеки та з метою забезпечення заходів безпеки Верховної Ради України відповідно до Конституції України, законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про правовий режим воєнного стану», указів Президента України про введення в дію рішень Ради

національної безпеки і оборони України щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану та інших нормативно-правових актів.

31 березня 2023 року набув чинності Закон України «Про медіа», яким абзац перший частини шостої статті 3 Регламенту Верховної Ради України викладений в новій редакції: «У разі встановлення у період дії воєнного стану в Україні обмежень щодо здійснення прямої трансляції відкритих пленарних засідань Верховної Ради України в інтересах національної безпеки та/або з метою забезпечення заходів безпеки Верховної Ради України, виконання рішень та нормативно-правових актів щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану відкриті пленарні засідання Верховної Ради України, щоденні (у дні пленарних засідань та проведення «години запитань до Уряду») та щотижневі програми із забезпеченням рівної участі в них представників депутатських фракцій (депутатських груп) та позафракційних народних депутатів України транслюються державним підприємством «Парламентський телеканал «Рада» у запису в день проведення відповідного пленарного засідання чи у вигляді створеної програми, а якщо це неможливо - у перший тиждень трансляції Державним підприємством «Парламентський телеканал «Рада» програм згідно з розкладом після дня проведення пленарного засідання чи створення відповідної програми».

13. Процедуру ухвалення актів у Верховній Раді України слід переглянути з метою запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю голосів народних депутатів України за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений з урахуванням міжнародної практики. Вимога щодо абсолютної більшості голосів повинна бути збережена для ухвалення особливих законів виняткової важливості, перелік яких слід визначити з урахуванням міжнародної практики.

Відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади

14. Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат і структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд Верховної Ради України та становитимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері.

15. Необхідно розробити чіткі інструкції для народних депутатів України щодо предмета та можливих тем депутатських запитів і звернень. Слід

запровадити систему реєстрації та публікації депутатських запитів та звернень, а також отриманих відповідей.

16. Кожен комітет Верховної Ради України повинен щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дасть змогу здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно.

17. У структурі Верховної Ради України наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситися зі сферами відповідальності міністерств.

18. Для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів України у комітетах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях України пропонується, починаючи з наступного скликання Верховної Ради України, запровадити методику розподілу посад за принципом «д'Ондт».

19. Пропонується розглянути можливість запровадження у Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету інституту «доповідача» з його подальшим можливим поширенням на роботу інших комітетів Верховної Ради України.

20. Відповідні комітети Верховної Ради України повинні здійснювати більш змістовний аналіз та супроводження звітів, які надходять до Верховної Ради України від Рахункової палати.

21. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини представляє у Верховній Раді України щорічну (а у разі необхідності - спеціальну) доповідь. Верховна Рада України заслуховує такі доповіді відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» викладено в новій редакцію статтю 228 «Розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України» та главу 38-1 «Розгляд звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб (крім Кабінету Міністрів України)» Регламенту Верховної Ради України.

Щодо необхідності посилення ролі комітетів Верховної Ради при здійсненні ними парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та всієї системи органів виконавчої влади. Насьогодні він здійснюється згідно зі статтею 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» шляхом «розгляду на своїх засіданнях або під час слухань у комітеті звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які у передбачених законом випадках подаються до Верховної Ради України». У свою чергу, ефективність такого контролю залежить від подальшого комплексного реформування всієї вертикалі державної виконавчої влади, зокрема з урахуванням стандартів урядування Європейського Союзу.

На вирішенні цього питання наголошується також у проекті Плану відновлення України, розробленого та оприлюдненого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, утвореної згідно з Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022, в якому зокрема акцентується, що «деякі заходи спрямовані на розширення можливостей парламентського контролю, потребують внесення змін до Конституції України, оскільки проблемою, що впливає на ефективність роботи Верховної Ради України, є також недоліки конституційної конструкції розподілу повноважень і взаємовідносин Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України».

Разом з тим, пункт 4 Розділ VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлює особливості організації роботи комітетів на період дії воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, та протягом 30 днів після його припинення чи скасування.

Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам

22. Відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент» необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у Верховній Раді України та є предметом громадського обговорення (з використанням, зокрема, WEB інтерфейсу та новітніх ІТ засобів).

23. Необхідно розробити та схвалити стратегію переходу до електронного парламентаризму, включаючи середньострокову стратегію Інформаційних та Комунікаційних технологій (на 3-5 років). Слід передбачити відповідні ресурси, спрямовані на підвищення рівня прозорості та ефективності парламентських процесів.

24. У співпраці з Адміністрацією Президента України та Кабінетом Міністрів України необхідно розробити стратегію переведення у цифровий формат документообігу, пов'язаного з законодавчим процесом.

25. З метою забезпечення впровадження стратегії переходу до електронного парламенту необхідним є поступове збільшення чисельності відповідних ІТ спеціалістів. Працівникам Апарату Верховної Ради України, відповідальним за інформаційні технології, необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у сфері електронного парламентаризму.

26. Верховна Рада України повинна розробити та схвалити «цифрову» стратегію, яка б дала змогу створити сучасну службу з питань Інтернету та соціальних медіа із залученням команди досвідчених експертів з метою підвищення популярності он-лайн платформи Верховної Ради України.

27. Доцільним є проведення дослідження та здійснення інвестицій у відповідні системи кібернетичної безпеки.

28. Верховна Рада України повинна розробити та схвалити всеохоплюючу комунікаційну стратегію (з визначенням основних аудиторій, каналів донесення інформації та інформаційних продуктів) та брендингову стратегію інституції, яка б визначала довгострокові цілі у здійсненні комунікаційної політики, визначенні характеру комунікації та інформаційних сигналів.

29. Необхідно переглянути структуру підрозділу у Верховній Раді України, відповідального за здійснення комунікаційної політики, та здійснити кроки з подальшого реформування, зокрема у частині об'єднання формально незалежних медіа у структурі Апарату Верховної Ради України. Працівникам Апарату Верховної Ради України, відповідальним за комунікаційну політику, необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у зазначеній сфері.

З метою забезпечення реалізації Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», комплексного вирішення проблем у сфері забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки розпорядженням Голови Верховної Ради України від 05 липня 2018 р. № 278 було затверджено Стратегію електронного парламентаризму на 2018-2020 роки.

З метою підвищення обізнаності громадян з роботою Верховної Ради України, забезпеченні реального зворотного зв'язку необхідно поліпшити існуючі та створити нові форми, засоби та канали комунікації з громадянами, а також збільшити залучення громадян до участі в роботі парламенту передбачено розробку відповідних законодавчих пропозицій у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік.

На вирішенні проблеми формування довіри громадян до Верховної Ради України забезпечення прозорості та відкритості її діяльності у проекті Плану відновлення України передбачено зокрема розробка: Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2023-2026 роки; Брендінгової стратегії Верховної Ради України; Стратегії акаунтів Верховної Ради України у соціальних мережах.

Наближення українського законодавства до права Європейського Союзу

30. Необхідно ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію та впровадження норм права Європейського Союзу замість застарілого Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

31. З метою кращого упорядкування законодавчого процесу Верховна Рада України, зокрема Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, повинні розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України).

32. Верховна Рада України вправі очікувати, що всі законопроекти, які подаються Кабінетом Міністрів України, супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо їх відповідності зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію.

33. Спроможність комітетів Верховної Ради України у сфері наближення українського законодавства до права Європейського Союзу повинна бути підсилена, зокрема шляхом визначення у кожному комітеті відповідальної особи за таку роботу, з урахуванням необхідності підвищення рівня співпраці комітетів Верховної Ради України.

34. Відповідно до зростаючої спроможності Секретаріату Кабінету Міністрів України та з метою забезпечення здійснення кваліфікованої експертизи щодо відповідності праву Європейського Союзу та зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію необхідним є посилення кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, а також секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Відповідним працівникам необхідно забезпечити можливість ознайомлення з кращими практиками Європейського Союзу та обміну передовими навичками у зазначеній сфері (розробка законопроектів, впровадження та моніторинг реалізації наближеного законодавства, оцінка недоліків у законодавстві).

Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі вимагає чіткої координації усіх державних інституцій для організації швидкого та ефективного процесу вступу до ЄС.

З метою створення належних умов для імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншої сторони, об'єднання зусиль законодавчої та виконавчої гілок влади, а також громадянського суспільства у процесі трансформації України на шляху до розбудови правової, соціальної, економічно розвинутої держави, виконання критеріїв членства у Європейському Союзі було прийнято Постанову Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції».

Як, зазначається у проекті Плану відновлення України «цю спроможність необхідно посилити шляхом зміцнення Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції, зробивши його перевірку відповідності законодавству ЄС істотною, обов'язковою».

Відповідні законодавчі пропозиції пропонуються у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, викладені в розділі I «Перелік питань, що потребують законодавчого врегулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції».

На розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (реєстр. № 8242 від 28.11.2022).

Адміністративна спроможність

35. Право Верховної Ради України на формування операційного бюджету установи повинно поважатися де-юре та де-факто. Водночас кошторис Верховної Ради України та його виконання має бути предметом ретельного аудиту, що проводитиметься Рахунковою палатою (наприклад, один раз на скликання).

Проведення аудиту кошторису Верховної Ради України передбачено статтею 7 Закону України «Про Рахункову палату», відповідно до якої Рахункова палата, зокрема: здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності, у т.ч., щодо проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень. Наприклад, Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету та управління державним майном Апаратом Верховної Ради України, що мають фінансові наслідки для державного бюджету: 2013-2019 роки, затверджений рішенням Рахункової палати від 04.08.2020 р. № 20-1, Висновок про результати виконання кошторису Верховної Ради України у січні – серпні 2021 року, затверджений рішенням Рахункової палати від 05.10.2021 р. №23-1.

36. Уся нормативно-правова база документів, які регламентують роботу Апарату Верховної Ради України, повинна бути консолідована у єдиний звіт внутрішніх правил, у тому числі щодо проведення кадрової політики.

Відповідно до ст. 7 Регламенту Верховної Ради України, організаційне, юридично-експертне, науково-експертне, документальне, інформаційне, а також матеріально-технічне, господарсько-правове та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій

(депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради. Структура Апарату Верховної Ради затверджується більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Апарат Верховної Ради діє на основі Положення про Апарат Верховної Ради. Положення про Апарат Верховної Ради та Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджуються Головою Верховної Ради України. Положення про Апарат Верховної Ради України затверджено Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 листопада 2014 р. № 734).

37. Усі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включаючи бібліотеку Верховної Ради України та Інститут законодавства Верховної Ради України, повинні буди консолідовані та стати частиною посиленої структури Апарату Верховної Ради України.

Регламентом Верховної Ради України визначено, що науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України здійснює Дослідницька служба Верховної Ради. При цьому юридичну особу «Інститут законодавства Верховної Ради України» перейменовано на «Дослідницьку службу Верховної Ради України» та змінено її функціональне призначення відповідно до завдань, притаманних парламентським дослідницьким службам.

Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 р. № 438 «Про Дослідницьку службу Верховної Ради України» затверджено Положення, структуру та штатний розпис Дослідницької служби Верховної Ради України.

38. У структурі Апарату Верховної Ради України повинна бути створена цілковито оновлена сучасна Кадрова Служба.

39. Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, яка передбачатиме, у тому числі, достатнє ресурсне забезпечення навчальних програм, включаючи підвищення рівня володіння іноземними мовами, індивідуалізовані плани кар'єрного зростання у поєднанні з впровадженням системи проведення регулярного оцінювання. Необхідними є розробка та впровадження системи кадрової мобільності.

Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України та план заходів з її реалізації було ухвалено на період до 2022 року. Планується затвердження Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України на період до 2027 року. Також, проект Закону про парламентську службу

(реєстр. № 4530 від 21.12.2020), який було прийнято у першому читанні, містить норми щодо оновлення служби управління персоналом.

40. Короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців. Відповідно до міжнародної практики проходження стажування не повинно мати наслідком обов'язкове працевлаштування.

Відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» стажування є одним із видів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Працевлаштування на посади державної служби за результатами проходження стажування Законом «Про державну службу» не передбачено.

Стратегією розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України передбачено низку заходів щодо короткострокового та професійного стажування. Законопроект №4530, прийнятий у першому читанні, передбачає стажування для молоді терміном до 6 місяців, з виплатою стипендій, й окреме стажування передбачене для службовців Апарату. Цим законопроектом формалізуються вже фактично існуючі практики.

В Апараті Верховної Ради України щороку проходять стажування громадяни України з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби чи на посадах в органах місцевого самоврядування, терміном до шести місяців.

Порядок встановлення випробування та його проходження державним службовцем при призначенні на посаду державної служби в Апараті Верховної Ради України, затверджений Розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради України від 10 березня 2023 р. № 526-К.

41. Верховна Рада України у довгостроковій перспективі може розглянути можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби.

Верховна Рада України 28.01.2021 р. прийняла у першому читанні законопроект «Про парламентську службу» (реєстр. № 4530 від 21.12.2020 р.), який визначає особливості правового регулювання парламентської служби як служби особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності парламентських службовців, пов'язаній з правовим, науково-експертним, дослідницько-аналітичним, документальним, організаційним, інформаційним, фінансовим, матеріально-технічним та іншим забезпеченням діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні та її органів, народних депутатів України та депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

42. *Усі помічники-консультанти народних депутатів України (незважаючи на те, чи їх робота оплачувана, чи вони працюють на громадських засадах) з метою дотримання принципу прозорості парламенту повинні мати затверджені посадові інструкції, які визначають роль та повноваження таких помічників-консультантів і відповідним чином реєструються Управлінням кадрів Апарату Верховної Ради України. Зазначене є підставою для надання таким поміщикам-консультантам права доступу до приміщень Верховної Ради України.*

43. *Слід розглянути можливість визначення реалістичної, проте невеликої кількості помічників-консультантів для одного народного депутата України, яким би видавалося відповідне посвідчення.*

Наразі чинним є Положення «Про помічника-консультанта народного депутата України», затверджене Постановою Верховної Ради України від 13.10.1995 р. № 379/95-ВР. За цим Положенням помічники-консультанти народного депутата України за його заявою прикріплюються до Апарату Верховної Ради України: які працюють за трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом), – для кадрового та фінансового обслуговування, які працюють на громадських засадах, – для кадрового обслуговування. Помічник-консультант народного депутата України має право, зокрема, входити й перебувати у приміщеннях Верховної Ради України за пред'явленням посвідчення помічника-консультанта, дотримуючись встановленого порядку. Законом України від 03.12.2020 р. № 1061-ІХ внесено зміни до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо врегулювання порядку роботи та соціального забезпечення помічника-консультанта народного депутата.

Відповідно до статті 34 Закону «Про статус народного депутата України» народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються цим та іншими законами. Верховною Радою України затверджено Положення про помічника-консультанта народного депутата.

Нині за дорученням керівництва Апарату Верховної Ради України опрацьовується питання оновлення правил роботи помічників-консультантів народних депутатів України

Натепер удосконалення законодавства України в частині правового статусу помічників-консультантів народних депутатів України відбувається шляхом уточнення вимог до таких осіб з урахуванням особливостей їх діяльності у період воєнного стану, опрацьовується питання оновлення правил роботи помічників-консультантів народних депутатів України.

Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді України

44. Рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше.

45. У структурі Апарату Верховної Ради України повинен бути створений окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), який забезпечуватиме підтримку та координацію діяльності міжфракційних об'єднань, скликатиме зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають у рамках законодавчого процесу, виступатиме в ролі помічника (посередника) у питаннях підтримки політичного діалогу та досягнення консенсусу.

46. Необхідно підвищити спроможність політичних партій, представлених у Верховній Раді України, у тому числі шляхом підвищення рівня міжпартійного діалогу та спільного створення атмосфери довіри і побудови консенсусу.

47. З метою посилення міжпартійного діалогу та діалогу всередині коаліції між лідерами політичних партій або представників депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України необхідно започаткувати роботу неформальних платформ для здійснення політичного діалогу, які спиратимуться на досвід третіх сторін, до яких існує довіра.

Залежно від результатів політичних діалогів, врегулювання статусу/діяльності/прав опозиції може потребувати внесення змін до Конституції України. Оскільки внесення змін до Конституції під час дії воєнного стану неможливе, окремі аспекти статусу опозиції на даному етапі можуть бути врегульовані на рівні закону.

План відновлення України в частині парламентської реформи передбачає, що під час її другого етапу (01/2023 – 12/2023) буде приведено акти парламентського права у відповідність з Конституцією України. Зокрема йдеться про положення Регламенту Верховної Ради України в частині фракційного структурування Верховної Ради України та унормування окремих аспектів діяльності коаліції депутатських фракцій, парламентської опозиції, їх взаємодії та забезпечення умов належного функціонування парламенту.

Координація роботи депутатських фракцій (депутатських груп) під час воєнного стану засвідчує можливість досягнення компромісів між суб'єктами політичної діяльності. Крім того, динаміка міжфракційної взаємодії у парламенті дев'ятого скликання значно відрізняється від динаміки восьмого скликання, що була основою для надання відповідної рекомендації.

Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України

48. Голова Верховної Ради України (головуючий на пленарному засіданні) повинен мати право назвати та відсторонити від участі у пленарному засіданні

Верховної Ради України народних депутатів України за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи Верховної Ради України. Термін відсторонення залежатиме від ступеня серйозності порушення порядку. Крім того, необхідно розглянути можливість запровадження фінансових стягнень.

49. Для підтримки належного порядку під час проведення пленарних засідань Верховної Ради України рекомендується започаткування роботи інституту парламентських приставів.

50. Народні депутати України, які прагнуть оскаржити своє покарання, матимуть можливість презентувати свою справу під час чергового засідання Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

51. Спеціально визначені експерти з питань регламенту і процедурних аспектів роботи Верховної Ради України повинні під час пленарного засідання асистувати Голові Верховної Ради України (головуючому на засіданні), надаючи за його зверненням відповідну інформацію та гарантуючи, що робота Верховної Ради України під час пленарного засідання відбувається з суворим дотриманням усіх регламентних вимог.

52. Необхідно розробити та інституціоналізувати у Верховній Раді України Кодекс поведінки народного депутата України. Впровадження Кодексу поведінки народного депутата України повинно відбуватися з урахуванням принципів всеосяжності, консультативності, прозорості та відповідно до кращої світової практики.

Проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) (реєстр. № 8327 від 30.12.2022) пропонується внести зміни до чинних норм депутатської етики до законів України «Про статус народного депутата України» (щодо принципів, правил, забезпечення депутатської етики, відповідальності за порушення норм депутатської етики), «Про комітети Верховної Ради України» (щодо повноважень, кількісного та персонального складу комітетів, зокрема щодо персонального складу комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики) та «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні, оскарження рішення про відповідальність народного депутата за порушення норм депутатської етики, звітності комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики).

Висновки. Процес реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, в основу якого покладено рекомендації Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення

якості українського парламентаризму і викладені в «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», не припиняється незважаючи на виклики воєнного стану. Найважливішим показником стану та перспектив подальшого вдосконалення українського парламентаризму стало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який спрямований на посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності, у тому числі, в межах законодавчої процедури. Однак, оскільки окремі аспекти такої реформи потребують внесення змін до Конституції України, їх остаточне втілення можливе лише після припинення або скасування воєнного стану в Україні.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*