

Європейський парламент



ДОПОВІДЬ ТА ДОРОЖНЯ КАРТА

**ЩОДО ВНУТРІШНЬОЇ РЕФОРМИ
ТА ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004

Вересень 2015 – Лютий 2016

Цей Звіт було підготовлено на замовлення Групи з питань підтримки демократії та координації виборів.

УПОРЯДНИК:

Тимур ТАШТАНОВ, незалежний експерт, Україна

СТАРШИЙ РАДНИК:

Джонатан МЕРФІ, консультант з парламентського розвитку, Програма розвитку ООН

СПІВАВТОРИ (В АЛФАВІТНОМУ ПОРЯДКУ):

П'єр-Антуан БАРТЕЛЕМІ

Генеральний директорат персоналу, Європейський парламент

Дора БОІТА

Відділ планування та координації законодавчої роботи, Європейський парламент

Ніколіна ВАСІЛЬЄВА

Генеральний директорат з питань зовнішньої політики Союзу, Європейський парламент

Жеррар КВІЛЬ

Генеральний директорат з питань зовнішньої політики Союзу, Європейський парламент

Джулієн КРАМПС

Генеральний директорат з питань зовнішньої політики Союзу, Європейський парламент

Карл МІНЕР

Генеральний директорат з питань зовнішньої політики Союзу, Європейський парламент

Вальтер ПЕТРУЧЧІ

Генеральний директорат з питань інновацій та технологічної підтримки, Європейський парламент

Дойчін ЧОЛАКОВ

Генеральний директорат з питань комунікацій, Європейський парламент

та

Герд ЕЛЕРС

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ('GIZ')

МОВНІ ВЕРСІЇ

Оригінал: англійська

Електронні копії можна замовити електронною поштою за адресою: deac-secretariat@europarl.europa.eu

ЗАЯВА ПРО ОБМЕЖЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Будь-які думки, висловлені в цій Доповіді, не обов'язково відображають офіційну позицію Європейського парламенту. Відтворення та переклад не в комерційних цілях дозволяються за умови підтвердження джерела, та за умови отримання від видавця попереднього повідомлення та копії публікації.

ЗМІСТ

Передмова.....	i
Передумови підготовки та завдання Доповіді	v
Перелік аббревіатур.....	vii
Анотація.....	viii
Вступ.....	1
ЧАСТИНА ПЕРША: ОСНОВНІ ВИСНОВКИ.....	5
РОЗДІЛ 1: Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді.....	5
1.1. Вступ	5
1.2. Окремі питання щодо законодавчої функції ВРУ.....	5
1.3. Рекомендації.....	9
РОЗДІЛ 2: Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади	11
2.1. Вступ	11
2.2. Окремі питання щодо здійснення парламентського нагляду ВРУ.....	13
2.3. Рекомендації.....	15
РОЗДІЛ 3: Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам	16
3.1. Вступ	16
3.2. Окремі питання щодо прозорості ВРУ та її підзвітності громадянам	16
3.3. Рекомендації.....	20
РОЗДІЛ 4: Наближення українського законодавства до права ЄС	22
4.1. Вступ	22
4.2. Окремі питання щодо наближення	22
4.3. Рекомендації.....	24
РОЗДІЛ 5: Адміністративна спроможність	25
5.1. Вступ	25
5.2. Окремі питання щодо адміністративної спроможності ВРУ	25
5.3. Рекомендації.....	28
РОЗДІЛ 6: Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді.....	30
6.1. Вступ	30
6.2. Окремі питання щодо посилення міжпартійного діалогу у ВРУ	30
6.3. Рекомендації.....	32
РОЗДІЛ 7: Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді.....	33
7.1. Вступ	33

7.2. Окремі питання, що стосуються дотримання етичних норм і стандартів поведінки представниками ВРУ.....	34
7.3. Рекомендації.....	37
Бібліографія	38
ЧАСТИНА ДРУГА: Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.....	40
ЧАСТИНА ТРЕТЯ: Додатки	54
Додаток 1: Меморандум про взаєморозуміння	54
Додаток 2: Склад експертної робочої групи з питань підвищення інституційної спроможності Верховної Ради.....	56
Додаток 3: Зустрічі, проведені Місією з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 рр.).....	58
Додаток 4: Комітети Верховної Ради України.....	65
Додаток 5: Організаційна структура Апарату Верховної Ради України	66
Додаток 6: Розподіл місць за методом д'Онדה (d'Hondt).....	67
Додаток 7: Роль ВРУ в бюджетному процесі України.....	68
Додаток 8: Перелік міжфракційних депутатських об'єднань у ВРУ.....	72

Передмова

Після Революції гідності на Майдані Україна одночасно зіткнулася з низкою істотних викликів:

- удар національного масштабу, завданий російським реваншизмом шляхом анексії Криму та додаткової загрози територіальній цілісності, яку становить сепаратистська війна на Донбасі;
- вирішення питання загиблих, поранених та переміщених осіб внаслідок війни;
- вирішення чутливих наслідків напруженого процесу виконання Мінського протоколу;
- підвищення спроможностей у сферах національної безпеки та обороноздатності;
- подолання одночасних глибоких макроекономічних потрясінь та відповідних побічних наслідків на мікроекономічному рівні – наче всього згаданого вище було недостатньо;
- початок процесу фундаментальних реформ з метою задоволення високих суспільно-політичних прагнень та очікувань громадян і громадської думки, яким відверто набридли сірі кардинали, що прагнули збагачення і переймались виключно власними інтересами та занадто довго зневажали та принижували суспільні інтереси і загальне благо.

Спроможність будь-якої політичної системи відповідати інтенсивності та масштабам такого стрімкого та безжального потоку вимог перебувала б на межі. Саме в такій ситуації сьогодні перебуває Україна. І хоча правильно буде зосередитися на тому, що ще залишається зробити, через два роки після Майдану, як і в будь-якому балансовому звіті, є здобутки і зобов'язання, про які потрібно звітувати. З точки зору реформ, рівень пошани, на який заслуговують наявні здобутки, відповідає рівню критики, на який заслуговують недоліки у виконанні зобов'язань. Ті, хто відстоює і працює заради реформ в межах та поза політикою, заслуговують на заохочення та підтримку, щоб підживити їхню надію та впевненість для тих багатьох битв, в яких їм ще належить взяти участь і перемогти.

Системна трансформація України з глибоко пострадянської держави, в якій домінують еліти, що дбають лише про свої інтереси, до відкритого, сучасного суспільства та демократії – це робота цілого покоління. Але те, що це займе час, не є приводом для самозаспокоєння. В питанні реформування України повинне існувати справжнє відчуття невідкладності, оскільки розрив між прагненнями і діями у контексті високих надій громадян ризикує призвести до кризи довіри до тих, кого наділено політичною владою. І навпаки, незворотна відданість перетворенням може вивільнити нереалізований потенціал України і запропонувати найнадійнішу позитивну реакцію на агресію сусідньої держави. Ця робота потребує хороших людей, чесної політики і політиків, надійного і пильного громадянського суспільства, вільних і чесних ЗМІ, а також відданості створенню дієвих, спроможних, незалежних і підзвітних інституцій.

Загальноприйнятою є практика, коли сильні особистості асоціюються з політикою. На пострадянському просторі переважно спостерігається поєднання сильних особистостей зі слабкими інституціями. Це поєднання призвело до слабкорозвиненої політичної культури, що характеризується слабкими політичними партіями, непрозорими системами правосуддя і прокуратури, масштабною безкарністю, надзвичайно низьким рівнем прозорості та підзвітності,

слабкими механізмами стримувань і противаг, а також абсолютно неадекватним розподілом влади. Цей культурний вимір дуже глибинний. Він підтримується не лише інтересами, але й закарбованими підходами і практиками, які опановувалися та передавалися протягом тривалого часу.

Рішуче прагнення побудувати сильні інституції може відіграти вирішальну роль у докорінній і галузевій трансформації України. Один з батьків-засновників європейської інтеграції Жан Моне говорив: «Ніщо не починається без людей; ніщо не триває без інституцій». Більше половини народних депутатів Верховної Ради є новообраними. Відбуваються істотні зміни в керівництві та кадрах її Апарату. Голова Ради і багато її провідних депутатів є більш відкритими до трансформацій, ніж будь-коли в минулому. Це вселяє надію. Це той момент, який не можна втратити. Заслуга керівництва як Європейського Парламенту, так і Верховної Ради, в тому, що вони усвідомили ці факти і прагнуть скористатися моментом.

Для Місії з оцінки потреб було викликом і, водночас, привілеєм, шляхом інтенсивного дослідження та обміну думками під час понад ста зустрічей, спробувати визначити, де зміни можуть бути доречними, та рекомендувати реформування і підвищення інституційної спроможності, рівень амбітності чого мав би насправді трансформаційний вплив. Йдеться не про процес заради процесу, йдеться про зміни, які ґрунтуються на твердому переконанні, що майбутнє України залежить насамперед від розбудови її інституцій, процедур, систем, технічних і людських ресурсів, щоб вони стали придатними для нового майбутнього, придатними для нової України. Де краще розпочати такий процес, як не в демократично обраному парламенті? Хто краще очолить цей процес, як не народні депутати і лідери їхніх фракцій?

Політика всюди конкурентна. Україна не є винятком. Ми закликаємо всіх, хто керує українською політикою та має на неї вплив, незважаючи на відмінності, об'єднатися у команду «Україна» з метою володіння, прийняття та імплементації суті цієї Доповіді. Сильний парламент, що дотримується своїх повноважень, правил і процедур, а також депутати, що поважають як один одного так і гідність інституції, в якій вони служать, можуть відіграти вирішальну роль на шляху до нової парламентської і політичної культури в Україні.

Модернізація і реформування Апарату Верховної Ради мають не менш важливе значення для цієї трансформації. Організаційно-кадрова реструктуризація вважається необхідною складовою будь-якої реформи. Професійна кар'єра та розвиток навичок щодо планування і роботи для парламентських державних службовців мають важливе значення і можуть бути підтримані в рамках триваючої адміністративної допомоги Європейського Парламенту, а також усіма сторонами на державному та інституційному рівні, які вже висловили зацікавленість у партнерстві з Верховною Радою. Ненавмисним наслідком підвищення спроможності і навичок державних службовців може стати зростання їх привабливості для інших роботодавців, чії можливості в оплаті праці перевищують скромні зарплати на державній службі. Питання низької оплати праці порушувалося неодноразово, у тому числі як фактор ризику у контексті відкритості державної служби до неприйнятних зовнішніх впливів та заохочень. Насправді, те саме питання порушувалося й у контексті парламентаріїв, чії «офіційні» ставки заробітної плати, після Майдану,

поступаються навіть низькому рівню оплати праці державних службовців. Необхідно замислитися про такий стан справ і системні ризики, пов'язані з ним.

Досвід авторів свідчить, що Верховна Рада має більше правил і вибірково використовує або ігнорує їх частіше, ніж будь-який інший парламент в Європі. Окремі випадки можна пояснити, навіть виправдати, необхідними терміновими заходами, але масштаб такої поведінки вказує на більш глибокі культурні, інституційні та процедурні проблеми, на яких ми намагаємося зосередитися у Доповіді. Належне функціонування і гідність парламенту мають дотримуватися ним самим та іншими державними інституціями. Коли закон приймається поспіхом, згодом надто часто доводиться жалкувати про це і вносити до нього зміни. У справі якісної законотворчості було б доцільно керуватися підходом «чим менше, тим краще». Сьогодні Верховна Рада, її апарат, комітети і народні депутати перевантажені тим, що багато хто з них охарактеризував нам як «законодавчий спам». Можливо більш влучним визначенням цього стану міг би бути термін «законодавче цунамі» - настільки великим є потік законопроектів, який перевантажує інституцію та її спроможність впоратися з цим.

Деякі співрозмовники висловлювали думку, що велика кількість законодавчих ініціатив частково може бути спровокована тим, що організації громадянського суспільства вважають і звітують про цей компонент як про складову діяльності членів парламенту. Альберт Ейнштейн казав: «Не все, що має значення, можна порахувати, і не все, що можна порахувати, має значення». Проте мотивація для великого обсягу депутатських законодавчих ініціатив є складною, і самі лише особливості оцінювання з боку громадянського суспільства не пояснюють цей феномен.

Ці проблеми свідчать стільки ж або більше про природу домінуючої політичної культури, у тому числі про деяку корупційну складову, скільки вони можуть свідчити про будь-який конкретний конституційний баланс повноважень між органами держави. За словами гуру менеджменту Пітера Друкера, "Культура з'їдає стратегію на сніданок". У зв'язку з цією змістовною цитатою, яка припускає, що домінуюча культура може поглинути будь-яку стратегію організаційних змін, постає запитання: навіть якщо кожна зміна, запропонована у цій Доповіді, буде прийнята, чи матиме нова стратегія будь-який вплив на парламентську практику, якщо парламентарі і надалі будуть ставитися до власних правил так невимушено? Насправді будь-яка реформа, гідна цієї назви, спирається не лише на зміну правил, але й на зміну ставлення і практик.

Верховна Рада може і повинна робити все, щоб прищепити культуру відповідального парламентаризму в усьому, що вона робить. Культура взаємної поваги у досягненні консенсусу всередині коаліційної більшості, а також між нею і опозицією могла б допомогти. Ця місія закінчується як і починалася, з чітким посланням до депутатів Верховної Ради: це Ваші повноваження. Це Ваш національний парламент. Це Ваша Конституція. Це Ваша країна і Ваш вибір. Текст цієї Доповіді пропонується з повагою і дружньо, зі сподіванням, що він допоможе у створенні нової України, в яку було вкладено стільки надії і так багато жертв.

Ця Місія з оцінки потреб є доказом глибокої залученості і взаємної поваги між Європейським Парламентом і Верховною Радою. Це віха тривалого шляху, мету якого можна досягнути лише за

умови справжньої і глибокої відданості здійсненню змін. Цей шлях розпочато в партнерстві, так в ідеалі він і повинен тривати, разом з багатьма міжнародними гравцями та інституціями, прихильність яких стосовно України, її парламенту та народу проявилася в нашій тісній співпраці, за яку ми глибоко вдячні.

Багато хто нам допомагав. Для нас було за честь зробити цю роботу. Наші думки і рекомендації не мають на меті представляти будь-яку інституцію, і незалежно від того, приймаються вони або оскаржуються, залишаються виключно відповідальністю авторів. Тим авторам – нашим консультантам і команді чиновників з Європейського парламенту, які втілили та організували нашу роботу – всім, хто зустрічався з нами, а також тим політикам, чия мудрість започаткувала цю роботу і під чиїм керівництвом вона продовжиться, – ми глибоко вдячні.

Від імені команди Місії з оцінки потреб



Передумови підготовки та завдання Доповіді

Підтримка реформи: співпраця між Верховною Радою України та Європейським парламентом

Європейський парламент (далі - ЄП) та Верховна Рада України (далі - ВРУ) за багато років співпраці збудували тривалі та плідні відносини. Основним каналом співпраці та політичного діалогу між двома інституціями був Комітет парламентського співробітництва Україна-ЄС (замінений на Парламентський комітет асоціації (далі - ПАК) відповідно до Статті 467 Угоди про асоціації (далі - УА), який є своєрідним форумом для депутатів Українського та Європейського парламентів для регулярних зустрічей та обміну думками. Наразі у ПАК співголовують Остап Семерак, народний депутат України, та Андрей Пленкович, депутат Європейського парламенту. Багатосторонній парламентський діалог між Європейським парламентом та парламентами країн Східного партнерства (України, Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії та Молдови) також ведеться у рамках Парламентської асамблеї ЄВРОНЕСТ (ПА ЄВРОНЕСТ).

Одночасна ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі - ЄС) Верховною Радою та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р. стала непересічним символом солідарності та важливості України для ЄС. Після цієї події, а також успішних парламентських виборів в Україні у жовтні 2014 р., парламентське співробітництво набуло ще більшого значення.

Група Європейського парламенту з питань підтримки демократії та координації виборів обрала Україну у якості пріоритетної країни для заходів з розбудови парламентських спроможностей та сприяння діалогу. *Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності* (далі - Меморандум) 3 липня 2015 р. підписали Володимир Гройсман, Голова Верховної Ради України, та Мартін Шульц, Президент Європейського парламенту (Додаток 1). Для реалізації партнерства з підвищення інституційної спроможності у Меморандумі визначаються такі пріоритетні сфери:

- забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України - законодавчої, контролюючої та представницької;
- підвищення якості українського парламентаризму;
- підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України;
- реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Для підтримки імплементації Меморандуму ЄП започаткував роботу Місії з оцінки потреб (далі - Місія) на чолі з Петом Коксом, колишнім Президентом Європейського парламенту. Метою Місії було визначити, у співпраці з представниками Верховної Ради України, напрями посилення українського парламенту як ефективної демократичної інституції. З боку ВРУ було започатковано роботу «експертної робочої групи з питань підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», до складу якої увійшли представники усіх основних політичних груп, та головним завданням якої є просування внутрішніх реформ ВРУ (Додаток 2). Ця *Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України* (далі - Доповідь) є основним результатом роботи Місії з оцінки потреб.

З метою уникнення сприйняття цієї Доповіді як чергового набору вимог або як переліку випадково обраних напрямів здійснення реформи, Місія та ця Доповідь зосереджені на

визначенні основних сфер, які можуть сприяти докорінним змінам інституційної ефективності та підзвітності. З цією метою рекомендації Місії зосереджені на сімох основних напрямках (розглядаються в розділах цієї Доповіді), які можуть сприяти започаткуванню вдосконалення законотворчого процесу та інституційної ефективності.

Рекомендації та можливі подальші заходи, визначені в Доповіді, не несуть зобов'язуючого характеру – рішення щодо виконання або невиконання, способів виконання прийматиметься Верховною Радою України. Проте, якщо ВРУ впровадить рекомендації Доповіді, це стане сигналом для Європейського парламенту та інших міжнародних партнерів для подальшої підтримки ВРУ у проведенні амбітних реформ.

Методологія

Місія з оцінки потреб діяла з вересня 2015 р. по лютий 2016 р. і здійснила шість візитів до ВРУ для вивчення фактів, провівши понад 100 зустрічей. Сім основних напрямків реформи були активно обговорені з керівництвом ВРУ, лідерами політичних фракцій, головами комітетів, окремими народними депутатами та представниками Апарату ВРУ, а також з представниками Уряду України, українськими та міжнародними громадськими організаціями та іншими представниками міжнародної спільноти (Додаток 3). Крім того, Місія відвідала Брюссель і Страсбург для проведення зустрічей з Президентом та вищим керівництвом Європейського парламенту.

Окрім співбесід та зустрічей, для збору даних у цілях цієї Доповіді було вжито таких заходів: (1) аналітичний огляд відповідних документів ВРУ, у тому числі, наприклад, Регламенту; (2) відвідання засідань ВРУ та її комітетів, а також аналіз діяльності Апарату ВРУ; та (3) анкетування посадових осіб ВРУ та народних депутатів.

Подяка від авторів

Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради стала можливою лише завдяки люб'язній співпраці багатьох осіб, які знайшли час для зустрічей та співбесід. Також, під час написання Доповіді проводилися консультації з представниками міжнародної спільноти, зокрема Програми розвитку ООН (ПРООН), Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Агентства з міжнародного розвитку США (USAID) та його програми «Відповідальний, підзвітний та демократичний парламент» (РАДА), Вестмінстерської фундації за демократію, Національного демократичного інституту, Представництва ЄС в Україні, Групи підтримки України Європейської Комісії, Дорадчої місії ЄС з питань реформування сектору безпеки та Німецького Бундестагу.

Особливу подяку слід висловити Голові Верховної Ради Володимирі Гройсману та співробітникам Верховної Ради України.

Перелік аббревіатур

Апарат	Апарат Верховної Ради України
БПП	Політична партія «Блок Петра Порошенка»
ВРУ	Верховна Рада України
ГОУ	Головне організаційне управління Апарату Верховної Ради України
грн.	Гривня, грошова одиниця України
Доповідь	Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України
ЄП	Європейський парламент
ЄС	Європейський Союз
ІТ	Інформаційні технології
КМУ	Кабінет Міністрів України
Меморандум	Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності
Місія	Місія з оцінки потреб
НУО	Неурядова організація
ОПМ	Організація парламентського моніторингу
ПКА	Парламентський комітет асоціації Україна-ЄС
ПР	Погоджувальна рада Верховної Ради України
РПУ	Рахункова палата України
УА	Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом
УКС	Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Анотація

Сучасна амбітна реформа Верховної Ради України відбувається на тлі переходу від здебільшого авторитарних правил функціонування, що діяли упродовж останніх 25 років і характеризувалися потужною централізацією та непрозорістю структури влади, до системи, заснованої на верховенстві права та парламентській демократії. Крім цього, незаконна анексія Криму та конфлікт на сході країни ставлять перед процесом реформування України в цілому та Верховної Ради зокрема ще більші виклики. При цьому, така реформа видається обов'язковим кроком на шляху консолідації демократичних перетворень України у відповідності з європейськими прагненнями та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. У цьому контексті, ця Доповідь та Дорожня карта можуть розглядатися як внесок у підтримку процесів реформування Верховної Ради України.

Одночасна ратифікація Верховною Радою та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стала проявом солідарності та важливого значення України для ЄС. Як наслідок, Група Європейського парламенту з питань підтримки демократії та координації виборів обрала Україну пріоритетною державою для здійснення заходів з підвищення парламентської спроможності та сприяння політичному діалогу. 3 липня 2015 року Головою Верховної Ради Володимиром Гройсманом та Президентом Європейського парламенту Мартіном Шульцем підписано *Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності*.

З метою сприяння впровадженню положень Меморандуму, Європейським парламентом було започатковано роботу Місії з оцінки потреб, яку очолив колишній президент Європейського парламенту Пет Кокс. Метою Місії було визначити, у співпраці з представниками Верховної Ради України, напрями посилення українського парламенту як ефективної демократичної інституції.

Необхідно зазначити, що здійснення інституційної реформи у контексті демократичних перетворень є дійсно складним завданням. Робота Місії з оцінки потреб та мета цієї Доповіді полягають у визначенні фундаментальних сфер здійснення реформи, які слугуватимуть важелем докорінних змін у ефективності роботи інституції та її підзвітності. У цьому зв'язку, рекомендації Місії зосереджені на семи ключових сферах (описаних у розділах цієї Доповіді), і покликані покращити результати законодавчої роботи Верховної Ради та її інституційну ефективність.

Нижче наводяться 20 показових рекомендацій (із загальної кількості 52), розділені у відповідності до назв розділів та у порядку появи у тексті основної Доповіді:

Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України

- Необхідно схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України; (Рекомендація № 1)
- Офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла Книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видаватиметься відповідний висновок; (Рекомендація № 2)

- Після початку роботи кожної наступної сесії ВРУ необхідно проводити відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами, які в подальшому розглядатимуться Верховною Радою. Для включення до переліку обиратимуться 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом у відповідності до кількісного складу фракції/групи; (Рекомендація № 6)
- Календарний план роботи Верховної Ради повинен бути переглянутий у контексті запровадження об'єднаних пленарно-комітетських тижнів та відмови від тижнів, цілком присвячених роботі у комітетах; (Рекомендація № 10)
- Підхід до організації роботи Погоджувальної Ради з питань формування порядку денного роботи парламенту повинен бути переглянутий. Засідання Погоджувальної Ради повинні відбуватись у закритому для ЗМІ режимі; (Рекомендація № 11)
- Процедури ухвалення законодавства у Верховній Раді слід переглянути з метою запровадження системи голосування за *звичайні* закони простою більшістю за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений у відповідності з міжнародними нормами. Вимога щодо абсолютної більшості голосів повинна бути збережена для ухвалення *особливих* законів виняткової важливості, перелік яких слід визначити з урахуванням міжнародної практики; (Рекомендація № 13)

Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади

- Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд ВРУ та складатимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері; (Рекомендація № 14)
- У структурі Верховної Ради наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситись зі сферами відповідальності міністерств; (Рекомендація № 17)
- Для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів у парламентських комітетах та парламентських делегаціях пропонується, починаючи з наступного скликання Верховної Ради, запровадити методику розподілу посад за принципом «д'Ондт»; (Рекомендація № 18)
- Пропонується розглянути можливість запровадження у Комітеті Верховної Ради з питань бюджету інституту «доповідача», з його подальшим можливим поширенням на роботу інших комітетів; (Рекомендація № 19)

Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам

- Необхідно розробити та схвалити стратегію переходу до електронного парламентаризму, включаючи середньострокову стратегію Інформаційних та Комунікаційних технологій (на 3-5 років). Необхідно передбачити відповідні ресурси, направлені на підвищення рівня прозорості та ефективності парламентських процесів; (Рекомендація № 23)
- 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; (Рекомендація № 28)

Наближення українського законодавства до права ЄС

- Необхідно ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та впровадження норм права ЄС замість застарілого Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС»; (Рекомендація № 30)

Адміністративна спроможність

- Право Верховної Ради на формування операційного бюджету установи повинне поважатися де-юре та де-факто. Разом з тим, кошторис ВРУ та його виконання повинно бути предметом ретельного аудиту, що проводиться Рахунковою Палатою України (наприклад – один раз на скликання); (Рекомендація № 35)
- Усі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включаючи бібліотеку ВРУ та Інститут законодавства, повинні буди консолідовані та стати частиною посиленої структури Апарату ВРУ; (Рекомендація № 37)
- Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу ВРУ, 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; (Рекомендація № 39)

Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді

- Рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше; (Рекомендація № 44)
- У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), який забезпечуватиме підтримку та координацію діяльності міжфракційних угруповань, скликатиме зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають в рамках законодавчого процесу, виступати в ролі помічника (посередника) у питаннях підтримки політичного діалогу та досягнення консенсусу; (Рекомендація № 45)

Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді

- Голова ВРУ (або заступник, головуючий на пленарному засіданні) повинен мати право назвати та відсторонити від участі у пленарній сесії ВРУ депутатів за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи ВРУ. Термін відсторонення залежатиме від ступеня серйозності порушення порядку. Крім того, необхідно розглянути можливість запровадження фінансових стягнень; (Рекомендація № 48)
- Необхідно розробити та інституціоналізувати у ВРУ Кодекс поведінки народного депутата. Впровадження Кодексу поведінки повинне відбуватися із урахуванням принципів всеохоплюваності, консультативності, та прозорості та у відповідності до кращої світової практики; (Рекомендація № 52)

Виконання зазначених рекомендацій має супроводжуватися подальшими змінами процедур та підвищенням інституційної спроможності, що ґрунтуватиметься на проведенні постійного діалогу всередині установи та між політичними партіями. З огляду на стратегічну важливість відносин між ЄП та ВРУ, очевидним є те, що Європейський парламент має намір продовжити співпрацю з ВРУ щодо підвищення інституційної спроможності, серед іншого, шляхом:

- Підписання Керівником Апарату ВРУ та Генеральним Секретарем ЄП угоди про адміністративне співробітництво між ЄП та ВРУ;
- Розробки та впровадження на базі цієї Доповіді окремої програми ЄП, яка міститиме заходи з підвищення інституційної спроможності ВРУ під керівництвом Андрея Пленковича (Голови Делегації ЄП до Парламентського комітету асоціації), депутата ЄП, призначеного відповідальним за програму підвищення інституційної спроможності ВРУ.

ЄП також закликає міжнародних партнерів підтримати Верховну Раду України у здійсненні нею амбітних реформ.

Вступ

Сучасна амбітна реформа Верховної Ради України відбувається на тлі переходу від здебільшого авторитарних правил функціонування, що діяли упродовж останніх 25 років і характеризувалися потужною централізацією та непрозорістю структури влади, до системи, заснованої на верховенстві права та парламентській демократії. Крім цього, незаконна анексія Криму та конфлікт на сході країни ставлять перед процесом реформування України в цілому та Верховної Ради зокрема ще більші виклики. При цьому, така реформа видається обов'язковим кроком на шляху консолідації демократичних перетворень України у відповідності з європейськими прагненнями та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Конституційна роль та повноваження ВРУ

Верховна Рада України – Український парламент – є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Після здобуття Україною незалежності у 1991 році ВРУ замінила Верховну Раду Української РСР. З 1991 р. по 2014 р. було сім скликань ВРУ. ВРУ є однопалатним законодавчим органом, що складається із 450 депутатів, які обираються на основі загальних, рівних і прямих виборів шляхом таємного голосування. Народні депутати України обираються на 5 років, причому половина депутатів обирається відповідно до моделі пропорційного представництва, за закритими партійними списками, з прохідним бар'єром 5%. Інша половина обирається по одному народному депутату від кожного із 225 округів.

Повноваження ВРУ визначаються в Конституції України. У Розділі IV Конституції (Статті 75-101) детально визначаються склад, повноваження та порядок організації роботи ВРУ. Іншими основними юридичними джерелами, що визначають функціонування та інституційні відносини ВРУ, є Закон України «Про статус народного депутата України», Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Закон України «Про звернення громадян», а також Постанова ВРУ «Про структуру Апарату Верховної Ради України» і Розпорядження Голови ВРУ «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України».

Згідно з Конституцією України ВРУ визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, вносить зміни до Конституції України, приймає закони, затверджує Державний бюджет, призначає вибори Президента України, усуває Президента з посади в порядку імпичменту, оголошує стан війни та укладення миру, призначає Прем'єр-міністра України, призначає або затверджує на посаді певних посадових осіб, призначає третину складу Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково, ратифікує та денонсує міжнародні договори, а також реалізує певні функції контролю.

Восьме скликання, 2014-2019 рр.

Після Революції гідності («Майдан» – народне повстання взимку 2013-2014 рр.) 26 жовтня 2014 р. відбулися позачергові парламентські вибори. Вибори відбулися після незаконної анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим у березні 2014 р. та під час конфлікту, що триває в певних районах Луганської та Донецької областей на сході України. Позачерговим парламентським виборам передували президентські вибори у травні 2014 року, за результатами яких Президентом України був обраний Петро Порошенко.

Хоча згідно з Конституцією ВРУ має 450 місць, нинішній Парламент налічує лише 422 народних депутата (НД) ⁽¹⁾, оскільки провести голосування у виборчих округах Криму та Севастополя, а також у певних районах Донецької та Луганської областей, було неможливо.

Станом на грудень 2015 р. Блок Петра Порошенка (БПП) є найбільшою фракцією та налічує 139 депутатів. Далі йде Народний фронт, партія Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка, з 81-им депутатом. Об'єднання «Самопоміч» львівського ⁽²⁾ мера Андрія Садового, Радикальна партія Олега Ляшка та Партія «Батьківщина» Юлії Тимошенко займають 26, 21 та 19 місць, відповідно. Опозиційний блок налічує 43 депутата. Кількість «незалежних» депутатів у цьому скликанні ВРУ особливо висока – загалом 93. Окремі позафракційні депутати пізніше об'єднались у дві політичні групи, відомі як «Партія "Відродження"» та «Воля народу», що складаються з 23-ох і 20-ти депутатів, відповідно.

Політичний склад Верховної Ради України ⁽³⁾

Фракція, група	Народні депутати
Фракція партії «Блок Петра Порошенка»	139
Фракція політичної партії «Народний фронт»	81
Фракція політичної партії «Опозиційний блок»	43
Фракція політичної партії «Об'єднання "Самопоміч"»	26
Політична партія «Відродження»	23
Фракція Радикальної партії Олега Ляшка	21
Фракція політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	19
Група «Воля народу»	20
Позафракційні депутати	50

Восьме скликання (з 2014 по 2019 рр.) ВРУ налічує 56 відсотків нових народних депутатів ⁽⁴⁾ і має більше гендерне співвідношення, ніж будь-яке з попередніх скликань, налічуючи в своєму складі 51 жінку (12%). Тим не менше, за цим показником ВРУ займає лише 108 місце серед 190 парламентів світу ⁽⁵⁾ і має менше половини від середнього співвідношення жінок-депутатів у парламентах Європейських країн (в середньому 25%) ⁽⁶⁾.

Керівництво та структура ВРУ

ВРУ обирає з-поміж свого складу Голову (тобто Спікера), а також Першого заступника та Заступника Голови. ВРУ також має право їх відкликати. Голова ВРУ виконує низку функцій,

¹ Офіційний веб-портал Верховної Ради, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions.

² Львів, найбільше місто на заході України та сьоме за розміром місто в країні, є одним із основних культурних центрів.

³ Офіційний веб-портал Верховної Ради, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions.

⁴ Дані Руху "Чесно", http://www.chesno.org/media/gallery/2014/10/30/parl_results.jpg.

⁵ Дані Міжпарламентського союзу, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

⁶ Дані Міжпарламентського союзу, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

необхідних для забезпечення внутрішнього функціонування парламенту та його відносин з іншими державними установами. Голова очолює сесії ВРУ; організовує підготовку питань для розгляду на пленарних засіданнях; підписує акти, прийняті ВРУ; представляє парламент у відносинах з іншими державними установами України та в світі; а також організовує роботу персоналу ВРУ. Після виборів 2014 року Володимира Гройсмана (БПП) було обрано Головою ВРУ, а Андрія Парубія (Народний фронт) та Оксану Сироїд (Самопоміч) – Першим заступником та Заступником Голови, відповідно. Голові ВРУ також підпорядковано секретаріат, що налічує 18 співробітників, завдання яких полягає в сприянні у виконанні Головою ВРУ його конституційних обов'язків.

ВРУ налічує 27 комітетів та одну спеціальну комісію (Додаток 4). Найбільший комітет складається з 33-ох членів, а найменший – з семи. Завдання комітетів полягає у розробці та перегляді законодавства у сфері їх компетенції та в підготовці законодавства для розгляду на пленарних засіданнях. Комітети також здійснюють основний контроль за роботою ВРУ та мають широкі контрольні повноваження згідно з Главою 3 Розділу III Закону України «Про комітети Верховної Ради України». До цих повноважень належить функція аналізу діяльності державних та місцевих органів влади та державних установ, надання допомоги в імплементації національних програм, надання рекомендацій щодо Державного бюджету в сфері компетенції комітету, а також взаємодія з Рахунковою палатою та Уповноваженим ВРУ з прав людини (Омбудсмен).

Апарат

Робота народних депутатів і комітетів у ВРУ забезпечується Апаратом ВРУ (Апарат). Наразі він налічує 1 115 співробітників. До основних завдань Апарату належить забезпечення правової, організаційної, інформаційної, фінансової та матеріальної підтримки роботи парламенту. Апарат складається з 15-ти управлінь і відділів. Крім того, функціонування кожного комітету забезпечує його власний секретаріат, який не вважається частиною Апарату.

Керівник Апарату та його структура затверджуються ВРУ шляхом голосування щонайменше третини обраних депутатів, тобто для цього потрібно 150 голосів. Керівник Апарату ВРУ, який нещодавно пішов у відставку, обіймав цю посаду з 2002 року. Наразі цю функцію виконує *виконуючий обов'язки* Керівника Апарату. Останню постанову, якою встановлювалася структура Апарату, було ухвалено у 2000 році (Додаток 5).

Секретаріат парламенту, який досі носить назву «Апарат» у зв'язку з традицією його попередника радянських часів, відіграє ключову роль у процесі аналізу та підготовки законодавства. Згідно з *Регламентом Верховної Ради* Науково-експертне управління Апарату має надавати висновок щодо кожного зареєстрованого законопроекту з огляду на його відповідність українському законодавству та внутрішній узгодженості запропонованого документа. Крім того, Юридичне управління Апарату забезпечує контроль кожного законопроекту, який проходить перше читання, щоб звернути увагу народних депутатів на протиріччя та невідповідності в тексті. Окрім Апарату, ВРУ має Парламентську бібліотеку (яка підпорядковується Міністерству культури), офіційну газету, яка виходить у робочі дні, журнал, парламентський телевізійний канал, Інститут законодавства та видавництво, а також утримує веб-портал.

Висновок: на шляху до реформування ВРУ

Нове керівництво, орієнтоване на реформи, на чолі з Головою ВРУ В. Гройсманом, працює з кінця 2014 року. Нове керівництво вже здійснило кілька важливих перших кроків, визначивши слабкі місця у функціонуванні установи як законодавчого, представницького та наглядового органу. В рамках восьмого скликання ВРУ схвалила понад 800 законодавчих актів, включаючи початок процесу децентралізації, судову та правоохоронну реформи. ВРУ ухвалила необхідні закони для

безвізового режиму з ЄС, низку законів щодо боротьби з корупцією, а також усе необхідне законодавство для забезпечення фінансової стабільності та обороноздатності України (⁷). Окрім того, було зроблено перші кроки зі структурного реформування Апарату ВРУ, зокрема до впровадження нових електронних процедур (електронний парламент).

⁷ <http://rada.gov.ua/news/Povidomlennya/120407.html>

ЧАСТИНА ПЕРША: ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

РОЗДІЛ 1: Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді

1.1. Вступ

Законодавчі повноваження ВРУ в цілому відповідають міжнародним демократичним нормам. Право законодавчої ініціативи, відповідно до Конституції України, належить Президенту України, Кабінету Міністрів України (КМУ) а також народним депутатам.

Хоча більшість парламентів у демократичних країнах є найвищим джерелом законодавчої влади, законодавчі ініціативи переважно надходять від урядів таких країн. В Україні навпаки: тут підготовку багатьох ключових законопроектів здійснюють народні депутати. Окремі депутати ВРУ є розробниками великої кількості законопроектів, у тому числі щодо проведення реформ, переважна більшість яких не стають законами. Невиправдано багато часу витрачається працівниками ВРУ та народними депутатами (як під час пленарного засідання так і в рамках роботи комітетів) на роботу з законопроектами, поданими народними депутатами.

Законотворчий процес у ВРУ характеризується наступними елементами:

- a) законотворчий процес посідає центральне місце у роботі ВРУ як установи, на відміну від багатьох парламентів Європи, як з технічної, так і з політичної точки зору;
- b) він заполітизований і є заручником знаходження політичного компромісу, навіть серед членів правлячої коаліції;
- c) незважаючи на величезний обсяг законодавчої роботи, більша частина цієї роботи є безрезультативною (низький відсоток законопроектів перетворюються на закони);
- d) законодавчі ініціативи часом використовуються в цілях, що не відповідають меті законотворчості (наприклад, як інструмент лобювання, для демонстрації своєї активності перед виборцями, для задоволення менторів як у політиці, так і поза її межами тощо);
- e) спостерігається неналежна координація законодавчої роботи, постійно ставиться під сумнів чинність схваленого законодавства та процедури його застосування.

1.2. Окремі питання щодо законодавчої функції ВРУ

Координація роботи між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів

Існують певні зауваження щодо низької якості законопроектів, підготовлених Кабінетом Міністрів, що у свою чергу призводить до низького відсотку ухвалених Верховною Радою урядових законопроектів. Місія не має доказів справедливості таких зауважень, однак, очевидно, що підвищення рівня співпраці між ВРУ та КМУ могло б забезпечити більш ефективний розгляд урядових законопроектів.

Верховна Рада схвалила План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі - План), який, у тому числі, містить законодавчі зобов'язання Уряду⁽⁸⁾. Цей План, який включає графік підготовки

⁸ У тому числі зобов'язання, що містяться в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", Позачерговому посланні Президента України, П.О. Порошенка, до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України», Програмі дій Кабінету Міністрів України, а також Коаліційній Угоді. З Планом можна ознайомитися за посиланням <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/509-19>.

та ухвалення кожного законопроекту, забезпечує непогану відправну точку для процесу планування законодавчої роботи. Тим не менше, важливим є забезпечення узгодження положень Плану з відповідними плановими документами КМУ.

Зрештою, у багатьох демократичних країнах розробці комплексного законодавства передують обговорення «концепцій», що лягають в основу такого законодавства. У деяких системах це набуло формату завчасної підготовки урядом так званої «Зеленої книги», яка потім направляється відповідному комітету парламенту для обговорення. Наступним кроком є розробка детального концептуального документа, відомого як «Біла книга» (остаточний варіант). Після обговорення цих документів у парламенті, переважно в комітетах, уряд вносить до своєї концепції необхідні зміни та доповнення і тільки тоді розробляє і подає до парламенту законопроект. Перевага такого підходу до співпраці між інституціями полягає у створенні концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», що дозволяє розпочати обговорення положень законопроекту на ранніх стадіях розробки та, у свою чергу, підвищує ймовірність досягнення загального консенсусу.

Якість поданих законопроектів

Окремі народні депутати та працівники Апарату звертали увагу Місії на незадовільну якість законопроектів у законодавчому процесі. Часто, законопроекти, ініційовані народними депутатами не відповідають вимогам конституційності, бюджетної нейтральності та узгодженості із зобов'язаннями в рамках Угоди про асоціацію України з ЄС, що у свою чергу мало б ставати на заваді їхній реєстрації Апаратом.

На думку Місії з оцінки потреб, у структурі Апарату ВРУ слід створити спеціальний відділ, функціональним обов'язком якого буде перевірка усіх законопроектів на відповідність регламентним вимогам до моменту їх офіційної реєстрації. Новостворений відділ має стати незалежним експертним центром щодо застосування Регламенту, працівники якого діятимуть без страху чи прихильності, будуть незалежними у реалізації своїх повноважень, надаватимуть Голові ВРУ поради в межах своєї компетенції та матимуть право звернення до Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Діяльність такого відділу з питань дотримання регламенту повинна мати консервативний, а не політичний характер.

Крім того, спостерігаються випадки, коли з метою уникнення часових обмежень щодо внесення та розгляду поправок до законопроектів, народні депутати замість поправок подають окремі законопроекти. Такі окремі закони збільшують і без того масштабну нормативно-правову базу України, яка характеризується великою кількістю законів, що впроваджені не до кінця, а також законів, які іноді суперечать один одному.

Кількість законопроектів, поданих народними депутатами

Як і у більшості демократичних парламентів, народні депутати України мають право законодавчої ініціативи, яке закріплено в Конституції України 2004 року. Право законодавчої ініціативи використовується народними депутатами надзвичайно активно. За дванадцять місяців, що минули від парламентських виборів, з жовтня 2014 р. по жовтень 2015 р., народними депутатами зареєстровано 1 999 законопроектів, з яких 626 було обговорено, а 140 ухвалено, отже, коефіцієнт результативності дорівнює 7%. Це можна порівняти з 45-ма законодавчими ініціативами Президента (коефіцієнт результативності – 84%) та 215-ма законодавчими ініціативами КМУ (коефіцієнт результативності 40%).

У парламентах інших країн досить розповсюдженою є практика реалізації права законодавчої ініціативи членами парламенту (депутатами). Разом з тим, кількість законодавчих ініціатив окремих депутатів, які стають предметом розгляду парламентом, зазвичай обмежена, оскільки на

розгляд законопроектів окремих депутатів виділяється обмежений час в графіку роботи комітетів і в рамках пленарних засідань. У ВРУ, навпаки, значна частина робочого часу Апарату та парламенту загалом витрачається на вивчення та обговорення законопроектів окремих депутатів. Непомірне навантаження від опрацювання значного обсягу законопроектів призводить до збільшення кількості нерозглянутих законопроектів та скорочення часу обговорення, навіть при розгляді важливих законодавчих актів.

На думку Місії, необхідною є підготовка вичерпного переліку законопроектів, поданих народними депутатами. З такого переліку народні депутати шляхом голосування можуть обрати 20 пріоритетних законопроектів, після чого ці 20 законопроектів направлятимуться на опрацювання в рамках звичайного законотворчого процесу, проходять перевірку якості (включаючи конституційність, бюджетну нейтральність, а також узгодженість із положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС). Лише після проходження законотворчого циклу одним з 20-ти законопроектів, і після його схвалення чи відхилення на пленарному засіданні, на голосування виносяться інші законопроекти з вичерпного переліку і додаються до двадцятки.

Такий підхід дозволить забезпечити постійність та керованість у процесі розгляду законопроектів та цілком поважатиме право законодавчої ініціативи народних депутатів. Водночас, при застосуванні такого підходу, право законодавчої ініціативи стане предметом демократичного контролю у частині визначення пріоритетів ВРУ безпосередньо самими депутатами.

Роль комітетів у законодавчому процесі

У парламентах багатьох розвинених демократичних країн комітети відіграють ключову роль у розгляді законодавчих пропозицій та внесенні до них поправок. Така роль комітету зазвичай позиціонується вище за політичні розбіжності, оскільки депутати з різних партій, незважаючи на різну партійну філософію, працюють разом для комплексного покращення законодавства. З різних причин комітети ВРУ часто не відіграють визначальної ролі у опрацюванні законодавства. Комітетам відводиться лише 30 днів для опрацювання законопроекту та винесення щодо нього висновку, чого зазвичай замало для здійснення глибокого аналізу. Крім того, деяким секретаріатам комітетів бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали народним депутатам допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. Зрештою, під час пленарних засідань рекомендації комітетів доволі часто відхиляються, навіть у випадках, коли комітет оцінює законопроект як неконституційний.

Календар законодавчої роботи

Календар законодавчої роботи ВРУ є перевантаженим, значною мірою через надзвичайно велику кількість депутатських законопроектів, що потребують опрацювання та розгляду. Разом з тим, існують можливості для покращення цієї ситуації. Протягом парламентської сесії, щомісяця, визначається один тиждень для роботи в комітетах та один тиждень для роботи з виборцями. Протягом так званого комітетського тижня невелика частина комітетів проводить свої засідання, а навіть у випадку проведення, рівень відвідуваності таких засідань народними депутатами є вкрай низьким. Натомість, більшість комітетів проводять свої засідання під час пленарного тижня, що веде до зменшення часу на опрацювання законопроектів. З огляду на усталену практику проведення засідань комітетів під час пленарного тижня, вважається за доцільне перетворення тижня роботи в комітетах на додатковий «об'єднаний пленарно/комітетський» тиждень. Зазначене дозволить покращити рівень відвідуваності засідань комітетів та посилити загальну продуктивність роботи Верховної Ради України.

Планування законодавчого процесу та робота Погоджувальної ради

Формування порядку денного роботи ВРУ починається у Головному організаційному управлінні Апарату ВРУ (далі - ГОУ), яке очолює Заступник керівника Апарату. ГОУ готує та надсилає проект тижневого порядку денного роботи ВРУ на розгляд коаліції, після чого проект також надсилається іншим фракціям та групам парламенту для консультацій. Далі проект тижневого порядку денного надається на розгляд Погоджувальної ради (далі - ПР). ПР офіційно несе відповідальність за ухвалення на своїх регулярних засіданнях по понеділках пропозицій щодо тижневого розкладу пленарних засідань ВРУ⁹).

Однак, на практиці, засідання ПР є заполітизованим заходом, протягом якого провідні представники політичних фракцій виступають з промовами щодо актуальних питань. Обговорення парламентського порядку денного зазвичай відходить на другий план.

З метою забезпечення зосередженості роботи Погоджувальної ради виключно на питаннях організації та визначення порядку денного роботи ВРУ, Місія пропонує створити (організувати) систему роботи групи спеціальних парламентських кореспондентів, яка б включала в себе постійне представництво у парламенті політичних кореспондентів – представників ключових ЗМІ держави. Такі кореспонденти повинні бути забезпечені власним робочим місцем, та яких керівництво ВРУ та голови фракцій безпосередньо чи через своїх прес-секретарів стисло ознайомлюють з розвитком подій одразу по завершенню засідання ПР. Зазначене дозволить проводити регулярні засідання ПР по понеділках без присутності ЗМІ.

Відвідуваність пленарних засідань та мінімальна кількість голосів, необхідна для голосування

Конституція України визначає, що Верховна Рада України «приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією» (Стаття 91). Це означає, що для ухвалення будь-якого законопроекту необхідним є щонайменше 226 голосів народних депутатів. Нинішня коаліція політичних сил у ВРУ налічує 264 народних депутата. Незважаючи на те, що такої кількості голосів було б достатньо для ухвалення законів, кілька важливих законодавчих актів, які були частиною коаліційної угоди та були запропоновані урядом, не отримали 226 голосів, необхідних для ухвалення. Тут свою роль відіграли різні чинники, включаючи низький рівень відвідуваності пленарних засідань та відсутність узгодженості в рамках правлячої більшості.

ВРУ зробила кілька спроб вирішити проблему низької відвідуваності депутатами пленарних засідань, у тому числі шляхом публікації офіційних даних про відвідуваність, але без суттєвих результатів.

Окрім питань загальної відвідуваності пленарних засідань і голосування, перешкоду для ефективної законодавчої роботи створює високий поріг для ухвалення звичайного законодавства у Верховній Раді. У більшості парламентів світу нормою є, що звичайні закони ухвалюються простою більшістю голосів (більше голосів за ніж проти), за умови наявності кворуму. Хоча величина кворуму у різних країнах значно відрізняється, наприклад у Палаті громад Великої Британії для кворуму достатньо всього сорок членів, проте зазвичай кворум становить від третини від загальної кількості депутатів (наприклад, в Європейському парламенті¹⁰), нижніх

⁹ Погоджувальну раду очолює Голова ВРУ, а серед її членів – два Заступника голови, лідери усіх парламентських фракцій та голови комітетів, або їх представники. Тим не менше, будь-який депутат має право бути присутнім на засіданні Погоджувальної ради та брати участь в обговоренні питань (Регламент ВРУ, Стаття 73).

¹⁰ Європейський парламент, Регламент, Норма 168.

палатах парламентів Австрії та Австралії) до половини (як в Асамблеї Республіки Португалія ⁽¹¹⁾). Багато парламентів для ухвалення важливих законодавчих актів встановлюють вищий прохідний поріг. У системах, що працюють на основі наполеонівської традиції, включаючи, наприклад, Францію, Іспанію та Португалію, певні види системного законодавства в Конституції називаються Основним законом. Зміни Основного закону зазвичай потребують абсолютної більшості голосів (50% плюс один) від загальної кількості депутатів парламенту ⁽¹²⁾. Зміни до Конституції, якщо парламентське голосування їх дозволяє, зазвичай вимагають супер-більшості, наприклад, як в Україні, де вимагаються голоси двох третин депутатів.

Місія вважає, що український законодавчий процес буде покращено, якщо 1) звичайні закони зможуть прийматися простою більшістю голосів на правомочній пленарній сесії; 2) буде створена категорія важливого законодавства, подібно до «основного закону» в інших країнах, яка потребувала б абсолютної більшості голосів від загальної кількості депутатів, а також 3) буде збережено теперішню вимогу щодо супер-більшості голосів необхідних для ухвалення змін до Конституції (двох третин від загальної кількості депутатів, які голосують двічі).

1.3. Рекомендації

Координація роботи між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів

1. **Необхідно схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України;**
2. **Офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла Книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видаватиметься відповідний висновок;**

Якість поданих законопроектів

3. Зареєстрованими можуть бути виключно законопроекти, які відповідають вимогам статті 92 Регламенту ВРУ та супроводжуються достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна бути дотримана відповідність законопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, відповідності зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію тощо);
4. Апарат Верховної Ради повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з існуючим національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено у разі невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту ВРУ;

¹¹ Регламент Асамблеї Республіки Португалія, Стаття 58

¹² Див. Конституцію Парламенту, 1976 р., Стаття 168, р. 5, Конституція Іспанії, стаття 81. У Франції основний закон може бути прийнятий Національною асамблеєю лише абсолютною більшістю, крім того існують інші вимоги щодо часу, визначеного для розгляду та звернення до Конституційного суду (Стаття 46, Конституція Франції).

5. У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ, до сфери компетенції якого відноситимуться питання дотримання положень Регламенту ВРУ, а також перевірка усіх законопроектів на предмет відповідності нормам Регламенту до офіційної реєстрації;

Кількість законопроектів, поданих народними депутатами

6. **Після початку роботи кожної наступної сесії ВРУ необхідно проводити відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами, які в подальшому розглядатимуться Верховною Радою. Для включення до переліку обиратимуться 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом у відповідності до кількісного складу фракції/групи;**
7. У графіку кожного пленарного тижня та в графіках роботи комітетів повинен бути передбачений час для розгляду законопроектів, ініційованих народними депутатами;

Роль комітетів у законодавчому процесі

8. Положення Регламенту Верховної Ради повинні бути переглянуті у частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами ВРУ;
9. Кадрові потреби комітетів та потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами;

Календар законодавчої роботи

10. **Календарний план роботи Верховної Ради повинен бути переглянутий у контексті запровадження об'єднаних пленарно-комітетських тижнів та відмови від тижнів, цілком присвячених роботі у комітетах;**

Планування законодавчого процесу та робота Погоджувальної ради

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

Відвідуваність пленарних засідань та мінімальна кількість голосів, необхідна для голосування

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

РОЗДІЛ 2: Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади

2.1. Вступ

Хоча законодавча роль часто вважається основною функцією парламенту, на практиці ефективними парламентами є ті, що здійснюють ефективний нагляд. Парламентський нагляд спрямований на забезпечення підзвітності уряду за свою політику та відповідність урядових програм потребам і очікуванням громадян. Крім того, парламентський нагляд має на меті ідентифікацію проблемних аспектів реалізації урядової політики, а також забезпечення вжиття урядом дій для виправлення помилок.

Для того, щоб нагляд був ефективним – він повинен бути інтенсивним. Разом з тим, важливо, щоб депутати, особливо опозиційні, зважали на той факт, що уряд було обрано за демократичних обставин. Отже, наглядова функція парламенту не повинна використовуватися для блокування виконання урядом своєї програми, для чого його було обрано. Важливо уникати зловживання висуванням до уряду популістських вимог, які не може виконати жоден уряд. Нагляд повинен спрямовуватись на забезпечення прозорості уряду, визначення способів, за допомогою яких дії уряду можуть здійснюватися більш ефективно і продуктивно, а також напрацювання альтернативних політичних підходів.

Науково обґрунтованих правил, які б визначали конструктивність чи шкідливість інструментів здійснення парламентського нагляду не існує. Кожна країна та парламент мають власні традиції та практику здійснення нагляду. Тим не менше, депутати повинні усвідомлювати, що заходи зі здійснення парламентського нагляду покликані покращити систему державного урядування. Важливо, щоб українські депутати зруйнували поширену раніше практику використання інструментів політичного нагляду для досягнення вузькополітичних цілей. Разом з тим, у випадку започаткування функціонування так званої «лояльної опозиції» (опозиція, яка лояльна до держави та її інституцій), така опозиція повинна отримати справедливу частку при розподілі ролей у системі здійснення парламентського нагляду.

Інструменти здійснення нагляду

Нагляд вимагає наявності як інструментів (що часто визначається частково в конституції і частково у внутрішньому регламенті парламенту), так і можливостей (у т.ч. достатніх кадрових і фінансових ресурсів) для ефективного використання цих інструментів.

У широкому сенсі ці інструменти можна розділити на три різні категорії: нагляд під час пленарної сесії, в рамках роботи комітетів та в рамках роботи спеціалізованих органів, створених для допомоги парламенту в реалізації наглядових функцій.

Під час пленарних сесій механізми нагляду включають «годину запитань» (у Верховній Раді – «Година запитань до Уряду»), запитання до міністрів, час на дебати з питань, визначених опозицією, а також вотум довіри уряду. Протягом пленарних сесій можуть проводитися слухання з певних питань, на яких експерти, НУО та громадяни можуть висловлюватися з політичних питань. На пленарних засіданнях може також проводитися голосування за створення спеціальної комісії для вивчення конкретного питання. У ВРУ всі ці інструменти доступні в різних формах.

Зазвичай у парламентах більшу частину роботи, пов'язаної зі здійсненням парламентського нагляду виконують комітети. Комітети мають визначені повноваження та можливості, необхідні для ретельного дослідження ефективності роботи уряду, у тому числі можуть викликати міністрів для надання відповідей на запитання щодо роботи міністерств, подавати спеціальні запити щодо стану реалізації відповідних програм і направляти місії за межі парламенту для вивчення ситуації

щодо реалізації відповідних урядових програм на місцях. Часто у парламентах, що добре функціонують, депутати з різних партій, у тому числі проурядових, працюють разом над аналізом програми уряду та спільно розробляють доповіді з рекомендаціями щодо можливих політичних змін. Крім того, у деяких парламентах важлива роль у здійсненні нагляду надана опозиції, наприклад, у Великій Британії та Канаді опозиція здійснює керівництво комітетом з питань контролю за витрачанням державних коштів (відповідає за моніторинг державних витрат).

Третій тип парламентського нагляду здійснюється через спеціалізовані установи, створені для допомоги парламенту у реалізації ретельного, професійного нагляду у конкретних сферах. Кількість та повноваження таких установ значно відрізняються поміж національних парламентів різних країн. Деякі сильні та добре розвинені національні парламенти, такі як парламенти Канади та Скандинавських країн, мають низку спеціалізованих омбудсменів і комісарів, які звітують у різних сферах, починаючи із захисту навколишнього середовища, закінчуючи фінансовою підзвітністю уряду та правами людини. Через важливість бюджетної функції парламенту найпоширенішими спеціалізованими контрольними установами є найвищі органи з питань аудиту, наприклад, Рахункова палата України (далі - РПУ).

Зрештою, нагляд за виконавчою гілкою влади також здійснюють і інші дійові особи, у тому числі ЗМІ та громадянське суспільство. Для парламенту та громадянського суспільства важливим є усвідомлення того, що їхні ролі є взаємодоповнюючими і не суперечать одна одній.

Конституційний та інституційний контекст здійснення парламентського нагляду в Україні

Конституційна структура парламентського нагляду за виконавчою гілкою влади в Україні відповідає міжнародним стандартам та відображена у Статтях 85, 86, 87 та 89 Конституції України. Зокрема, ВРУ уповноважена контролювати та відстежувати виконання Державного бюджету, має повноваження висловлювати вотум недовіри, звільняючи Прем'єр-міністра та інших міністрів уряду з посади, повноваження створювати комісії з розслідування, а також призначати та звільняти членів РПУ і Омбудсмена.

Закон України про Регламент ВРУ та Закон України «Про комітети Верховної Ради України» (Закон № 116/95-ВР) ⁽¹³⁾ ще детальніше визначають наглядові функції парламенту. Регламент визначає процедури щодо створення спеціальних слідчих комісій, проведення парламентських слухань, аудиту державного бюджету, призначення та звільнення різних посадових осіб, у тому числі Генерального прокурора, а також процедуру проведення години запитань до уряду. Роль, а особливо процедури здійснення нагляду парламентськими комітетами доволі детально описані в Законі про комітети, включаючи такі сфери, як контроль за виконанням бюджету, контроль за роботою Омбудсмена, запитання до міністрів, проведення комітетських слухань.

Закон «Про статус народного депутата України» (Закон № 2790-XII) ⁽¹⁴⁾ визначає конкретні права депутатів, у тому числі у сфері здійснення нагляду. Особливої уваги заслуговують Статті 15 і 16, які передбачають право народних депутатів подавати «запити» і «звернення» до державних органів. «Запити» – це вимога, яка заявляється на сесії ВРУ до державних органів надати офіційну відповідь, та яка отримала підтримку щонайменше п'ятої частини депутатів. Звернення можуть подаватися до державних органів безпосередньо народним депутатом. Встановлені чіткі терміни, протягом яких державні органи зобов'язані надати запитувану інформацію.

¹³ <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.

¹⁴ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

2.2. Окремі питання щодо здійснення парламентського нагляду ВРУ

Надання необхідної інформації

Для ефективного здійснення парламентського нагляду, Уряд повинен надавати народним депутатам достатньо інформації про свою діяльність. За сучасного демократичного урядування інформація про стан реалізації програм включає не лише фінансову звітність, але й оцінку результатів реалізації програм. Окремі народні депутати інформували Місію про неподання більшістю міністерств регулярних письмових звітів про свою діяльність. Як виняток, звіти подавалися виключно у відповідь на конкретні депутатські запити або у випадках, коли звітування вимагається законом. Вважається за доцільне започаткування співпраці між ВРУ та Урядом щодо розробки та затвердження стандартного формату та структури річного звіту, що містив би необхідну інформацію про діяльність та результати роботи міністерств. Такий звіт повинен подаватися до ВРУ та офіційно оприлюднюватися. Це дозволить забезпечити основу для інформативного та конструктивного діалогу між комітетами парламенту, міністрами та міністерствами щодо аспектів здійснення політичного нагляду.

Депутатські запити та звернення

Багато депутатів повідомляли Місію про те, що вони не отримують відповіді на свої запити та звернення протягом встановленого строку або взагалі їх не отримують, та/або що надана інформація не була корисною. І навпаки, багато органів, які надавали інформацію у відповідь на запит, вважали, що чимало запитів і звернень були вмотивовані чинниками, непов'язаними з інтересами України, включаючи питання, що стосуються ділових інтересів та питання окремих виборців тощо. Крім того, деякі депутати подавали велику кількість запитів і звернень, призводячи до значного навантаження на роботу державного апарату. Для вирішення деяких з цих проблемних питань та підвищення рівня прозорості процесу здійснення нагляду, ВРУ нещодавно розпочала публікацію на веб-порталі запитів, поданих народними депутатами. Разом з тим, депутатські «звернення», що подаються депутатами безпосередньо до відповідної державної установи, все ще потребують створення відповідної системи відстеження.

Крім того, доцільною вважається розробка чітких інструкцій щодо визначення поняття правомірних запитів/звернень. У багатьох розвинених демократичних парламентах передбачається, що запити депутатів мають стосуватися політичних питань, а не питань конкретних осіб чи бізнесу. Хоча члени демократичних парламентів також займаються питаннями окремих виборців, як правило це відбувається за допомогою секретаріатів депутатів, а не шляхом подання парламентських запитів.

Комітети

Місія ознайомилась із суперечливими позиціями народних депутатів щодо фактів присутності/відсутності міністрів та інших керівників вищої ланки на засіданнях комітетів. Низка депутатів скаржилися на те, що міністри часто не з'являлися на засідання комітетів. З іншого боку, представники уряду заявляли, що, якщо б вони приходили на засідання кожного разу, коли їх запрошували комітети ВРУ, вони б не мали часу для виконання своїх безпосередніх обов'язків. На думку Місії, хоча принцип підзвітності міністрів перед парламентом є важливим, присутність міністрів на засіданнях комітетів доцільна лише у випадку розгляду комплексних і важливих питань. У разі розгляду комітетом питань більш технічного характеру, доцільною вважається присутність, за погодженням з комітетом, керівників вищої ланки міністерств (не міністрів), які можуть бути більш обізнаними з певним конкретним питанням. Крім того, комітети ВРУ могли б

організувати свою роботу за допомогою розробки та затвердження річних робочих планів здійснення парламентського нагляду, що дозволить проводити заходи з політичного нагляду у прогнозований спосіб, а не у відповідь на конкретні термінові виклики.

Крім того, наглядова роль комітетів ускладнюється фактом невідповідності компетенції комітетів повноваженням конкретних міністерств. Кількість комітетів ВРУ визначається на початку кожного скликання. Наразі ВРУ налічує 27 постійних комітетів і одну спеціальну комісію з питань приватизації. За міжнародними стандартами це відносно велика кількість постійних комітетів. Крім того, кількість членів комітетів сильно відрізняється – від лише 7 до 33-ох членів. Місія обговорювала з різними співрозмовниками в ВРУ, у тому числі з лідерами фракцій/груп, можливість зменшення кількості комітетів до приблизно 20, з повноваженнями, які якомога чіткіше співвідносяться з повноваженнями профільних міністерств.

Ця рекомендація ґрунтується також на тому, що постійно зростаюча (від одного скликання до іншого) кількість комітетів ВРУ пояснюється політичною потребою задоволення суперечливих вимог політичних фракцій.

Часто посада голови комітету є розмінною монетою у процесі побудови коаліції. Місія з оцінки потреб обговорила цю проблему та потенційні рішення з керівництвом ВРУ, головами політичних фракцій і груп, а також з багатьма народними депутатами. На думку Місії, у ВРУ може бути застосований метод розподілу посад, що його використовує Європейський парламент (метод д'Ондта), що дозволяє забезпечити неупереджений розподіл посад у комітетах, відповідно до суворої пропорційності між кількістю депутатів у фракції/групі та зайнятими посадами, а отже, на підставі виключно статистичного підходу, а не політичних ігор (Додаток б).

Контроль за виконанням Державного бюджету

Ця частина Доповіді ґрунтується на глибокому аналізі, проведеному GIZ (Додаток 7). Основна рекомендація щодо контролю та моніторингу виконання Державного бюджету стосується необхідності запровадження системи «доповідача», згідно з якою Бюджетний комітет призначатиме народного депутата (члена комітету) доповідачем, відповідальним за кожне міністерство чи іншого розпорядника коштів. Призначений доповідач відповідатиме за підготовку до обговорення проекту бюджету міністерства/розпорядника коштів у Бюджетному комітеті та протягом року здійснюватиме нагляд за виконанням Державного бюджету відповідним розпорядником коштів.

«Система доповідача» надасть ВРУ додатковий інструмент здійснення нагляду та створить парламентський інструмент не тільки для розгляду проекту бюджету, але й щодо нагляду за його виконанням протягом фінансового року. У більш довготривалій перспективі концепція «доповідача» може бути поширена на інші комітети ВРУ.

Співпраця зі спеціалізованими наглядовими органами

Рахункова палата України та Уповноважений ВРУ з прав людини (Омбудсмен) є двома парламентськими інститутами, що відіграють важливу роль у підтримці ролі парламенту зі сприяння належному урядуванню та досягненню демократичної підзвітності держави. У контексті підвищення рівня співпраці з Рахунковою Палатою України, доцільним вважається удосконалення системи систематичного розгляду звітів РПУ комітетами парламенту, що сприятиме підвищенню рівня підзвітності Уряду. У свою чергу, метою роботи інституту Омбудсмена є сприяння «парламентському контролю над дотриманням конституційних прав і свобод людини і

громадянина»¹⁵). Надзвичайно важливо гарантувати можливість Омбудсмена представляти на пленарних засіданнях Верховної Ради річні (та, у разі необхідності, спеціальні) звіти, забезпечувати обговорення та подальший контроль за виконанням таких звітів у відповідності до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

2.3. Рекомендації

Надання необхідної інформації

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

Депутатські запити та звернення

15. Необхідно розробити чіткі інструкції для народних депутатів щодо предмету та можливих тем депутатських запитів і звернень. Необхідно запровадити систему реєстрації та публікації депутатських запитів та звернень, а також отриманих відповідей;

Комітети

16. Кожен комітет Верховної Ради повинен щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дозволить здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно;
17. **У структурі Верховної Ради наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситись зі сферами відповідальності міністерств;**
18. **Для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів у парламентських комітетах та парламентських делегаціях пропонується, починаючи з наступного скликання Верховної Ради, запровадити методика розподілу посад за принципом «д'Ондт»;**

Контроль за виконанням Державного бюджету

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

Співпраця зі спеціалізованими наглядовими органами

20. Відповідні комітети ВРУ повинні здійснювати більш змістовний аналіз та супроводження звітів, які надходять до ВРУ від Рахункової Палати України;
21. Уповноважений ВРУ з прав людини (Омбудсмен) повинен доповідати у Верховній Раді щорічні (а у разі необхідності - спеціальні) звіти, які повинні відповідним чином схвалюватись та супроводжуватись у відповідності до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

¹⁵ http://www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=12:2010-12-08-13-51-24&catid=38:2010-12-15-09-15-51&Itemid=25.

РОЗДІЛ 3: Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам

3.1. Вступ

Представництво громадян та підзвітність їм є основними функціями будь-якого народного депутата, у поєднанні з обов'язками щодо голосування за закони, участі у бюджетному процесі та нагляду за діяльністю уряду. В Україні важливість цих функцій додатково підкреслюється ще й тим, що члени українського парламенту іменуються «народними депутатами». Крім того, Конституція України визначає, що народні депутати підзвітні виключно громадянам України. Зрештою, підзвітність громадянам виникає у процесі регулярних виборів, під час яких громадяни вирішують, обирати народних депутатів повторно, чи ні. Виборча система України передбачає, що деякі народні депутати обираються безпосередньо у виборчих округах, а інші обираються за списками своїх партій, що означає наявність різних рівнів прямої підзвітності окремих депутатів перед виборцями в певних регіонах країни.

Для ефективного виконання своїх представницьких функцій народним депутатам необхідно віднайти можливість здійснення постійної взаємодії зі своїми виборцями. Це має бути двосторонній процес, в рамках якого ВРУ (як установа, так і депутати) звітує громадянам про свою діяльність як безпосередньо, так і через ЗМІ, та в рамках якого громадяни матимуть змогу доводити до відома депутатів свої думки та проблемні питання, як безпосередньо, так і через громадські організації, які потім контролюватимуть ці процеси та прозоро представлятимуть ці погляди у ВРУ.

3.2. Окремі питання щодо прозорості ВРУ та її підзвітності громадянам

Взаємодія з громадянами, громадянським суспільством та експертними групами

Конституція України передбачає, що пленарні засідання ВРУ проводяться публічно. За рішенням комітету його засідання також можуть бути відкриті чи закриті для представників громадськості. Ураховуючи часто обмежений фізичний простір у місцях проведення засідань, комітети надають доступ ЗМІ та/або представникам громадськості, але не широкому загалу. Крім того, комітети ВРУ можуть проводити слухання, щоб ознайомитись з позицією громадян України, експертів та громадянського суспільства щодо запропонованого законодавства, а також відряджати місії до різних регіонів України, збираючи інформацію, пов'язану з повноваженнями комітету, від громадян, представників місцевого самоврядування, експертів і громадянського суспільства.

Місія повела зустрічі з низкою громадських організацій як окремо, так і колективно. ВРУ вже проводить консультації з громадськими організаціями, а низка громадських організацій налагодили близькі відносини з народними депутатами і через них передають свої законодавчі зауваження та пропозиції. Однією зі стратегічно важливих ініціатив співпраці ВРУ та громадянського суспільства, яку підтримує Програма розвитку ООН, є План дій щодо відкритого парламенту, який наразі розроблено робочою групою, що складається з депутатів та організацій громадянського суспільства. План дій ґрунтується на ідеї приєднання України до Партнерства «Відкритий уряд»⁽¹⁶⁾, важливою складовою якого є Відкриті парламенти⁽¹⁷⁾. Проект Плану дій щодо відкритого парламенту в Україні був розроблений, представлений та обговорений зі

¹⁶ <http://www.opengovpartnership.org/country/ukraine>.

¹⁷ <http://www.opengovpartnership.org/blog/daniel-swislow/2013/01/24/integrating-partnerships-open-parliaments-ogp%E2%80%99s-meeting-santiago>.

заінтересованими сторонами у жовтні 2015 р. Ініціатива щодо Відкритого парламенту забезпечує створення структурованого плану дій, спрямованого на дотримання засад відкритості ВРУ, прозорості її роботи та залучення активних громадян до законодавчого процесу.

Водночас, Україна не має окремого законодавства, яке б сприяло підвищенню рівня безпосередньої участі громадян у законодавчому процесі, проте були зроблені певні кроки для ознайомлення громадян з переліком робочих інструментів, що дозволяють коментувати законопроекти. Зокрема, веб-сторінка Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції містить розділ під назвою «Законопроекти, подані на обговорення»⁽¹⁸⁾, де після підтвердження своєї особи громадяни можуть залишати коментарі до законопроекту.

Насправді, веб-портал ВРУ надає комплексну інформацію та додаткові відомості щодо зареєстрованих законопроектів (номер і дата реєстрації, сесія реєстрації, включення до порядку денного, автори законопроекту, головні та інші комітети, що розглядають проект, різноманітна експертиза, порівняльна таблиця тощо). Проте громадяни не можуть безпосередньо брати участь в законодавчому процесі, використовуючи офіційний веб-портал ВРУ шляхом коментування законопроектів. Така можливість, спрямована на надання громадськості додаткових інструментів участі у законодавчому процесі, може суттєво підвищити рівень залучення громадськості до роботи парламенту⁽¹⁹⁾.

Електронний парламент

Очевидно, що представницька та комунікаційна функції можуть бути посилені за допомогою нових технологій, а також шляхом застосування стратегічного підходу до активнішого залучення громадян. ВРУ у співпраці з донорською спільнотою та, зокрема з програмою РАДА, що фінансується USAID⁽²⁰⁾, здійснила значні інвестиції у розвиток нових комунікаційних технологій, які забезпечують ширший доступ громадськості до установи.

Визначення обставин, що виникають при поєднанні технологій, представницьких функцій та комунікацій, формулюється в рішеннях багатьох парламентів, у т.ч. ВРУ, як «електронний парламент», що означає «зобов'язання національних парламентів використовувати електронні технології для більшої відкритості, прозорості та підзвітності перед своїми громадянами»⁽²¹⁾. Електронний парламент надає потенціал для покращення системи внутрішньої координації та досягнення вищого рівня парламентської прозорості, включаючи інтернет трансляції пленарних засідань та засідань комітетів, публікацію в режимі реального часу законодавчих ініціатив та інших заходів діяльності парламенту, а також можливості громадянам робити власний внесок у законодавчий процес.

Незважаючи на те, що веб-портал ВРУ⁽²²⁾ містить значний обсяг інформації щодо законодавчого процесу (включаючи електронну базу законодавства, ухваленого ВРУ з моменту отримання Україною незалежності), у пострадянській історії ВРУ законодавчі процеси досі здійснюються переважно у паперовій формі. Разом з тим, сучасні електронні технології дають змогу повністю

¹⁸ http://comeuroint.rada.gov.ua/news/legislative/legislative_discussion/72522.html.

¹⁹ Щонайменше вісім країн у світі надали громадянам інструменти для участі у законодавчому процесі, <http://blog.openingparliament.org/post/78098143764/online-tools-for-engaging-citizens-in-the>.

²⁰ Діяльність, фінансованої USAID програми "Відповідальний, підзвітний та демократичний парламент" (РАДА)" спрямована на розширення роль громадян у моніторингу роботи ВРУ; посиленні ролі законодавчої влади у забезпеченні незалежного контролю за виконавчою гілкою влади, <http://radaprogram.org/en/>.

²¹ Прес-реліз Міжпарламентського союзу щодо глобальної конференції про електронний парламент, Корея, 12 травня 2014 р., "Інвестиції в електронні парламенти, необхідні для розвитку демократії", <http://www.ipu.org/press-e/pressnote201405121.htm>.

²² <http://www.rada.gov.ua/en>.

перевести законодавчий процес у цифровий формат, починаючи з отримання урядових чи депутатських законопроектів в електронній формі, закінчуючи направленням електронної версії ухваленого закону на підпис Президенту.

В структурі Апарату ВРУ функціонує спеціалізований підрозділ, відповідальний за впровадження інформаційних технологій та електронний парламент. Цей підрозділ має назву *Управління комп'ютеризованих систем* (далі - УКС). УКС налічує 60 працівників, що надають технологічну підтримку приблизно 2 300 користувачам (1 050 співробітників Апарату ВРУ, 450 народних депутатів і 800 помічників депутатів), а також обслуговує:

- базу даних законопроектів;
- веб-портал парламенту, на якому надається доступ до інформації щодо: народних депутатів, порядку денного пленарних засідань та засідань комітетів, ухвалених актів, відео заяв депутатів, трансляцій засідань, результатів голосування та присутності депутатів на пленарних засіданнях;
- засоби автоматизації системи Microsoft Office;
- систему бездротового покриття Wi-Fi, включаючи пленарну залу;
- конференц-зали комітетів, обладнані засобами інтернет трансляцій.

Місія відзначає необхідність у подальшому здійсненні Верховною Радою кроків щодо модернізації інформаційних і комунікаційних технологій шляхом підготовки до впровадження передових технологій електронного парламентаризму. Основними пріоритетами на цьому шляху є:

- модернізація застарілого обладнання (експлуатується більше 10 років), модернізація всіх комп'ютерів шляхом встановлення сучасних операційних систем, електронної пошти та активних директорій, а також створення електронного робочого місця народного депутата;
- збільшення потужностей зберігання даних (для зберігання великої кількості документів, фото- і відеофайлів);
- запровадження сучасної системи розробки законопроектів для забезпечення поступу на шляху до переведення законотворчого процесу у цифровий формат;
- забезпечення інтернет трансляцій всіх відкритих подій і засідань комітетів;
- створення для кожного комітету окремої сторінки на веб-порталі ВРУ з можливістю завантаження документів і проведення електронних засідань комітетів шляхом надання депутатам прав захищеного віддаленого доступу з поза меж ВРУ;
- запровадження цифрових сховищ документів та спільного робочого простору з використанням відповідного програмного забезпечення;
- запровадження системи електронних петицій для кращої взаємодії з громадянами та громадянським суспільством;
- заміна застарілої системи управління вхідною кореспонденцією (Апарат ВРУ щодня отримує в середньому 2 300 листів для ВРУ та 1 500 листів для депутатів);
- дослідження та інвестиції в необхідні системи кібер безпеки.

Для реалізації цих заходів ВРУ нещодавно віднайшла необхідні кошти у сумі 90 мільйонів грн. для проведення масштабної модернізації обладнання. Окремо від потреб у апаратному (обладнання)

та програмному (комп'ютерні програми, бібліотеки) забезпеченні, Апарату ВРУ слід зосередити увагу на плануванні та здійсненні управління щорічним ІТ-бюджетом. ІТ-бюджет має містити чітке розмежування між статтями видатків на утримання та розвиток існуючих систем та необхідними інвестиціями в запровадження нових сервісів, оновлень і систем. Стандартне співвідношення між витратами на утримання та інвестиціями становить приблизно 66% до 33%. Запровадження нових систем і оновлень потребує ретельної підготовки з точки зору навчання, експертизи та ресурсів, а кожний черговий бюджет повинен покривати видатки, пов'язані з подальшим функціонування системи. Як правило, близько 10% від загальних витрат на впровадження нової системи слід додавати до майбутніх річних бюджетів для фінансування заходів з утримання такої системи.

Комунікаційна спроможність Верховної Ради

Найбільшим стимулом та джерелом можливостей для розробки та проведення інформаційних кампаній ВРУ є надзвичайно високий рівень зацікавленості суспільства у політичних питаннях. Потреба в здійсненні реформ після років стагнації, динаміка поточного політичного життя, а також криза на сході держави привернули увагу громадськості. Існують задокументовані докази великої зацікавленості основних телевізійних каналів України у ретрансляції засідань ВРУ.

Комунікація всередині ВРУ здійснюється структурними підрозділами Апарату ВРУ під керівництвом Заступника голови Апарату, відповідального за комунікації:

- Прес-службою, що налічує шістьох працівників, – акредитація журналістів, прес-релізи і організація брифінгів для преси;
- Інформаційним управлінням, що налічує 22 працівників, – висвітлення діяльності ВРУ, доступ до публічної інформації, моніторинг ЗМІ, бібліотека та екскурсії.

Історично склалося так, що структурні підрозділи ВРУ, відповідальні за комунікаційну політику, зосереджувалися в основному на випуску певних продуктів та наданні послуг. Це дозволяє стверджувати, що існуюча система в цілому є упорядкованою та має можливість справлятися з щоденними операційними завданнями, а також забезпечувати належну якість комунікаційних послуг, що надаються народним депутатам, журналістам та іншим заінтересованим сторонам.

Окрім зазначених підрозділів, в структурі Апарату ВРУ функціонує окрема екосистема формально незалежних ЗМІ та видавництва. Для забезпечення їх функціонування витрачається велика частина бюджетних та кадрових ресурсів. Разом з тим, робота цих підрозділів відзначається високим рівнем самостійності, оскільки вони мають окремий юридичний статус та розташовані в різних приміщеннях поза межами основних приміщень ВРУ. До них належать:

- щоденна газета «Голос України»⁽²³⁾, 120 співробітників, тираж 60 000 примірників (40 000 українською та 20 000 російською);
- телеканал «Рада»⁽²⁴⁾, 78 співробітників;
- щомісячний журнал «Віче»⁽²⁵⁾, 31 співробітник, тираж 2 000 примірників;
- видавництво ВРУ, 22 співробітника, публікує юридичну періодику та книжки, як за рахунок державних коштів, так і на комерційних засадах.

Загалом, профілі професійної кваліфікації наявних співробітників комунікаційних підрозділів подібні до профілів, необхідних для функціонування сучасного комунікаційного підрозділу –

²³ www.golos.com.ua.

²⁴ www.tv.rada.gov.ua.

²⁵ www.viche.info.

аудіовізуальні фахівці, журналісти, дизайнери, коректори і редактори. Започаткований процес розвитку стратегії комунікацій ВРУ в мережі інтернет та соціальних мережах також є перспективним. Тим не менш, сучасна система ВРУ є неефективною, оскільки вона потерпає від екстенсивної децентралізації, а отже, і від відсутності загальної координації. Така система має обмежену додану вартість у сенсі задоволення комунікаційних потреб сучасного та демократичного парламенту, а також у сенсі реалізації програм стратегічної комунікації.

Таким чином, реформа комунікаційної функції ВРУ повинна бути складовою частиною широкої та всеосяжної стратегії/плану реформування, з метою забезпечення модернізації технічної інфраструктури, навчання та підвищення кваліфікації персоналу в існуючих медіа-каналах. Слід також передбачити відповідний бюджет з метою отримання результатів від здійснення реформ. Крім того, необхідно припинити практику окремого функціонування напівнезалежних структур.

3.3. Рекомендації

Взаємодія з громадянами, громадянським суспільством та експертними групами

22. У відповідності до Плану заходів «Відкритий парламент», необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у ВРУ та є предметом громадського обговорення (з використанням, серед іншого, WEB інтерфейсу та новітніх ІТ засобів);

Електронний парламент

23. **Необхідно розробити та схвалити стратегію переходу до електронного парламентаризму, включаючи середньострокову стратегію Інформаційних та Комунікаційних технологій (на 3-5 років). Необхідно передбачити відповідні ресурси, направлені 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 у рамках «законодавчого трикутника»;
25. З метою забезпечення впровадження стратегії переходу до електронного парламенту необхідним є поступове збільшення чисельності відповідних ІТ спеціалістів. Працівникам ВРУ, відповідальним за інформаційні технології, необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у сфері електронного парламентаризму;

Комунікаційна спроможність Верховної Ради

26. Верховна Рада України повинна розробити та схвалити «цифрову» стратегію, яка б дозволила створити сучасну службу з питань інтернету та соціальних медіа із залученням команди досвідчених експертів з метою підвищення популярності он-лайн платформи ВРУ;
27. У світлі такої реформи доцільним є проведення дослідження та здійснення інвестицій в відповідні системи кібер 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 ВРУ, відповідального за здійснення комунікаційної політики та здійснити кроки з подальшого реформування, зокрема у частині об'єднання формально незалежних медіа у структурі апарату ВРУ. Працівникам ВРУ, відповідальним за комунікаційну політику необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у зазначеній сфері.

РОЗДІЛ 4: Наближення українського законодавства до права ЄС

4.1. Вступ

Після ратифікації 16 вересня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка також передбачає запровадження Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі⁽²⁶⁾, ВРУ та КМУ зосередили свої зусилля на імплементації УА, що передбачає проведення амбітних реформ ключових галузей⁽²⁷⁾ та розбудову системи інститутів, на яких ґрунтується цей процес.

Удосконалення законодавчого процесу з точки зору наближення українського законодавства до права ЄС та посилення спроможності ключових дійових осіб процесу наближення, включаючи Апарат ВРУ та Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції, будуть визначальними для реалізації необхідних реформ та для запровадження механізмів моніторингу та оцінки досягнутого прогресу.

4.2. Окремі питання щодо наближення

Оновлення основного законодавства

Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (Закон № 1629-IV)⁽²⁸⁾ надає юридичне підґрунтя для процесу наближення. Тим не менше, цей закон потребує суттєвого оновлення, оскільки певні його положення наразі є застарілими, зокрема:

- перелік пріоритетних сфер для наближення/адаптації⁽²⁹⁾ ґрунтується на Статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС⁽³⁰⁾; разом з тим, стратегічні документи, що зазначаються в тексті закону, на сьогоднішній день не актуальні;
- підзаконними актами не визначено методологію здійснення заходів, з яких складається процес наближення (наприклад, вибірка актів ЄС, їх переклад, аналіз впливу, підготовка законопроекту та імплементація);
- закон передбачає, що процес здійснення парламентської експертизи нормативно-правової бази ЄС та перевірка законопроектів на відповідність праву ЄС залежить від Міністерства юстиції. Проте, ці положення нереалістичні з огляду на обмежені спроможності Міністерства (після ліквідації спеціального державного департаменту у 2011 році), зростаючу кількість законопроектів та підвищення ролі Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції у процесі імплементації УА;
- Координаційна рада з питань адаптації законодавства на чолі з Прем'єр-міністром не проводила засідання з 2012 року.

²⁶ Текст Угоди про асоціацію між Україною та ЄС доступний за посиланням:

http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf.

²⁷ Ключові реформи включають економічний розвиток та зростання, управління та галузеву співпрацю з питань стандартизації, санітарних та фітосанітарних заходів, енергоефективності, транспорту, захисту навколишнього середовища, промислової співпраці, соціального розвитку, забезпечення рівних прав, захисту прав споживачів, співпраці з питань молодіжної політики та культури тощо.

²⁸ <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1629-15>.

²⁹ Термін "адаптація" використовувався в Законі "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу". Наразі частіше використовується термін "наближення".

³⁰ Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (яку замінила Угода про асоціацію) доступна за посиланням:

<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=217>.

З метою вирішення цього питання Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції та українська частина Парламентського комітету асоціації Україна–ЄС працюють над проектом нового закону про імплементацію УА. Новий закон має визначити функції та обов'язки ВРУ та КМУ, а також передбачити інструменти для здійснення парламентського нагляду у сфері європейської інтеграції.

Ключові дійові особи у процесі наближення

Зобов'язання в рамках УА вимагають імплементації Україною понад 350 законодавчих актів ЄС ⁽³¹⁾. До кінця 2017 року щонайменше 160 законопроектів (75-80 щороку) мають бути підготовлені міністерствами та розглянуті ВРУ. Цей обсяг запланованої законодавчої роботи вимагає чіткого планування та розподілу обов'язків між основними дійовими особами.

Наразі, функції та обов'язки щодо процесу наближення розподілені між трьома основними інституціями:

1. Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів відповідає за:

- координацію роботи щодо імплементації УА і підготовку відповідних звітів, які подаються до ВРУ та КМУ, надсилаються до штаб-квартири ЄС та публікуються для ознайомлення громадськості;
- перевірку відповідності законопроектів, поданих міністерствами на розгляд КМУ зобов'язанням в рамках УА та праву ЄС, готує відповідні експертні висновки.

2. Міністерство юстиції відповідає за здійснення правової експертизи всіх законопроектів, внесених міністерствами. Це передбачає перевірку на відповідність Конституції та законам України, а також міжнародним зобов'язанням і *acquis communautaire*.

3. Комітет з питань європейської інтеграції є постійним комітетом ВРУ, налічує 12 членів (плюс 10 працівників секретаріату комітету) та складається з трьох підкомітетів з питань:

- адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу;
- економічного та секторального співробітництва та поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС;
- регіонального та транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС.

Згідно з Регламентом ВРУ Комітет з питань європейської інтеграції відповідає за перевірку відповідності та надання висновку до всіх законопроектів, зареєстрованих у ВРУ. Разом з тим, висновок Комітету з питань європейської інтеграції не є обов'язковим для врахування парламентом. Станом на січень 2016 року понад 2 180 проектів було офіційно подано на висновок Комітету ⁽³²⁾. Понад тисяча законопроектів стосуються питань галузевого та економічного розвитку. Така кількість законопроектів перешкоджає нормальному процесові розгляду та ухвалення законів, спрямованих на імплементацію УА.

Необхідним є вжиття заходів щодо посилення інституційної спроможності Апарату ВРУ та підвищення рівня координації роботи між Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції та іншими комітетами ВРУ.

З метою вирішення питань інституційної неефективності у червні 2015 р. було започатковано роботу Парламентської експертної групи з питань євроінтеграції (фінансованої Фондом

³¹ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248081506

³² Дані надано Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції.

«Відродження»). Група налічує 20 експертів (представників наукових кіл, юридичної спільноти, дослідницьких центрів), яких було відібрано за результатами конкурсу. Група надає допомогу Комітетові у підготовці висновків до законопроектів, які направляються на розгляд Комітету. Законопроекти аналізуються на предмет відповідності зобов'язанням в рамках УА та чинним нормам права ЄС. Станом на листопад 2015 року Групою підготовлено та подано на розгляд Комітету 200 експертних висновків.

4.3. Рекомендації

Оновлення основного законодавства

- 30. Необхідно ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та впровадження норм права ЄС замість застарілого Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС»;**

Ключові дійові особи у процесі наближення

31. З метою кращого упорядкування законодавчого процесу Верховна Рада, зокрема Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції повинні розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з КМУ та народними депутатами);
32. ВРУ вправі очікувати, що усі законопроекти, які подаються до ВРУ Кабінетом Міністрів супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо його відповідності зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію. ВРУ дотримуватиметься цього ж принципу під час проведення пленарних засідань;
33. Спроможність комітетів ВРУ у сфері наближення українського законодавства до права ЄС повинна бути підсилена, зокрема шляхом визначення у кожному комітеті відповідальної особи за таку роботу, з урахуванням необхідності підвищення рівня співпраці між комітетами ВРУ та Комітетом з питань європейської інтеграції;
34. У відповідності до зростаючої спроможності Секретаріату Кабінету Міністрів, та метою забезпечення здійснення кваліфікованої експертизи щодо відповідності праву ЄС та зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію необхідним є посилення кадрового потенціалу Апарату ВРУ, а також Секретаріату Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції. Відповідним працівникам необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими практиками ЄС та обміну передовими навичками у зазначеній сфері (розробка законопроектів, впровадження та моніторинг реалізації наближеного законодавства, оцінка недоліків у законодавстві).

РОЗДІЛ 5: Адміністративна спроможність

5.1. Вступ

Адміністрація парламенту відіграє значну роль у забезпеченні виконання установою своїх конституційних функцій. Завдання парламентської адміністрації багато у чому подібні до функцій державної служби, проте характеризуються певними відмінностями та додатковими зобов'язаннями з огляду на характер діяльності парламенту як інституції. Зокрема, фактор багатопартійності парламенту вимагає, щоб адміністрація одночасно поважала керівництво інституції – Голову парламенту, та надавала послуги і підтримку усім депутатам та політичним групам, які вони представляють з урахуванням принципів рівності та свободи дій.

Під час роботи Місії у структурі парламентської державної служби відбулося кілька важливих змін. Керівник Апарату ВРУ, який тривалий час обіймав цю посаду, пішов у відставку. Було призначено тимчасово виконуючого обов'язки керівника Апарату. Низка старших посадових осіб Апарату також були замінені, а Голова ВРУ висловив чітке зобов'язання щодо подальшої реструктуризації та модернізації адміністрації. На думку Місії, успішна модернізація Апарату сприятиме максимально ефективному використанню своїх навичок усіма працівниками парламентської адміністрації, та дозволить покращити загальне функціонування установи.

У ВРУ, як і в більшості інших демократичних парламентів, штат парламенту включає безпартійну загальну адміністрацію, яка є підзвітною установі через спікера парламенту, а також персонал, який працює на політичні групи та окремих депутатів. Більшість співробітників ВРУ є державними службовцями, а умови їх праці та трудові права регламентуються законодавством про державну службу. Новий національний закон «Про державну службу» був ухвалений ВРУ 10 грудня 2015 р. (набирає чинності 1 травня 2016 р.).

5.2. Окремі питання щодо адміністративної спроможності ВРУ

Бюджет ВРУ

Бюджет парламенту розділений на дві основні частини: одна забезпечує видатки, пов'язані з діяльністю народних депутатів і переважно ґрунтується на положеннях та правах, визначених національним законом «Про статус народного депутата України», а інша забезпечує видатки, пов'язані з функціонуванням установи (інституційні та адміністративні витрати). Друга частина бюджету формується приблизно так само, як і бюджети інших державних установ, у тому числі міністерств. Крім того, загальна структура парламентського бюджету значною мірою відповідає міжнародним нормам. Разом з тим, самостійне формування бюджету ВРУ практично не відбувається, натомість видатки бюджету визначаються на основі законів та нормативно-правових актів.

Тим не менш, одним із важливих питань, що містяться у бюджеті парламенту є визначення рівня оплати праці народних депутатів. Розмір заробітної плати народних депутатів за останні роки кілька разів змінювався внаслідок прийняття популістських рішень про зменшення розміру оплати праці як прояву «солідарності» з українськими громадянами, що потерпають від економічної кризи. Станом на квітень 2015 року заробітна плата народного депутата ВРУ становила 6 109 грн., що дорівнювало 250 євро на місяць. Дуже низька заробітна плата народних депутатів може сприяти зростанню рівня корупції. Разом з тим, все більш поширеною стає міжнародна практика, коли зарплати депутатів або прив'язуються до зарплати рівнозначної

посадової особи держави, або визначаються незалежною та неполітичною комісією з перегляду умов оплати праці⁽³³⁾.

Зрештою, у передовій міжнародній практиці функціонування демократичних парламентів бюджет парламенту має передусім визначатися парламентом самостійно. Тим не менш, Міністерство фінансів не завжди бере до уваги пропозиції бюджетного комітету ВРУ щодо формування бюджету установи. У той час, коли надзвичайно важливим є забезпечення прозорості здійснення парламентських бюджетних операцій та відповідність прийняття бюджетних рішень загальному фінансовому становищу країни, принципи автономії законодавчої гілки влади повинні дотримуватися, у тому числі шляхом виключного права ВРУ формувати свій власний бюджет⁽³⁴⁾. І навпаки, повинні існувати надійні механізми бюджетного контролю та аудиту парламентських витрат з метою уникнення ризику корупції та забезпечення прозорості. У більшості країн це здійснюється за допомогою зовнішньої установи, як правило, вищого аудиторського органу⁽³⁵⁾. В Україні в минулому існувала практика, коли Рахункова палата України могла проводити аудит ВРУ лише за запитом ВРУ. Ухвалений у 2015 році новий закон, що регламентує роботу Рахункової палати, наділяє її правом здійснення аудиту ВРУ без відповідного запиту, і якщо закон буде реалізований – це наблизить Україну до міжнародних стандартів у цій галузі.

На шляху до створення цілісної структури Апарату ВРУ

У ВРУ функціонує система парламентських комітетів з професійним персоналом. Проте, незвичним є спеціальний закон «Про комітети Верховної Ради України», який відокремлений від Регламенту ВРУ і регулює роботу комітетів ВРУ, а отже, і роботу співробітників секретаріатів комітетів ВРУ. Це створює двозначну ситуацію з підзвітністю персоналу секретаріатів комітетів ВРУ, які несуть відповідальність як перед Головою ВРУ в якості керівника установи, так і перед Головою та членами комітетів, які відіграють певну роль у призначенні та зміні співробітників секретаріату комітету, а також у визначенні напрямів їх роботи. Наявність окремого юридичного статусу у комітетів та їх співробітників додатково ускладнює управління і функціонування ВРУ, тому необхідно приділити увагу уніфікації правил, що регулюють роботу ВРУ, в єдиний нормативний акт.

Є, принаймні, дві інші структурні одиниці ВРУ, які не підзвітні керівнику Апарату. Інститут законодавства був створений невдовзі після здобуття Україною незалежності і підзвітний Голові ВРУ, але, у той же час, не є інтегрованим в Апарат⁽³⁶⁾. Напрями діяльності Інституту законодавства не видаються наближеними до функцій Парламенту і його Апарату. Натомість Інститут функціонує більше як автономний дослідницький центр, а не як структурна одиниця для підтримки щоденної законодавчої роботи ВРУ. З огляду на обмежені ресурси, доступні ВРУ, та законодавчу

³³ Див., наприклад, практику, запроваджену в Естонії, де зарплати депутата встановлюються на рівні зарплати рівноцінної державної посадової особи (<http://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/salaries-of-mps/>), так само, як і в Європейському парламенті (<http://goo.gl/ym2ghO>). У Великій Британії незалежний орган щодо парламентських стандартів встановлює рівень зарплати, який має пов'язуватися зі змінами середньої заробітної плати по країні (<http://parliamentarystandards.org.uk/payandpensions/pages/default.aspx>).

³⁴ Див., наприклад, Асоціація парламентів Співдружності націй (2009 р.), Адміністрування та фінансування парламенту, за посиланням: http://www.cpaq.org/cpaq/Main/Document_Library/Administration_and_Finance/Administration_and_Financing_of_Parliament_Study_Group_Report.aspx.

³⁵ "Переважна більшість парламентів залежить від зовнішніх аудиторських органів", Кудерк (1998), 12.

³⁶ В Інституті працюють 60 експертів, повноваження яких включають різні сфери, включаючи підготовку науково-дослідних робіт з питань законодавства, підтримку підготовки законопроектів, моніторинг ефективності імплементації законодавства, проведення семінарів із законодавчих та конституційних питань тощо, а також функціонування академічних програм, у тому числі магістратури з законодавства Європейського Союзу, та наукових журналів.

завантаженість установи, існує необхідність в консолідації та інтеграції усіх можливих джерел законодавчої експертизи в єдину структуру, що дозволить зосередити усі ресурси для підтримки щоденного законодавчого процесу, а не на науково-дослідницькій чи академічній діяльності.

Крім того, бібліотека ВРУ розташована за межами основної будівлі ВРУ і юридично підпорядкована Міністерству культури, що видається незвичним, враховуючи, що бібліотечні послуги – у тому числі з надання доступу до досліджень за допомогою нових технологій – є важливим ресурсом для ефективного парламентаризму. В інших парламентах депутат може звернутися до дослідника у парламентській бібліотеці з запитом щодо підготовки аналітичної довідки з конкретного питання (наприклад, для визначення різних законодавчих підходів, що використовуються стосовно одного й того ж питання в різних країнах). Це корисно як для забезпечення нейтрального і професійного консультування депутатів з питань політики, так і для підвищення якості законодавства і поправок, запропонованих депутатом.

Слід зазначити, що відсутність єдиної системи управління та чіткої лінії підзвітності суттєво послаблює парламент як автономну і самоврядну державну установу. З огляду на важливість сильного парламенту для інституціоналізації демократичного і підзвітного процесу прийняття рішень в Україні, модернізація управління та раціоналізація його структур з чіткою підзвітністю є важливим пріоритетом для ВРУ.

Можливості для посилення кадрового потенціалу

Одним з основних елементів реформи є необхідність розробки комплексної річної та багаторічної стратегії розвитку кадрових ресурсів, яка би базувалася на засадах проактивного планування. Індивідуальний розвиток персоналу на основі щорічного циклу оцінювання має бути інтегрований у ширший організаційний розвиток і може бути поєднаний зі встановленням певної винагороди за досягнення в роботі відповідно до довгострокових результатів. Існує потреба в професіоналізації та деполітизації процесів працевлаштування у ВРУ та у більш відкритих і добре розрекламованих процесах рекрутингу, а також у підвищенні мобільності персоналу. Також було б корисно віднайти механізм заохочення стратегічного особистісного розвитку управлінців - державних службовців середньої ланки.

Що стосується навчальних програм у ВРУ, на даний час їх забезпечує Академія державного управління. Академія пропонує загальну орієнтацію для всіх державних службовців, а також подальший розвиток навичок і академічне навчання для невеликої частини державних службовців. У самій ВРУ відділ кадрів оцінює вимоги щодо навчання на основі даних з кожного відділу. Тим не менше, у ВРУ відчувається брак як фінансових, так і фізичних ресурсів, необхідних для реалізації програм підготовки та перепідготовки кадрів, і в середньому співробітники отримують можливість навчання лише раз на п'ять років. Апарат повідомив Місію, що бюджет ВРУ на 2016 рік передбачає 70 000 грн. на навчання 1 085 співробітників. Ця сума дорівнює приблизно 2,5 євро на одного співробітника на рік. На думку Місії, існує необхідність вкладати додаткові ресурси в навчання у ВРУ, в тому числі шляхом створення спеціального навчального простору і розвитку більш диверсифікованого переліку курсів, які на регулярній основі пропонуються державним службовцям, у тому числі, з питань підвищення рівня володіння іноземними мовами, інформаційних технологій, практиками менеджменту.

Раціоналізація програм стажування у ВРУ (інтернатура)

Верховна Рада дозволяє проходження короткострокового стажування як нинішніми державним службовцям, які зацікавлені у кар'єрному зростанні всередині установи, так і зовнішнім кандидатам. Як правило, стажери отримують заробітну плату, рівнозначну посаді, стажування на яку вони проходять. Для деяких зовнішніх кандидатів успішне стажування має наслідком

відкриття конкурсу та їхнє потенційне влаштування на роботу в якості державних службовців у ВРУ. Існує потреба у відокремленні можливостей професійного розвитку державних службовців ВРУ від стажування, яке проходять зовнішні кандидати. Такі можливості мають відповідати звичайним стандартам стажування: воно має передбачати стипендію за навчання, а не зарплату державного службовця, а також не повинно бути пов'язаним із зобов'язанням установи щодо подальшого працевлаштування.

Розмежування парламентської державної служби та національної державної служби

Хоча практика, коли співробітники демократичних парламентів є державними службовцями є широко поширеною, дедалі більшої популярності набувають системи, де парламентська державна служба є відокремленою від національної державної служби. Кожна система має свої переваги і недоліки. Наприклад, те, що державні службовці належать до національної державної служби, дозволяє їх ротацію до різних міністерств та інших підрозділів національної державної служби. З іншого боку, окрема парламентська державна служба забезпечує більший захист інституційної незалежності парламенту і дозволяє встановлювати спеціальні умови та оплату праці парламентським держслужбовцям. У довгостроковій перспективі було б доцільно розглянути питання створення незалежної парламентської державної служби.

Помічники народних депутатів, робота яких не оплачується з бюджету ВРУ

Особливістю ВРУ є відносно велика кількість персоналу, що працює на окремих депутатів, проте які не є співробітниками Верховної Ради. Закон «Про статус народного депутата України» дозволяє кожному депутату залучати до 31-го помічника, включаючи волонтерів. У той час як ця практика поширена у деяких інших парламентах світу, вона може призвести (в Україні та в інших країнах) до зростання впливу зовнішніх інтересів, які можуть змусити депутата порушити свій обов'язок служити країні і її громадянам незважаючи на будь-які інтереси. Висловлювалися припущення, що деякі помічники народних депутатів, які не належать до державної служби, займаються виключно написанням великої кількості законопроектів і підготовкою депутатських «запитів» і «звернень» (інструменти нагляду). Деякі співрозмовники Місії припускали, що це може бути пов'язано з впливом зовнішніх інтересів у просуванні конкретного законодавчого порядку денного. Слід приділити увагу ретельній конкретизації умов доступу до парламентських приміщень та визначенню посадових обов'язків помічників депутатів, які працюють на громадських засадах.

5.3. Рекомендації

Бюджет ВРУ

- 35. Право Верховної Ради на формування операційного бюджету установи повинне поважатися де-юре та де-факто. Разом з тим, кошторис ВРУ та його виконання повинно бути предметом ретельного аудиту, що проводитиметься Рахунковою Палатою України (наприклад – один раз на скликання);**

На шляху до створення цілісної структури Апарату ВРУ

36. Уся нормативно-правова база документів, які регламентують роботу Апарату ВРУ повинна бути консолідована в єдиний збірник внутрішніх правил, у тому числі щодо проведення кадрової політики;

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

Можливості для посилення кадрового потенціалу

38. У структурі Апарату ВРУ повинна бути створена цілковито оновлена сучасна Кадрова Служба;

- 39. Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу ВРУ, 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;**

Раціоналізація програм стажування у ВРУ (інтернатура)

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

Розмежування парламентської державної служби та національної державної служби

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

Помічники народних депутатів, робота яких не оплачується з бюджету ВРУ

42. Усі помічники народних депутатів (незважаючи на те, чи їх робота оплачувана чи вони працюють як волонтери) з метою дотримання принципу прозорості парламенту, повинні мати затверджені посадові інструкції, які визначають роль та повноваження таких помічників та відповідним чином реєструються Управлінням кадрового забезпечення Апарату ВРУ. Зазначене є підставою для надання таким поміщикам права доступу до приміщень ВРУ;

43. Слід розглянути можливість визначення реалістичної, проте невеликої кількості помічників для одного депутата, яким би ВРУ видавала відповідне посвідчення.

РОЗДІЛ 6: Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді

6.1. Вступ

Атмосфера у ВРУ в умовах нинішнього складного геополітичного та внутрішнього клімату характеризується низьким рівнем взаємної довіри та відсутністю політичної впевненості, що спостерігається і серед політичних партій (у тому числі в рамках правлячої коаліції). Незважаючи на те, що у ВРУ не бракує різноманітних правил і процедур, існує політична культура порушення будь-яких правил з метою прийняття закону в екстремальних умовах і в останню хвилину.

Крім того, перешкоди для налагодження ефективного міжпартійного та внутрішньокоаліційного діалогу також створюються через недостатньо розвинену партійну спроможність (тобто недосконалі партійну структуру, організацію та процедури, а також брак кваліфікованого персоналу). Політику партій і партійну дисципліну формують або окремі політичні діячі, або вони формуються унаслідок зовнішнього впливу. Очевидно, що якщо всередині однієї партії відсутні механізми ефективного діалогу та досягнення консенсусу, то це додатково ускладнює можливості для міжпартійного діалогу та пошуку консенсусу всередині коаліції.

З метою досягнення Верховною Радою цілей інституційної реформи з побудовою нової демократичної парламентської культури проведення діалогу, знаходження компромісу та консенсусу необхідним є усунення потенційних перешкод. Міжпартійний діалог може допомогти партіям вийти за рамки короткострокових виборчих або особистих інтересів і досягти консенсусу щодо питань національного значення⁽³⁷⁾.

Меморандум зазначає, що *«підвищення ефективності взаємодії між більшістю та опозицією, між політичними фракціями, а також між комітетами Верховної Ради України»* є основою діяльності обох сторін. Дійсно, зміцнення міжпартійного діалогу є довгостроковим завданням, яке повинно супроводжувати процес комплексного реформування Верховної Ради з⁽³⁸⁾.

6.2. Окремі питання щодо посилення міжпартійного діалогу у ВРУ

Коаліція

Після парламентських виборів у жовтні 2014 року п'ять політичних партій (БПП, Народний фронт, Самопоміч, Радикальна партія та Батьківщина) сформували парламентську більшість (коаліцію політичних партій) у Верховній Раді України. 27 листопада 2015 р. було підписано Коаліційну Угоду⁽³⁹⁾.

Протягом року часто доводилось спостерігати розбрат у коаліції, наприклад, при голосуванні та в публічних виступах. Пізніше фракція Радикальної партії вийшла з коаліції після голосування в першому читанні законопроекту про внесення змін до Конституції щодо реформи децентралізації (31 серпня 2015 року). Хоча багато співрозмовників Місії характеризували існуючу коаліцію як крихку і вразливу, вона тим не менше залишається дієздатною і віднайшла певні інструменти подолання напруженості і чвар. Одним із таких методів, який успішно застосовується Головою ВРУ, є практика так званого «сигнального» голосування, яке проводиться з метою перевірки

³⁷ Brechtje Kemp "Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide", International IDEA / NIMD / The Oslo Center, available at: http://www.idea.int/publications/political-party-dialogue/index.cfm?utm_source=Paloma&utm_medium=Newsletter&utm_campaign=International+IDEA+Newsletter+April-June+2013

³⁸ Європейський парламент може надати допомогу у налагодженні міжпартійного діалогу шляхом організації проведення серії регулярних діалогів у своєму Будинку Жана Моне.

³⁹ Коаліційна угода доступна за посиланням <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

наявності у залі достатньої кількості голосів за той чи інший законопроект. Якщо «сигнальне» голосування є результативним, Голова ВРУ одразу оголошує «реальне» голосування. Однак, якщо «сигнальне» голосування не має позитивного результату, Голова ВРУ часто оголошує перерву в пленарному засіданні та запрошує лідерів фракцій на спеціальну нараду, де шляхом переговорів досягається політичний компроміс. Яскравим прикладом використання цієї технології було голосування за Закон «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (25 грудня).

На відміну від зазначеного методу, який використовується Головою ВРУ, регламентні процедури визначають засідання Погоджувальної ради і Ради коаліції основними майданчиками для досягнення компромісу і побудови консенсусу між політичними партіями щодо пріоритетів роботи ВРУ. Проте відкритість засідань Погоджувальної ради для ЗМІ суттєво послаблює цю роль і перетворює ПР радше у медійну подію.

Це стосується і Ради коаліції (складається з трьох представників кожної фракції, яка входить до коаліції та проводить зустрічі на щотижневій основі), яка часто є майданчиком для політичних дебатів та рідко досягає консенсусу з ключових питань.

Очевидно, що в той час як ініціатива Голови ВРУ щодо спеціальних нарад свідчить про існування неформальних можливостей проведення ефективного діалогу і досягнення консенсусу навіть у напруженій атмосфері сучасної ВРУ, існує очевидна необхідність в розробці спеціальних інституційних механізмів для забезпечення більш регулярного діалогу між політичними партіями (в тому числі в рамках коаліції) для сприяння ефективному законодавчому процесу.

Опозиція

З восьми фракцій/груп у ВРУ чотири не є учасниками правлячої коаліції – це Опозиційний блок, Радикальна партія, групи Відродження і Воля народу.

Загальне визначення парламентської опозиції можна сформулювати наступним чином: це одна чи кілька фракцій/груп у парламенті, які мають подібну політичну платформу (політичні погляди, ідеологію, програму дій), та яка відмінна від політичної платформи, яку представляє правляча політична партія або коаліція політичних сил. Опозиція у цьому випадку не бере участі у формуванні уряду та інших органів виконавчої влади ⁽⁴⁰⁾. У більш загальному сенсі опозиція повноцінно бере участь у всіх аспектах парламентського життя, у тому числі роблячи політичні заяви, подаючи запити, беручи участь у роботі комітетів та інших парламентських органів, вступаючи з ініціативою про притягнення уряду до відповідальності, а також розкриваючи інформацію про діяльність уряду в засобах масової інформації.

В Україні наразі відсутнє законодавство, яке б регулювало статус опозиції, у той час як коаліція згадується в положеннях Конституції України, включаючи засади її формування, організації та припинення (останнє визначається ВРУ). Для гарантування основних законних прав опозиції і мирного співіснування більшості та меншості слід врегулювати питання статусу парламентської опозиції або шляхом внесення змін існуючого законодавства (Конституції України, Закону «Про Регламент ВРУ», Закону «Про комітети ВРУ» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону.

Міжфракційні депутатські об'єднання та платформи для діалогу

У сучасному середовищі функціонування українського парламенту часто серед депутатів ВРУ виникають ініціативи, які реалізуються шляхом створення міжфракційних об'єднань народних

⁴⁰ В.Є. Теліпко, «Конституційне право і законодавство про конституційні процедури України» (2010), доступне на <http://meگو.info>.

депутатів. Неформальні міжпартійні платформи для діалогу зазвичай створюються з конкретних політичних питань (наприклад, євроінтеграція, реформи, регіональна політика, децентралізація та гендерні питання).

Станом на січень 2015 року створено 75 міжфракційних об'єднань (Додаток 8). Найбільші з них – об'єднання «Україна – Європейський Союз», об'єднання «Рівні можливості», об'єднання «За духовність, моральність та здоров'я України», об'єднання «Єврооптимісти» та міжпартійна експертна робоча група з питань підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Існує велика кількість груп, діяльність яких спрямована на представлення інтересів окремих регіонів або на сприяння конкретним реформам.

Важливість неформальних міжфракційних об'єднань у тому, що така співпраця партій на основі спільних цінностей може допомогти депутатам з різних партій в побудові ефективного політичного діалогу для досягнення спільних політичних цілей.

Окрім співпраці та діалогу, що відбуваються в ВРУ, з деяких питань виникає необхідність у створенні механізмів проведення діалогу поза межами парламенту. Механізми діалогу такого роду пропонують додатковий і часто конфіденційний простір, в якому депутати від різних політичних партій можуть зустрічатися як колеги з альтернативними точками зору, а не як супротивники з конкуруючими ідеями. Подалі від очей громадськості політичні партії можуть легше знайти способи вирішення конфліктних ситуацій чи проблемних питань та створити передумови для міжпартійного співробітництва.

Важливо започаткувати у ВРУ або поза її межами роботу неформальних платформ для політичного діалогу, які можуть виявитися тими інструментами, за допомогою яких партії досягатимуть консенсусу, прагнучи загального блага і відіграючи провідну роль у реалізації реформ. Такі платформи можуть також допомогти партіям взаємодіяти з іншими заінтересованими сторонами та представницькими групами для відстоювання і реалізації своїх точок зору та забезпечення постійного контролю за виконанням будь-яких досягнутих домовленостей.

6.3. Рекомендації

- 44. Рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше;**
- 45. У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), який забезпечуватиме підтримку та координацію діяльності міжфракційних угруповань, скликатиме зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають в рамках законодавчого процесу, виступати в ролі помічника (посередника) у питаннях підтримки політичного діалогу та досягнення консенсусу;**
46. Необхідно підвищити спроможність політичних партій, представлених у ВРУ, у тому числі шляхом підвищення рівня міжпартійного діалогу та спільного створення атмосфери довіри та побудови консенсусу;
47. З метою посилення міжпартійного діалогу та діалогу всередині коаліції між лідерами політичних партій або представників фракцій парламенту необхідно започаткувати роботу неформальних платформ для здійснення політичного діалогу, які спиратимуться на досвід третіх сторін, до яких існує довіра.

РОЗДІЛ 7: Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді

7.1. Вступ

Протягом тривалого періоду після проголошення незалежності України підходи до визначення політичної системи країни були предметом масштабних дискусій внаслідок суттєвих відмінностей у поглядах стосовно подальших напрямів розвитку країни, сумнівів щодо легітимності Уряду та претензій і зустрічних претензій стосовно поведінки різних політичних діячів. Ці гострі політичні дебати часто закінчувалися неконтрольованими діями деяких представників Верховної Ради.

За час діяльності Місії з оцінки потреб у ВРУ відбулися два подібні інциденти з фізичною конфронтацією, які широко висвітлювалися в національній і міжнародній пресі. Ці інциденти ще більше посилили недовіру громадян до державних органів України, зокрема ВРУ, про що свідчать численні публікації щодо настроїв громадськості як до, так і після Майдану.

Недостойна поведінка в парламентах є досить поширеним явищем. Протягом 2015 року у міжнародних засобах масової інформації було висвітлено кілька інцидентів у парламентах таких різних за розвитком країн, як Японія і Кенія ⁽⁴¹⁾. Як правило, і цьому є відповідні докази, конфлікти виникали у тих парламентах, в яких не були встановлені «правила гри», та рівень довіри між різними заінтересованими сторонами був нижчий, ніж у країнах, в яких неодноразово відбувалася демократична передача влади мирним шляхом, та всі заінтересовані сторони дотримувались демократичних правил.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС європейські союзники і партнери, а також потенційні інвестори та просто гості України очікують від країни дотримання принципів передової демократії. Однак кількість і характер інцидентів, що мають місце у стінах парламенту є підставою для невтішних висновків щодо зрілості політичної системи України. Крім того, незважаючи на відсутність доведеного зв'язку з конкретними народними депутатами, під час проведення політичних демонстрацій сталося кілька випадків кровопролиття під стінами ВРУ, зокрема під час роботи Місії, які спричинили загибель кількох бійців Національної гвардії. Не буде перебільшенням сказати, що політичне насилля підриває демократію в Україні. Необхідно вжити рішучих заходів в усіх сегментах політичної системи для забезпечення мирного проведення політичних дебатів в атмосфері поваги до всіх сторін і дотримання стандартів демократичної політики.

Голова ВРУ В. Гройсман неодноразово наголошував на необхідності покращення поведінки депутатів як у стінах Верховної Ради, так і за їх межами. Зокрема, 20 листопада 2015 року Голова ВРУ заявив представникам преси, що «бійки за участі народних депутатів – це обурливе і недостойне явище, незалежно від того, проти кого застосовується фізична сила» ⁽⁴²⁾.

⁴¹ <https://parliamentfights.wordpress.com/>.

⁴² <http://rada.gov.ua/en/news/News%202/119686.html>.

7.2. Окремі питання, що стосуються дотримання етичних норм і стандартів поведінки представниками ВРУ

Політична культура

Після проголошення незалежності дотриманню етичних норм депутатами Верховної Ради України присвячено цілу низку статей і звітів⁽⁴³⁾, а також незліченну кількість репортажів і журналістських розслідувань, які висвітлюють українські ЗМІ. Крім поведінки у сесійній залі, неодноразово повідомлялося про факти неправомірної або корупційної поведінки з боку народних депутатів, зокрема шляхом неперсонального голосування, продажу голосів, використання контрольних функцій парламенту для створення перешкод в діяльності конкурентів тощо. Часто такі повідомлення надходили без прямих доказів, однак їх систематичність та окремі підтвердження різних видів неправомірної поведінки свідчать про те, що окремі з них мають певне підґрунтя.

Безсумнівно, значна частина роботи народного депутата полягає у представленні інтересів народу України у досить складні часи. Ймовірно, що окремі претензії до поведінки депутатів Верховної Ради України ґрунтуються на прихованих мотивах. Тим не менш, очевидно, що ВРУ потребує покращення свого іміджу в очах громадськості для досягнення високого рівня легітимності з метою виконання належної організаційної функції у відповідальному демократичному суспільстві. У зв'язку з цим, усунення недоліків у поведінці та дотримання етичних норм є основним пріоритетом не лише для ВРУ, але й для демократичної української держави в цілому.

Восени 2015 року Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) підтримало українську громадську організацію Український центр незалежних політичних розслідувань («УЦНР») в організації спеціальних робочих груп з поміж числа спеціалістів по роботі у Верховній Раді і контактних осіб у п'яти містах України. Результати цього дослідження забезпечили комплексну діагностику проблем із дотримання етичних норм представниками Верховної Ради, що в основному збігається з даними, одержаними Місією з оцінки потреб⁽⁴⁴⁾.

Виявлені проблеми можна умовно об'єднати в такі категорії:

- відсутність дисципліни під час проведення засідань, у тому числі неповажне ставлення до головуючого (Голови чи заступника Голови ВР, залежно від того, хто головує на засіданні);
- нерозуміння або невиконання законодавчих процедур, зокрема невиконання правових і процедурних вимог щодо підготовки законопроектів і відсутність чіткого усвідомлення ролі та повноважень комітетів;
- неперсональне голосування («кнопкодавство»);
- існування підозр, що дії окремих депутатів зумовлені зовнішніми інтересами, зокрема винесення на розгляд чи підтримка окремих пропозицій або заперечення окремих положень законодавства без урахування інтересів народу України;
- існування підозр, що окремі народні депутати використовують свій статус (зокрема подають запити або оскарження) з метою підтримки або завдання шкоди приватним інтересам окремих осіб;
- відсутність прозорості щодо фінансового стану або ділових інтересів народних депутатів;

⁴³ Тищенко і Каздобіна, 2015 рік; Уайтмор (Whitmore), 2004 рік; Бірч (Birch), 2000 рік; Бах (Bach), 1996 рік.

⁴⁴ Тищенко і Каздобіна, 2015 рік; Український незалежний центр політичних досліджень (UCIPR), 2015 рік.

- одержання скарг стосовно того, що окремі народні депутати увійшли до складу Верховної Ради виключно заради отримання депутатської недоторканості.

Ці та інші проблеми є характерними не тільки для ВРУ. Однак їх поширеність та масштаб в Україні викликають занепокоєння, враховуючи, зокрема, труднощі, пов'язані з проведенням демократичних реформ. Місія з оцінки потреб поділяє думку Голови ВРУ щодо необхідності вжиття термінових заходів з метою відновлення іміджу ВРУ та забезпечення установі можливості досягнути високого рівня довіри.

Депутатська недоторканість

Одним із можливих варіантів є скасування або обмеження депутатської недоторканості. Насправді, ВРУ розглядає можливість прийняття закону про скасування депутатської недоторканості, а також скасування недоторканості працівників органів правосуддя вже з початку 2015 року.

Мета депутатської недоторканості полягає у захисті народних депутатів від притягнення до відповідальності за законом у зв'язку з виконанням своїх депутатських обов'язків⁽⁴⁵⁾. Згідно із загальноприйнятою практикою, члени парламентів повинні мати право на імунітет від судового переслідування у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків. Ця практика також поширена в Україні, судова система якої недостатньо розвинена, та існують приклади нещодавніх фактів маніпулювання. Народні депутати повинні бути захищеними від політично мотивованого судового переслідування. Водночас, у країні в перехідному стані, в якій відбуваються важливі економічні реформи та відсутня достатня прозорість і гласність, можливо зловживання депутатською недоторканістю.

На практиці депутатська недоторканість не є абсолютною. У багатьох країнах члени парламенту мають право на захист тільки у зв'язку з промовами у стінах парламенту, проте не мають таких прав у разі вчинення кримінальних злочинів. Більшість парламентів подібно до Верховної Ради мають право на позбавлення недоторканості своїх членів. Насправді такий випадок нещодавно відбувся і в Україні у відповідь на заяву про корупційні дії, під час виконання мандату Місією з оцінки потреб⁽⁴⁶⁾.

Венеціанська комісія Ради Європи, членом якої є Україна, нещодавно затвердила звіт із настановами і принципами реалізації депутатської недоторканості⁽⁴⁷⁾. Венеціанська комісія в основному стверджує, що захист свободи слова членів парламенту має бути широким та необмеженим, водночас кримінальні правопорушення з боку депутатів повинні переслідуватися в повному обсязі. Це обмеження може посилюватися, залежно від ситуації у кожній окремій країні, враховуючи стан розвитку і незалежність судової системи.

На думку Місії, повне скасування системи депутатської недоторканості суперечитиме нормам найефективнішої міжнародної парламентарної практики, а також рекомендаціям Венеціанської комісії. Таке скасування також наражатиме народних депутатів на ризики стати об'єктом політично вмотивованого судового переслідування за виконання законних обов'язків. Водночас обмеження недоторканості, беззаперечно, необхідне у разі вчинення кримінальних

⁴⁵ Концепція депутатської недоторканості з'явилася в Британії у чотирнадцятому сторіччі, коли король наказав арештувати, висунув обвинувачення та засудив парламентаря до смертної кари за критику монарха. Парламент успішно запобіг виконанню вироку та у 1689 році сформував правові основи захисту парламентарів від переслідування за промови та дії у стінах парламенту. Після Французької революції членам Національної асамблеї також було надано аналогічні та навіть ширші права, що стало прикладом для багатьох європейських країн.

⁴⁶ <http://uatoday.tv/politics/lawbreaker-lawmaker-ukrainian-mp-arrested-in-bribes-for-favors-scandal-496024.html>.

⁴⁷ (Венеціанська комісія, 2014 рік)

правопорушень, а також для надання Верховній Раді повноважень на позбавлення недоторканності за певних обставин.

Кодекс поведінки та етичних норм

Кодекси поведінки та етичних норм, які застосовуються парламентами різних країн світу, є досить різними. У низці країн Європи запроваджено досить детальні та суворі кодекси етичних норм і стандартів поведінки у відповідь на конкретні інциденти чи результати журналістських розслідувань неетичної поведінки членів парламенту. Кодекси етичних норм можуть впроваджуватися у вигляді внутрішніх регламентів парламенту (що є звичайною практикою в країнах, у яких традиційно використовується система загального права), або у вигляді офіційних нормативних актів (що є звичайною практикою в країнах, у яких використовується система цивільного права). Кодекс етичних норм зазвичай розпочинається з формулювання принципів, яких мають дотримуватися члени та працівники парламентів. Він містить докладний перелік правил поведінки, а також окреслює чіткі механізми дотримання правил і застосування санкцій.

Незважаючи на те, що кодекси поведінки корисні для визначення того, що є прийнятним, а що неприйнятним, вони не створюють і не можуть гарантувати «відповідну, правильну, прозору та чесну поведінку членів парламенту». Кодекси поведінки є тільки допоміжними інструментами встановлення норм поведінки, які відображають *культуру установи* ⁽⁴⁸⁾.

Згідно з Настановами Глобальної організації парламентаріїв проти корупції/ Вестмінстерської фундації за демократію (GOPAC/WFD) щодо етичних норм і стандартів поведінки парламентаріїв пропонується, щоб кодекси стандартів поведінки охоплювали сім основних аспектів, згідно з якими члени парламентів повинні:

1. Завжди діяти в *інтересах громадян*;
2. За жодних обставин не приймати фінансових або інших зобов'язань для реалізації *сторонніх інтересів*;
3. Приймати рішення на підставі *об'єктивних критеріїв та аргументів*;
4. Нести *відповідальність* за свої дії;
5. *Відкрито і прозоро* приймати рішення та пояснювати процеси прийняття рішень;
6. Діяти чесно та уникати *будь-яких конфліктів інтересів*;
7. *Підтримувати етичну поведінку у складі урядових органів і серед громадськості*, подаючи відповідні приклади ⁽⁴⁹⁾.

Місія рекомендує, щоб ВРУ розробила та впровадила кодекс етичних норм, який буде ефективним за умови комплексного, консультативного і прозорого *процесу* його підготовки. Настанови GOPAC/WFD можуть стати корисною «дорожньою картою» для впровадження цього комплексного процесу та забезпечать формування кодексу поведінки, який буде зрозумілим не лише для народних депутатів, але й для організацій з питань контролю роботи Верховної Ради та суспільства в цілому. Такий кодекс стане частиною нової культури підзвітної та відповідальної поведінки у Верховній Раді.

⁴⁸ Stapenhurst і Pelizzo (2004 рік).

⁴⁹ (Power, 2009).

7.3. Рекомендації

Місія з оцінки потреб висловлює своє занепокоєння у зв'язку з великою кількістю фактів непристойної поведінки у стінах ВРУ і переконана у необхідності розробки установою загальнообов'язкових принципів на підтримку виконання важливої роботи Верховної Ради, що полягає у забезпеченні проведення демократичних реформ та економічного відновлення в Україні. За таких обставин, пропонується вжити проміжних заходів для відновлення порядку та безпечного середовища у ВРУ у рамках комплексного процесу, спрямованого на розробку надійного та ефективного кодексу поведінки, який має підтримувати у Верховній Раді атмосферу демократії та відповідального ставлення.

48. **Голова ВРУ (або заступник, головуючий на пленарному засіданні) повинен мати право назвати та відсторонити від участі у пленарній сесії ВРУ депутатів за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи ВРУ. 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 рекомендується започаткування роботи інституту парламентських приставів;
50. Народні депутати, які прагнуть оскаржити своє покарання матимуть можливість презентувати свою справу під час чергового засідання Комітету з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
51. Спеціально визначені експерти з питань регламенту і процедурних аспектів роботи ВРУ повинні під час пленарного засідання асистувати Голові Верховної Ради (або головуючому на засіданні), надаючи за його зверненням відповідну інформацію та гарантуючи, що робота ВРУ під час пленарного засідання відбувається строго з дотриманням усіх регламентних вимог;
52. **Необхідно розробити та інституціоналізувати у ВРУ Кодекс поведінки народного депутата. Впровадження Кодексу поведінки повинне відбуватися із урахуванням принципів всеохоплюваності, консультативності, та прозорості та у відповідності до кращої світової практики.**

Бібліографія

- Association Parlementaire de la Francophonie (2009), *La réalité démocratique des Parlements: Quels critères d'évaluation?* Paris, APF, available at: http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/la_realite_democratique_des_parlements_-_quels_criteres_devaluation_-_geneve.pdf.
- Bach, S. (1996). 'From Soviet to parliament in Ukraine: The Verkhovna Rada during 1992–94'. *The Journal of Legislative Studies*, 2, pp.213-230.
- Birch, S. (2000). *Descriptive, Ideological, and Performative Representation in the Ukrainian Verkhovna Rada*. In *Annual Conference of the Political Studies Association* (April 10-13), available at: http://shron.chtyvo.org.ua/Sarah_Birch/Descriptive_Ideological_and_Performative_Representation_in_the_Ukrainian_Verkhovna_Rada_en.pdf.
- Coghill, K., Lewis, C., and Steinack, K. (2012). 'How should elected members learn parliamentary skills: An overview.' *Parliamentary Affairs*, No 65, pp.505-519.
- Commonwealth Parliamentary Association (2005), *Administration and Financing of Parliament: A Study Group Report*, London, CPAHQ, available at: http://dev.cpahq.org/uploadedFiles/Information_Services/Publications/CPA_Electronic_Publications/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport.pdf.
- Commonwealth Parliamentary Association (2006) *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures A Study Group Report* Published by the Commonwealth Parliamentary Association, London, CPAHQ, available at: http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended_Benchmarks_for_Democratic_Legislatures.aspx.
- Commonwealth Parliamentary Association and National Democratic Institute (2013), *Benchmarking 2.0: Improving Parliamentary Performance in a Tech-Enabled World*, available at: http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Annual_Conference/Cameroon/Benchmarking_2.0.aspx.
- Couderc, Michel (1998), *The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies*, Geneva, InterParliamentary Union, available at: www.ipu.org/ASGP-e/Couderc.pdf.
- Crespo, Allen, Marilia (1993), *Parliamentary immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament*, Luxemburg, European Parliament, available at: <http://aei.pitt.edu/42677/1/A6718.pdf>.
- Dodd, L. (2015). *Coalitions in parliamentary government*. Princeton, Princeton University Press.
- Griffith, Gareth (2006). 'Parliament and accountability: the role of parliamentary oversight committees'. *Australasian Parliamentary Review*, No 21, pp. 7-46.
- Hix, Simon (2000), 'Parliamentary oversight of executive power: what role for the European parliament in comitology?' Christiansen, Thomas and Kirchner, Emil, (eds.) *Committee Governance in the European Union. Europe in change*. Manchester, Manchester University Press, pp. 62-78.
- Hix, S., & Høyland, B. (2013). 'Empowerment of the European Parliament'. *Annual Review of Political Science*, No 16, pp. 171-189.
- Kemp, Brechtje (2013), *Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), The Netherlands Institute for Multiparty Democracy, available at: http://www.idea.int/publications/political-party-dialogue/index.cfm?utm_source=Paloma&utm_medium=Newsletter&utm_campaign=International+IDEA+Newsletter+April-June+2013
- Kuzio, Taras (2015), *Ukraine: Democratization, Corruption and the New Russian Imperialism*, Praeger, Santa Barbara.

- McGee, D. (2002). *The overseers: public accounts committees and public spending*. London, Pluto Press.
- Michaud, N., & Tremblay, S. (2006). 'Les livres blancs en matière de politique étrangère *Épistémologie et perspectives analytiques*'. *Études internationales*, No 37(1), pp. 7-33.
- Murphy, Jonathan (2010), *Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments*, Brussels, European Commission
- Myttenaere, Robert (1998), *The Immunities of Members of Parliament*, Geneva, Association of Secretaries General of Parliament, available at: <http://www.ipu.org/ASGP-e/Myttenaere.pdf>
- National Democratic Institute (2015), *Ukraine's Second Front: an Assessment of the Political and Civic Landscape Following the October 2014 Parliamentary Elections*, available at: <https://www.ndi.org/ukraine-assessment-report-2015>
- Pelizzo, Riccardo, and Frederick, Stapenhurst (2013). *Parliamentary oversight tools: A comparative analysis*. London, Routledge.
- Power, Greg (2009), *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A guide for parliamentarians*, London, Westminster Foundation for Democracy and GOPAC, available at: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf.
- Richardson, J., & Mazey, S. (Eds.). (2015). *European Union: power and policy-making*. London, Routledge.
- Stapenhurst, Rick, Riccardo, Pelizzo, David, M. Olson, and Lisa, von Trapp (2008), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, Washington, World Bank, available at: <http://goo.gl/kmfuVI>.
- Stapenhurst, Rick and Riccardo, Pelizzo (2004), *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, World Bank Institute, available at: http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislative_Ethics_and_Codes_of_Conduct.pdf.
- Теліпко В. Е. (2010), *Конституційне та конституційно-процесуальне право України* (V.E. Telipko (2010), *Constitutional law and procedure in Ukraine*), available at: <http://mego.info>.
- Tyshchenko, Yulia and Yulia, Kazdobina (2015), *Problems of Parliamentary Ethics in Public Opinion Polling*, Kiev, UCIPR, available at: [http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/ENG%20report%20ethics%20OSCE%20\(1\).pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/ENG%20report%20ethics%20OSCE%20(1).pdf).
- UCIPR (2015), *Key Problems of Parliamentary Ethics, Parliamentary Reform as Assessed by Experts*, Kiev.
- Van der Hulst, Marc (2000), *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, available at: http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf.
- Venice Commission (2014), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, Adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (21-22 March 2014), Study No. 714 / 2013, Strasbourg, available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).
- Whitmore, S. (2004). *State Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament, 1990-2003*. London, Routledge.
- Winzen, T. (2013). 'European integration and national parliamentary oversight institutions', *European Union Politics*, No 14, pp. 297-323.
- Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, available at: www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf.
- Zander, Michael (2015), *The law-making process*, London, Bloomsbury Publishing.

ЧАСТИНА ДРУГА: Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді				
1.	Необхідно схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України.	2016 рік	Досягнення компромісу між Кабінетом Міністрів, Адміністрацією Президента та ВРУ, можливо шляхом підписання Меморандуму про взаєморозуміння.	Допомога зовнішніх експертів стосовно міжінституційних відносин та угод. Проведення семінарів для депутатів стосовно відносин між представниками виконавчої і законодавчої влади.
2.	Офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла Книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видаватиметься відповідний висновок.	на постійній основі	Систематичне подання Білих Книг. Покращення загальної якості законодавчих проектів.	Допомога зовнішніх експертів/проведення підготовки персоналу щодо складання та аналізу Білих Книг.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
3.	Зареєстрованими можуть бути виключно законопроекти, які відповідають вимогам статті 92 Регламенту ВРУ та супроводжуються достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна бути дотримана відповідність законопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, відповідності зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію тощо).	на постійній основі	Повне дотримання Статті 92 Регламенту ВРУ.	Зовнішня підтримка/підготовка персоналу щодо найефективніших методів фінансової та економічної оцінки законодавства.
4.	Апарат Верховної Ради повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з існуючим національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено у разі невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту ВРУ.	на постійній основі	Повне дотримання Статей 90 і 91 Регламенту ВРУ. Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ.	Зовнішня підтримка/підготовка персоналу щодо складання юридичних висновків до законопроектів.
5.	У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ, до сфери компетенції якого відноситимуться питання дотримання положень Регламенту ВРУ, а також перевірка усіх законопроектів на предмет відповідності нормам Регламенту до офіційної реєстрації.	2016 рік	Перегляд внутрішніх документів ВРУ (організаційна структура, бюджет) і формування нового структурного підрозділу.	
6.	Після початку роботи кожної наступної сесії ВРУ необхідно проводити відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами, які в подальшому розглядатимуться Верховною Радою. Для включення до переліку обиратимуться 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом у відповідності до кількісного складу фракції/групи.	2016 рік; починаючи з VI сесії 8-го скликання	Суттєве скорочення кількості депутатських законопроектів, внесених до порядку денного пленарних засідань.	
7.	У графіку кожного пленарного тижня та в графіках роботи комітетів повинен бути передбачений час для розгляду законопроектів, ініційованих народними депутатами.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ.	Зовнішня підтримка у формуванні порядку денного пленарних засідань.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
8.	Положення Регламенту Верховної Ради повинні бути переглянуті у частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами ВРУ.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ.	
9.	Кадрові потреби комітетів та потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами.	на постійній основі	Впровадження змін і доповнень до відповідних законодавчих актів.	Проведення курсів підготовки/обмін представниками секретаріатів комітетів/здійснення навчальних візитів до третіх країн.
10.	Календарний план роботи Верховної Ради повинен бути переглянутий у контексті запровадження об'єднаних пленарно-комітетських тижнів та відмови від тижнів, цілком присвячених роботі у комітетах.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ. Скасування «комітетські тижні».	Зовнішня підтримка у визначенні порядку денного пленарних засідань.
11.	Підхід до організації роботи Погоджувальної Ради з питань формування порядку денного роботи парламенту повинен бути переглянутий. Засідання Погоджувальної Ради повинні відбуватися у закритому для ЗМІ режимі.	2016	Проведення засідання Погоджувальної ради у закритому для ЗМІ режимі.	
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 ЗМІ держави.	2016 рік	Впровадження системи роботи групи спеціальних парламентських кореспондентів.	

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
13.	Процедури ухвалення законодавства у Верховній Раді слід переглянути з метою запровадження системи голосування за <i>звичайні</i> закони простою більшістю за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений у відповідності з міжнародними нормами. Вимога щодо абсолютної більшості голосів повинна бути збережена для ухвалення <i>особливих</i> законів виняткової важливості, перелік яких слід визначити з урахуванням міжнародної практики.	2016-2017 рр.	Впровадження необхідних змін і доповнень до законодавства. Впровадження системи голосування простою більшістю голосів. Впровадження класифікації законодавства.	Зовнішня підтримка у застосуванні найефективніших міжнародних методів роботи, пов'язаних із системами голосування.
Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади				
14.	Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд ВРУ та складатимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері.	2016 рік	Впровадження необхідних змін і доповнень до законодавства. Щорічне надання парламенту письмових звітів уряду та міністерств.	Зовнішня експертна підтримка уряду та міністерств у підготовці щорічних звітів для ВРУ.
15.	Необхідно розробити чіткі інструкції для народних депутатів щодо предмету та можливих тем депутатських запитів і звернень. Необхідно запровадити систему реєстрації та публікації депутатських запитів та звернень, а також отриманих відповідей.	2016 рік	Внесення змін і доповнень до Закону «Про статус народного депутата України», Регламенту ВРУ та інших відповідних законодавчих актів.	Зовнішня експертна підтримка щодо питань, які стосуються запитів народних депутатів. Проведення семінарів для депутатів щодо співпраці з громадянами.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
16.	Кожен комітет Верховної Ради повинен щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дозволить здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно.	2017 рік	Впровадження змін і доповнень до Закону «Про комітети ВРУ», Регламенту ВРУ та інших відповідних законодавчих актів.	Проведення семінарів для депутатів, зокрема голів Комітетів щодо найефективніших методів здійснення нагляду. Проведення курсів підготовки співробітників секретаріатів комітетів.
17.	У структурі Верховної Ради наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситись зі сферами відповідальності міністерств.	9-те скликання	Впровадження змін і доповнень до Закону «Про комітети ВРУ», Регламенту ВРУ та інших відповідних законодавчих актів.	
18.	Для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів у парламентських комітетах та парламентських делегаціях пропонується, починаючи з наступного скликання Верховної Ради, запровадити методику розподілу посад за принципом «д'Ондт».	9-те скликання	Розподіл посад у ВРУ здійснюється у прозоріший спосіб.	Зовнішня експертна підтримка щодо використання методу д'Ондта.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
19.	Пропонується розглянути можливість запровадження у Комітеті Верховної Ради з питань бюджету інституту «доповідача», з його подальшим можливим поширенням на роботу інших комітетів.	2017 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ та інших відповідних законодавчих актів.	Зовнішня експертна підтримка з питань впровадження «системи доповідача» у комітетах. Проведення підготовки співробітників секретаріатів комітетів щодо використання «системи доповідача» Проведення семінарів для депутатів щодо функцій доповідачів.
20.	Відповідні комітети ВРУ повинні здійснювати більш змістовний аналіз та супроводження звітів, які надходять до ВРУ від Рахункової Палати України.	на постійній основі	Розгляд звітів Рахункової палати на засіданнях комітетів і пленарних засіданнях.	
21.	Уповноважений ВРУ з прав людини (Омбудсмен) повинен доповідати у Верховній Раді щорічні (а у разі необхідності - спеціальні) звіти, які повинні відповідним чином схвалюватись та супроводжуватись у відповідності до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».	на постійній основі	Розгляд звітів Омбудсмена на засіданнях комітету і пленарних засіданнях.	
<i>Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам</i>				
22.	У відповідності до Плану заходів «Відкритий парламент», необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у ВРУ та є предметом громадського обговорення (з використанням, серед іншого, WEB інтерфейсу та новітніх ІТ засобів).	2016-2017 рр.	Впровадження необхідних змін і доповнень до законодавства. Впровадження нових ІТ-інструментів для забезпечення можливості громадянам коментувати законопроекти.	Зовнішня експертна підтримка щодо використання сучасних ІТ-інструментів.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
23.	Необхідно розробити та схвалити стратегію переходу до електронного парламентаризму, включаючи середньострокову стратегію Інформаційних та Комунікаційних технологій (на 3-5 років). Необхідно передбачити відповідні ресурси, направлені на підвищення рівня прозорості та ефективності парламентських процесів.	2016 рік	Впровадження стратегії Інформаційних та Комунікаційних технологій.	Зовнішня експертна підтримка щодо електронного парламенту та стратегії інформаційних та комунікаційних технологій.
24.	У співпраці з Адміністрацією Президента України та Кабінетом Міністрів України необхідно розробити стратегію переведення у цифровий формат документообігу, пов'язаного з законодавчим процесом у рамках «законодавчого трикутника».	2016 рік	Впровадження стратегії з переведення в цифровий формат документообігу.	
25.	З метою забезпечення впровадження стратегії переходу до електронного парламенту необхідним є поступове збільшення чисельності відповідних ІТ спеціалістів. Працівникам ВРУ, відповідальним за інформаційні технології, необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у сфері електронного парламентаризму.	2016-2017 рр.	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет) і залучення додаткових співробітників.	Зовнішня технічна допомога. Навчальні візити співробітників ВРУ до національних парламентів третіх країн або ЄП. Проведення навчань співробітників ВРУ.
26.	Верховна Рада України повинна розробити та схвалити «цифрову» стратегію, яка б дозволила створити сучасну службу з питань інтернету та соціальних медіа із залученням команди досвідчених експертів з метою підвищення популярності он-лайн платформи ВРУ.	2016 рік	Збільшення присутності ВРУ у соціальних мережах. Підготовка нового персоналу.	Зовнішня експертна підтримка і технічна допомога/навчання з питань шляхів підвищення популярності у соціальних мережах.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
27.	У світлі такої реформи доцільним є проведення дослідження та здійснення інвестицій в відповідні системи кібер безпеки.	2016 рік	Оновлення систем кібер безпеки.	Зовнішня експертна підтримка і технічна допомога/навчання з питань кібер 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.	2016 рік	Впровадження брендингової стратегії у межах ширшої стратегії інформаційних та комунікаційних технологій.	Зовнішня експертна підтримка та технічна допомога з питань комунікаційної стратегії та брендингу.
29.	Необхідно переглянути структуру підрозділу ВРУ, відповідального за здійснення комунікаційної політики та здійснити кроки з подальшого реформування, зокрема у частині об'єднання формально незалежних медіа у структурі апарату ВРУ. Працівникам ВРУ, відповідальним за комунікаційну політику необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у зазначеній сфері.	2016 рік	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет).	Навчальні візити співробітників ВРУ до національних парламентів третіх країн або ЄП. Проведення навчань співробітників ВРУ.
Наближення українського законодавства до права ЄС				
30.	Необхідно ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та впровадження норм права ЄС замість застарілого Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС».	2016 рік	Прийняття нового закону, який замінює застарілий Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».	Зовнішня експертна підтримка.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
31.	З метою кращого упорядкування законодавчого процесу Верховна Рада, зокрема Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції повинні розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з КМУ та народними депутатами).	2016 рік	Прийняття річних планів. Внесення змін і доповнень до внутрішніх регламентів ВРУ і КМУ.	
32.	ВРУ вправі очікувати, що усі законопроекти, які подаються до ВРУ Кабінетом Міністрів супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо його відповідності зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію. ВРУ дотримуватиметься цього ж принципу під час проведення пленарних засідань.	2016 рік	Внесення змін і доповнень до внутрішніх регламентів ВРУ і КМУ.	Зовнішня експертна підтримка урядовим структурам щодо найкращих міжнародних практик.
33.	Спроможність комітетів ВРУ у сфері наближення українського законодавства до права ЄС повинна бути підсилена, зокрема шляхом визначення у кожному комітеті відповідальної особи за таку роботу, з урахуванням необхідності підвищення рівня співпраці між комітетами ВРУ та Комітетом з питань європейської інтеграції.	2016-2017 рр.	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет) і залучення додаткових співробітників.	
34.	У відповідності до зростаючої спроможності Секретаріату Кабінету Міністрів, та метою забезпечення здійснення кваліфікованої експертизи щодо відповідності праву ЄС та зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію необхідним є посилення кадрового потенціалу Апарату ВРУ, а також Секретаріату Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції. Відповідним працівникам необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими практиками ЄС та обміну передовими навичками у зазначеній сфері (розробка законопроектів, впровадження та моніторинг реалізації наближеного законодавства, оцінка недоліків у законодавстві).	2016-2017 рр.	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет) і залучення додаткових співробітників.	Зовнішня експертна підтримка щодо найкращих міжнародних практик. Навчальні візити співробітників ВРУ до національних парламентів третіх країн або ЄП. Проведення навчань співробітників ВРУ.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
Адміністративна спроможність				
35.	Право Верховної Ради на формування операційного бюджету установи повинне поважатися де-юре та де-факто. Разом з тим, кошторис ВРУ та його виконання повинно бути предметом ретельного аудиту, що проводитиметься Рахунковою Палатою України (наприклад – один раз на скликання).	9-ти скликання	Проведення аудиту рахунків ВРУ Рахунковою палатою раз на скликання (починаючи з 9-го скликання).	Зовнішня експертна підтримка /підготовка співробітників, які беруть участь у підготовці бюджету ВРУ.
36.	Уся нормативно-правова база документів, які регламентують роботу Апарату ВРУ повинна бути консолідована в єдиний звід внутрішніх правил, у тому числі щодо проведення кадрової політики.	2016-2017 рр.	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет). Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ.	
37.	Усі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включаючи бібліотеку ВРУ та Інститут законодавства, повинні буди консолідовані та стати частиною посиленої структури Апарату ВРУ.	2016 р.	Формування нового «Дослідницького центру» ВРУ на базі Інституту законодавства, Парламентської бібліотеки та відповідних підрозділів Апарату ВРУ.	Зовнішня експертна підтримка з питань реорганізації парламенту. Підготовка співробітників для роботи на нових посадах, зокрема в бібліотеці, а також спеціалістів з питань досліджень та аналізу, для надання якісних послуг депутатам.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
38.	У структурі Апарату ВРУ повинна бути створена цілковито оновлена сучасна Кадрова Служба.	2016 рік	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет).	Зовнішня експертна підтримка з питань розвитку кадрового потенціалу і функціонування кадрових служб в парламентах ЄС.
39.	Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу ВРУ, 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.	2016-2017 рр.	Впровадження у ВРУ стратегії розбудови кадрового потенціалу.	Зовнішня експертна підтримка з питань розбудови кадрового потенціалу. Набуття досвіду для створення власної служби підготовки та перепідготовки персоналу.
40.	Короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців. У відповідності до міжнародної практики проходження стажування не повинне мати наслідком обов'язкове працевлаштування.	на постійній основі	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет). Впровадження чітких правил щодо стажування.	Зовнішня експертна підтримка щодо процедур стажування.
41.	Верховна Рада України у довгостроковій перспективі може розглянути можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби.		Впровадження необхідних змін і доповнень до відповідних законодавчих актів.	Зовнішня експертна підтримка щодо функціонування системи парламентської державної служби.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
42.	Усі помічники народних депутатів (незважаючи на те, чи їх робота оплачувана чи вони працюють як волонтери) з метою дотримання принципу прозорості парламенту, повинні мати затверджені посадові інструкції, які визначають роль та повноваження таких помічників та відповідним чином реєструються Управлінням кадрового забезпечення Апарату ВРУ. Зазначене є підставою для надання таким поміщикам права доступу до приміщень ВРУцій.	2016 рік	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ.	Проведення семінарів/тренінгів з питань діяльності помічників депутатів.
43.	Слід розглянути можливість визначення реалістичної, проте невеликої кількості помічників для одного депутата, яким би ВРУ видавала відповідне посвідчення.	2017 рік	Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет).	
Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді				
44.	Рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше.	2016 рік	Прийняття нового закону щодо статусу опозиції у ВРУ або впровадження змін і доповнень до чинного законодавства.	
45.	У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), який забезпечуватиме підтримку та координацію діяльності міжфракційних угруповань, скликатиме зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають в рамках законодавчого процесу, виступати в ролі помічника (посередника) у питаннях підтримки політичного діалогу та досягнення консенсусу.	2016 рік	Створення підрозділу з питань міжпартійного діалогу в Апараті ВРУ. Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет). Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ. Формування робочої програми і стратегії для підтримки міжпартійного діалогу.	Зовнішня експертна підтримка і технічна допомога/проведення тренінгів для співробітників щодо механізмів досягнення консенсусу та політичного діалогу.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
46.	Необхідно підвищити спроможність політичних партій, представлених у ВРУ, у тому числі шляхом підвищення рівня міжпартійного діалогу та спільного створення атмосфери довіри та побудови консенсусу.	2016-2017 рр.	Посилення внутрішньої спроможності та структури партій.	Зовнішня експертна підтримка /навчальні візити/проведення курсів підготовки для представників партій щодо структури і функцій політичних партій.
47.	З метою посилення міжпартійного діалогу та діалогу всередині коаліції між лідерами політичних партій або представників фракцій парламенту необхідно започаткувати роботу неформальних платформ для здійснення політичного діалогу, які спиратимуться на досвід третіх сторін, до яких існує довіра.	2016-2017 рр.	Участь лідерів/представників політичних фракцій/груп у неформальному політичному діалозі поза межами ВРУ .	Зовнішня експертна підтримка у навчанні та посередництві щодо проведення неформального політичного діалогу за межами ВРУ.
Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді				
48.	Голова ВРУ (або заступник, головуючий на пленарному засіданні) повинен мати право назвати та відсторонити від участі у пленарній сесії ВРУ депутатів за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи ВРУ. Термін відсторонення залежатиме від ступеня серйозності порушення порядку. Крім того, необхідно розглянути можливість запровадження фінансових стягнень.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ.	
49.	Для підтримки належного порядку під час проведення пленарних засідань рекомендується започаткування роботи інституту парламентських приставів.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ. Формування інституту приставів.	Зовнішня експертна підтримка щодо найефективніших європейських методів роботи парламентських приставів.

№	Рекомендації Місії з оцінки потреб	Строк	Індикатори	Можлива допомога
50.	Народні депутати, які прагнуть оскаржити своє покарання матимуть можливість презентувати свою справу під час чергового засідання Комітету з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ.	
51.	Спеціально визначені експерти з питань регламенту і процедурних аспектів роботи ВРУ повинні під час пленарного засідання асистувати Голові Верховної Ради (або головуєчому на засіданні), надаючи за його зверненням відповідну інформацію та гарантуючи, що робота ВРУ під час пленарного засідання відбувається строго з дотриманням усіх регламентних вимог.	2016 рік	Впровадження змін і доповнень до Регламенту ВРУ. Перегляд внутрішніх нормативних актів ВРУ (організаційна структура, бюджет).	
52.	Необхідно розробити та інституціоналізувати у ВРУ Кодекс поведінки народного депутата. Впровадження Кодексу поведінки повинне відбуватися із урахуванням принципів всеохоплюваності, консультативності, та прозорості та у відповідності до кращої світової практики.	2016 рік	Прийняття ВРУ Кодексу поведінки.	Зовнішня експертна підтримка з питань етики і кодексів поведінки.

ЧАСТИНА ТРЕТЯ: Додатки

Додаток 1: Меморандум про взаєморозуміння



МЕМОРАНДУМ ПРО ВЗАЄМОРОЗУМІННЯ МІЖ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПАРЛАМЕНТОМ ПРО СПІЛЬНІ РАМКИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ПІДТРИМКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Беручи до уваги:

- що історична одночасна ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 року чітко продемонструвала європейську перспективу для України, а також зацікавленість і прихильність обох Сторін до розвитку міцних міжпарламентських відносин;
- що Парламентський комітет асоціації Україна – ЄС, зібраний вперше в Брюсселі 24-25 лютого 2015 року, підтвердив обоюсторонній намір підтримувати швидке і повне здійснення Україною орієнтованих на ЄС комплексних реформ;
- що Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман і Президент Європейського Парламенту Мартін Шульд на зустрічі в Брюсселі 24 лютого 2015 року домовилися розпочати комплексну програму парламентської підтримки для України;
- що рішення Групи Європейського Парламенту з питань підтримки демократії та координації виборів – на основі пропозиції делегації Європейського Парламенту зі спостереження за виборами на парламентських виборах у жовтні 2014 року – розглядати Україну в якості пріоритетної країни для діяльності у галузі підвищення інституційної спроможності парламенту та сприяння діалогу також продемонструвало прихильність до встановлення довгострокових і широкіх партнерських відносин з Верховною Радою України;

Сторони домовляються про наступне:

I. МЕТА

Метою цього Меморандуму про взаєморозуміння (далі – «Меморандум») є створення спільних рамок для парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Діяльність з надання парламентської підтримки здійснюватиметься відповідно до національного порядку денного реформ та програм розвитку України, пріоритетів Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, буде послідовною і доповнюватиме загальні зусилля ЄС, що координуються Групою підтримки України в Європейській Комісії, спрямовані на зміцнення демократії та верховенства права в Україні.

II. ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ

Сторони цього Меморандуму домовилися працювати в напрямку:

- забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України – законодавчої, контролюючої та представницької;
- підвищення якості українського парламентаризму;
- підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України;
- реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Переслідуючи ці цілі, Сторони будуть зосереджені на:

- підвищенні якості законодавства та законодавчого процесу в Україні,
- зміцненні інституційної спроможності парламентських комітетів, в тому числі шляхом використання кращого європейського досвіду планування та організації їх роботи, а також

підтримці політичного аналізу з метою гармонізації законодавства України з законодавством ЄС;

- перегляді Регламенту та інших документів, що визначають внутрішню організацію Верховної Ради України, а також допомозі у розробці кодексу поведінки парламентаріїв; підвищенні ефективності взаємодії між більшістю та опозицією, між політичними фракціями, а також між комітетами Верховної Ради України;
- посиленні кадрового потенціалу та реформуванні Апарату Верховної Ради України на сучасну службу, орієнтовану на надання послуг;
- розширенні комунікації і полегшенні взаємодії Верховної Ради України з громадськістю, громадянським суспільством, засобами масової інформації та іншими зацікавленими сторонами.

III. ОБСЯГ І ЗАХОДИ

Обсяг програми парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності буде визначено протягом 3-х місяців діяльності *«Місії з оцінки потреб»*, яку очолюватиме авторитетний політичний діяч з великим парламентським досвідом, підсумком роботи якої буде *«Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»*. *«Місія з оцінки потреб»* користуватиметься підтримкою обох інституцій і матиме повний доступ до діяльності і документів Верховної Ради України в обсязі, необхідному для належного виконання цього Меморандуму.

«Доповідь» буде представлено на спільному заході високого рівня в Європейському Парламенті («Український тиждень»), в якому візьмуть участь Верховна Рада України, Європейський Парламент, національні парламенти держав-членів ЄС, а також представники інших інституцій ЄС, міжнародних організацій та громадянського суспільства.

Рекомендації *«Доповіді»* буде імplementовано під політичним керівництвом Голови Верховної Ради України і Президента Європейського Парламенту та за відповідальністю співголів Парламентського комітету асоціації Україна-ЄС, яких також було уповноважено наглядати та координувати заходи у галузі парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Заходи здійснюватимуться у співпраці з усіма іншими відповідними інституціями ЄС та національними парламентами держав-членів ЄС.

Заходи з підтримки можуть серед іншого включати:

- навчальні візити народних депутатів України до Європейського Парламенту;
- навчання працівників Апарату Верховної Ради України;
- обмін передовим досвідом між членами парламентів і працівниками апаратів;
- парламентські конференції, семінари та круглі столи у Києві або в Брюсселі/Страсбурзі;
- необхідну технічну допомогу, парламентську підтримку та іншого роду заходи щодо підвищення інституційної спроможності;
- посилення співпраці на рівні відповідних комітетів Верховної Ради України та Європейського Парламенту.

IV. ТЕРМІН ДІЇ

Цей Меморандум діє протягом 18 місяців з дати підписання і може бути продовжений за взаємною згодою Сторін.

Вчинено у м. Київ 3 липня 2015 року в двох примірниках українською та англійською мовами, при цьому усі тексти є автентичними. У разі виникнення розбіжностей у влучанні переважну силу матиме текст англійською мовою.

Володимир ГРОЙСМАН
Голова Верховної Ради України


Мартін ШУЛЬЦ
Президент Європейського Парламенту



Додаток 2: Склад експертної робочої групи з питань підвищення інституційної спроможності Верховної Ради

СКЛАД

експертної робочої групи з питань координації міжнародної технічної допомоги та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

заступники Керівника експертної робочої групи

- | | | |
|----------------------------------|---|--|
| ГЕРАЩЕНКО
Ірина Володимирівна | - | Голова Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції |
| СЕМЕРАК
Остап Михайлович | - | Перший заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції |
| ГОПКО
Ганна Миколаївна | - | Голова Комітету Верховної Ради України у закордонних справах |

Члени експертної робочої групи від Верховної Ради України

від фракції ПАРТІЇ "БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА"

- | | | |
|--------------------------------------|---|---|
| КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ
Іванна Орестівна | - | Перший заступник голови Комітету Верховної Ради України у закордонних справах |
| ДЕНИСЕНКО
Вадим Ігорович | - | Член Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя |

від фракції Політичної партії "НАРОДНИЙ ФРОНТ"

- | | | |
|------------------------------|---|--|
| ПИНЗЕНИК
Павло Васильович | - | Перший заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України |
|------------------------------|---|--|

від фракції Політичної партії "Об'єднання "САМОПОМІЧ"

- | | | |
|------------------------------|---|---|
| РОМАНОВА
Анна Анатоліївна | - | Секретар Комітету, голова підкомітету з питань розвитку туризму, курортів та рекреаційної діяльності Комітету Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму |
|------------------------------|---|---|

від фракції Радикальної партії Олега Ляшка

- | | | |
|-------------------------------|---|--|
| ГАЛАСЮК
Віктор Валерійович | - | Голова Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва |
|-------------------------------|---|--|

від фракції політичної партії "Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина"

- КРУЛЬКО
Іван Іванович - Голова підкомітету з питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

від фракції Політичної партії Опозиційний блок"

- ПАПІЄВ
Михайло Миколайович - Голова підкомітету з питань депутатської етики Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України

Позафракційні народні депутати

- ПТАШНИК
Вікторія Юріївна - Член Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики

від експертного середовища

- ГОЛОВАТИЙ
Сергій Петрович - засновник Української правничої фундації, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор

- КОШЕЛЮК
Мирослав Євгенович - радник Голови Верховної Ради України (*на громадських засадах*)

від Апарату Верховної Ради України

- СЛИШИНСЬКИЙ
Володимир Іванович - Перший заступник Керівника Апарату Верховної Ради України

- МАРТИНЕНКО
Олександр Андрійович - Заступник Керівника Апарату Верховної Ради України

- БОНДАРЕНКО
Володимир Валерійович - Заступник Керівника Апарату Верховної Ради України – Керівник Головного організаційного управління, секретар групи

Додаток 3: Зустрічі, проведені Місією з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 рр.)

ПІБ	ПАРТІЯ	ПОСАДА
Зустрічі з керівництвом Верховної Ради України		
ГРОЙСМАН Володимир	Позафракційний депутат	Спікер ВРУ
СИРОЇД Оксана	Позафракційний депутат	Віце-спікер ВРУ
Зустрічі з лідерами фракцій/груп і представниками фракцій		
АР'ЄВ Володимир	БПП	Член фракції
БАНДУРОВ Володимир	«Воля народу»	Член групи
БЕРЕЗЮК Олег	«Самопоміч»	Голова фракції
БОЙКО Юрій	«Опозиційний блок»	Голова фракції
БУРБАК Максим	«Народний фронт»	Голова фракції
ВОЙЦЕХОВСЬКА Світлана	«Народний фронт»	Член фракції
ВОЙЦИЦЬКА Вікторія	«Самопоміч»	Член фракції
ВОВК Віктор	«Радикальна партія»	Заступник голови фракції
ЛУЦЕНКО Юрій	«БПП»	Голова фракції
МОСКАЛЕНКО Ярослав	«Воля народу»	Голова групи
ПИСАРЕНКО Валерій	«Партія «Відродження»	Співголова групи
СОБОЛЄВ Сергій	«Батьківщина»	Член фракцій
ТИМОШЕНКО Юлія	«Батьківщина»	Голова фракції

Зустрічі з представниками експертної групи з питань підвищення інституційної спроможності ВРУ		
ГАЛАСЮК Віктор	«Радикальна партія»	Голова Комітету з питань промислової політики та підприємництва
ГЕРАЩЕНКО Ірина	«БПП»	Голова Комітету з питань європейської інтеграції
ГОЛОВАТИЙ Сергій	-	Засновник Української правничої фундації, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор
ГОПКО Ганна	Позафракційний депутат	Голова Комітету у закордонних справах
ЗАЛІЩУК Світлана	«БПП»	Голова підкомітету Комітету у закордонних справах
ІОНОВА Марія	«БПП»	Член Комітету з питань європейської інтеграції, Співголова
ІВЧЕНКО Вадим	«Батьківщина»	Заступник голови Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин
КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ Іванна	«БПП»	Перший заступник голови Комітету у закордонних справах
КРУЛЬКО Іван	«Батьківщина»	Голова підкомітету з питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати Комітету з питань бюджету
ПАПІЄВ Михайло	«Опозиційний блок»	Голова підкомітету з питань депутатської етики Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України
ПТАШНИК Вікторія	Позафракційний депутат	Член Комітету з питань економічної політики
ПИНЗЕНИК Павло	«Народний фронт»	Перший заступник голови Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України
РОМАНОВА Анна	«Самопоміч»	Секретар Комітету з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту і

		туризму, Голова підкомітету з питань розвитку туризму, курортів та рекреаційної діяльності
СЕМЕРАК Остап	«Народний фронт»	Перший заступник голови Комітету з питань Європейської інтеграції
СОТНИК Олена	«Самопоміч»	Секретар Комітету з питань європейської інтеграції
Зустрічі з головами комітетів		
ВЛАСЕНКО Сергій	«Батьківщина»	Голова Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування
КНЯЗЕВИЧ Руслан	«БПП»	Голова Комітету з питань правової політики та правосуддя
КОЖЕМЯКІН Андрій	«Батьківщина»	Голова Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності
МЕЛЬНИК Сергій	«БПП»	Заступник голови Комітету з питань бюджету
СОБОЛЄВ Єгор	«Самопоміч»	Голова Комітету з питань запобігання та протидії корупції
ЮЖАНІНА Ніна	«БПП»	Голова Комітету з питань податкової та митної політики
Зустрічі з працівниками Апарату ВРУ		
БОНДАРЕНКО Володимир	-	Заступник Керівника Апарату – керівник центрального організаційного управління
ЗАЙЧУК Михайло	-	Колишній Керівник Апарату Верховної Ради
КІСТІОН Володимир	-	Перший заступник Керівника апарату – Керуючий справами
КОПИЛЕНКО Олександр	-	Директор Інституту законодавства Верховної Ради
МАРТИНЕНКО Олександр	-	Заступник Керівника Апарату
САЄНКО Олександр	-	Керівник Секретаріату Голови Верховної Ради

СЛИШИНСЬКИЙ Володимир	-	Перший заступник Керівника Апарату (виконуючий обов'язки Керівника Апарату)
ТЕПЛЮК Михайло	-	Заступник Керівника Апарату - керівник Головного юридичного управління
ШЕВЧУК Микола	-	Заступник Керівника Апарату
Зустріч з представниками Уряду та інших органів влади		
ЛУТКОВСЬКА Валерія	-	Уповноважений з прав людини
МАГУТА Роман	-	Голова Рахункової палати України
ЯРЕСЬКО Наталія	-	Міністр фінансів України
ЯЦЕНЮК Арсеній	«Народний фронт»	Прем'єр-міністр України
Зустрічі з представниками секретаріатів комітетів		
БЛИСТИВ Тетяна	-	Завідувач секретаріату Комітету з питань національної безпеки та оборони
ВАТУЛЬОВ Андрій	-	Завідувач секретаріату Комітету з питань бюджету
БЕНГЕР Володимир	-	Завідувач секретаріату Комітету з питань правової політики та правосуддя
НЕХОЦА Марія	-	Завідувач секретаріату Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради
Зустрічі з представниками міжнародної спільноти		
АНДЕРССОН-ЧАРЕСТ Петра (ANDERSSON-CHAREST Petra)	Канадський парламентський центр	Директор програм
БАЛІНОВ Іво (BALINOV Ivo)	Канадський парламентський центр	Керівник, Департамент з питань партнерства і розробки програм

БАРТОН Джед (BARTON Jed)	Агенція США з міжнародного розвитку (USAID)	Керівник Місії
БРЕНД Маркус (BRAND Marcus)	ПРООН	Радник з питань демократичного врядування
БРОК Елмар (BROK Elmar)	Європейський парламент	Голова Комітету у закордонних справах
ВЕЛЛЕ Клаус (WELLE Klaus)	Європейський парламент	Генеральний секретар ЄП
ДЕ ГРООТ Беренд (DE GROOT Berend)	Делегація ЄС в Україну	Керівник Департаменту з питань співпраці
ДЮБЕЛЬ Тім (DUBEL Tim)	USAID	Спеціаліст з питань інформаційних технологій у сфері державного врядування
ДЮФЛО Ремі (DUFLOT Remi)	Європейська комісія	Член групи підтримки Європейської комісії в Україні
ЕЛЕРС Герд (EHLERS Gerd)	GIZ	Спеціаліст з бюджетних питань
КВІЛЛЬ Жерар (QUILLE Gerrard)	Європейський парламент	Голова Служби посередництва ЄП
КОГУТ Ігор	USAID	Директор програми USAID «РАДА»
КУННАТ Георг (KUNNATH George)	Вестмінстерська фундація за демократію	Регіональний директор, країни Африки та Європи
ЛЕВІК Крістофер (LEVICK Christopher)	Вестмінстерська фундація за демократію	Старший менеджер програми
ЛЯХ Віктор	Фонд Східна Європа	Президент
МЮЛЛЕР Сабін (MULLER Sabine)	GIZ	Регіональний директор
ОСТЕРМАНН Філіпп (AUSTERMANN Philipp)	Парламент Німеччини	Старший спеціаліст

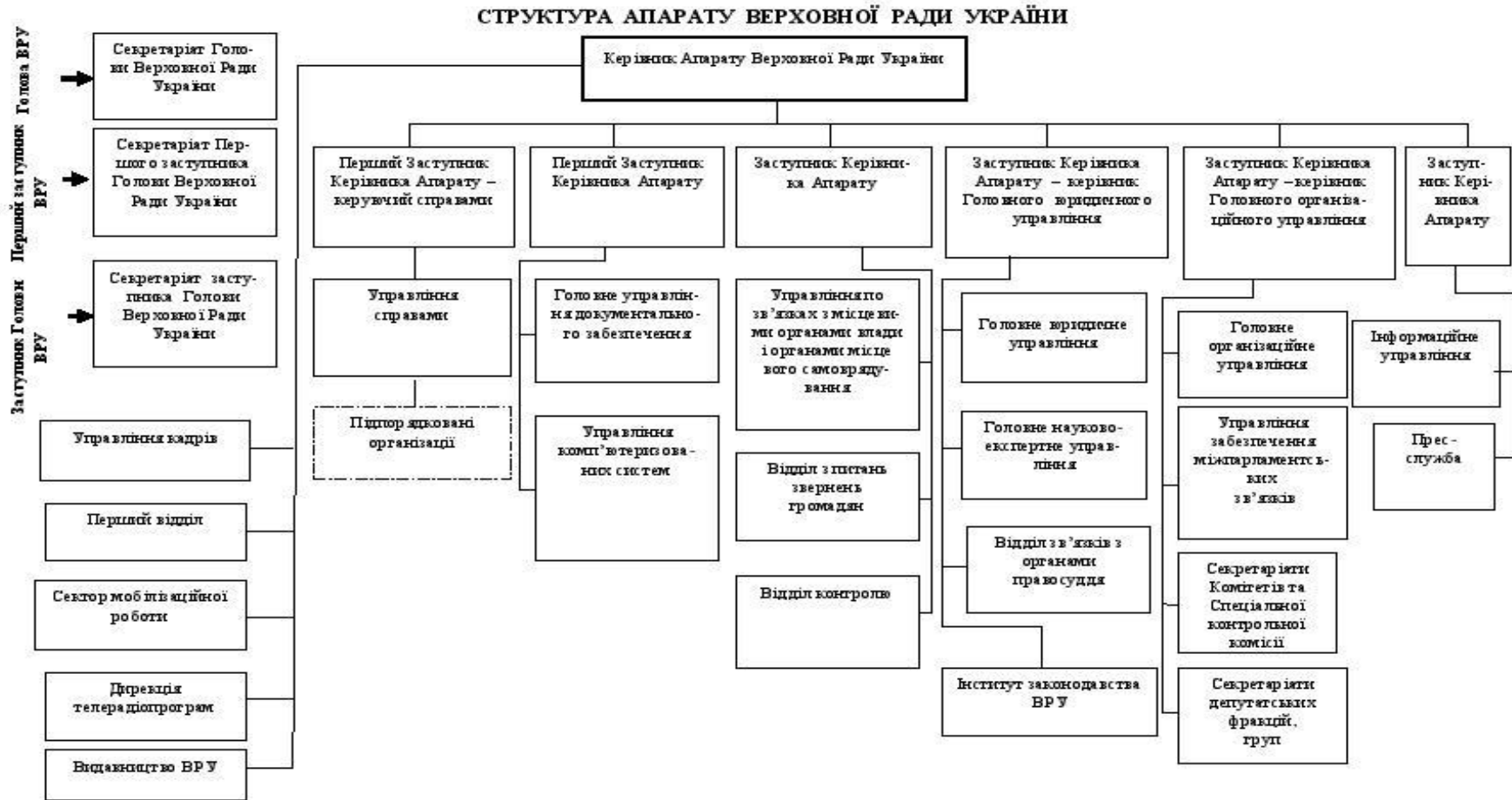
О'ХАГАН Мері (O'HAGAN Mary)	Національний демократичний інститут	Старший керівник відділу в Україні
ПАЙЄТТ Джеффри (PYATT Geoffrey)	Посольство США в Україні	Посол
ПІСКУН Олександр	USAID	Спеціаліст з управління проектів розвитку демократії
ПЛЕНКОВИЧ Андрей (PLENKOVIC Andrej)	Європейський парламент	Член Європейського парламенту (MEP), Голова комітету парламентської співпраці між ЄС та Україною
ПРАНЦКЯВІЧІУС Арнольдас (PRANCKEVICIUS Arnoldas)	Європейський парламент	Радник президента ЄП Шульца (Schulz)
РАХІМКУЛОВ Едуард (RAKHIMKULOV Eduard)	USAID	Заступник директора програми USAID «РАДА»
РАТТИ Франческа (RATTI Francesca)	Європейський парламент	Заступник Генерального секретаря ЄП
РОЖКО Надія	GIZ	Спеціаліст проекту підтримки реформ в управлінні державними фінансами
СКУРБАТИ Алан (SKURBATY Alan)	Консультативна місія ЄС в Україні	Радник
СПІВАК Андрій	Делегація ЄС в Україні	Менеджер сектора
ТОМБІНСКІ Ян (TOMBINSKI Jan)	Делегація ЄС в Україні	Голова делегації
УОКЕР Ніл (WALKER Neal)	ООН	Постійний координатор Організації Об'єднаних Націй
ХІЕМСТРА Ян Томас (HIEMSTRA Jan Thomas)	ПРООН	Постійний представник ПРООН
ШУЛЬЦ МАРТИН (SCHULZ Martin)	Європейський парламент	Президент Європейського парламенту

ШЕВЧЕНКО Андрій	USAID	Директор програми «РАДА»
ЩЕРБІНІНА Юлія	ПРООН	Старший менеджер програми
Зустрічі з НУО та організаціями громадянського суспільства		
Зустрічі з НУО	«Реанімаційний пакет реформ» «Громадський рух «ЧЕСНО» «Відкрито» «ОПОРА»	
Участь у заходах		
Участь у засіданні Парламентського комітету асоціації Україна-ЄС		
Участь у церемонії з нагоди впровадження Європейським парламентом Ініціативи гуманітарної допомоги для внутрішньо переміщених осіб в Україні		
Участь у засіданні Погоджувальної ради Верховної Ради України		
Участь та обмін думками з Парламентським комітетом асоціації Україна-ЄС		
Презентація Місії з оцінки потреб Групі ЄП з підтримки демократії та координації виборів		

Додаток 4: Комітети Верховної Ради України

1. Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин.
2. Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства.
3. Комітет з питань бюджету.
4. Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.
5. Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.
6. Комітет з питань економічної політики.
7. Комітет з питань європейської інтеграції.
8. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.
9. Комітет з питань запобігання і протидії корупції.
10. Комітет у закордонних справах.
11. Комітет з питань інформатизації та зв'язку.
12. Комітет з питань культури і духовності.
13. Комітет з питань науки і освіти.
14. Комітет з питань національної безпеки і оборони.
15. Комітет з питань охорони здоров'я.
16. Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки.
17. Комітет з питань податкової та митної політики.
18. Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин.
19. Комітет з питань правової політики та правосуддя.
20. Комітет з питань промислової політики та підприємництва.
21. Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.
22. Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики.
23. Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму.
24. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення.
25. Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю.
26. Комітет з питань транспорту.
27. Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності.
28. Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації.

Додаток 5: Організаційна структура Апарату Верховної Ради України



Додаток 6: Розподіл місць за методом д'Ондрта (d'Hondt)

Метод д'Ондрта, названий на честь професора Віктора д'Ондрта, університет Гента, який наприкінці дев'ятнадцятого сторіччя розробив систему розподілу місць у парламентах 17-ти держав-учасниць ЄС на основі системи дільників⁽⁵⁰⁾.

У Європейському парламенті метод д'Ондрта використовується як формула для розподілу фіксованої кількості посад серед політичних груп.

Система д'Ондрта ґрунтується на використанні методу обчислення «найвищого середнього значення», згідно з яким загальна кількість голосів, одержаних кожною партією (або кількість обраних членів кожної партії), ділиться на один, два, три і т. д. до максимального числа, що відповідає кількості посад, які підлягають розподілу. Одержані частки розподіляються за розміром у порядку, що визначає право на наявні посади. Зазвичай обчислення здійснюється не тільки для визначення кількості посад, на які має право партія, але й для визначення їх порядкового номера.

Ця система забезпечує можливість пропорційно розподілити всі посади таким чином, щоб кожна група одержала (незалежно від того, є вона коаліційною чи опозиційною) кількість посад пропорційно до свого розміру. У ЄП ця система застосовується до всіх комітетів, делегацій і спільних парламентських комітетів. Її використання поширюється на Голову комітету/делегації, першого, другого і третього заступників Голови та інших високопосадовців. Усі ці посади враховуються під час обчислення, що є за своєю сутністю політичним розрахунком, спрямованим на забезпечення політичного балансу.

Приклад⁽⁵¹⁾: Партія А одержала 10 000 голосів під час виборів, Партія В – 6 000 голосів і Партія С – 2 500. Загалом було одержано 18 500 голосів.

Розподіл 8-ми місць						
Кількість одержаних голосів	Партія А		Партія В		Партія С	
	10 000		6 000		2 500	
Дільник	максимальна кількість	порядковий номер для одержання посад	максимальна кількість	порядковий номер для одержання посад	максимальна кількість	порядковий номер для одержання посад
: 1	10 000	(1)	6 000	(2)	2 500	(7)
: 2	5 000	(3)	3 000	(5)	1 250	
: 3	3 333	(4)	2 000		833	
: 4	2 500	(6)	1 500			
: 5	2 000	(8)	1 200			
: 6	1 667					
Загальна кількість одержаних посад:		5		2		1

⁵⁰ http://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/dhondt-system/

⁵¹ https://www.bundeswahlleiter.de/en/glossar/texte/d_Hondtsche_Sitzverteilung.html

Додаток 7: Роль ВРУ в бюджетному процесі України

1. Вступ

Правові засади обговорення бюджету у Верховній Раді України відповідають європейським стандартам: після загального обговорення основних стратегій фінансової політики («Бюджетна Резолюція») на початку року, проект бюджету щороку надається ВРУ до 15 вересня, після чого ВРУ розглядає його до грудня місяця.

На жаль, на практиці під час цього проміжку часу не вживаються належні заходи. Уряд часто відкликає проект закону про бюджет, далі надається новий проект бюджету, який може ґрунтуватися на зовсім інших макроекономічних прогнозах. Фактично період обговорення у ВРУ становить кілька днів. За результатами аналізу статичних даних встановлено, що сім з п'ятнадцяти проектів бюджету опрацьовувалися в ВРУ менше 10 днів. Це є свідченням того, що неналежна практика не є результатом сучасних скрутних економічних обставин, вона є традиційною і використовувалась навіть у більш стабільні часи.

У цілому Комітет ВРУ з питань бюджету недостатньо довго працює над проектом закону про бюджет та неналежним чином обговорює звіти, подані Рахунковою палатою України.

Друга основана проблема полягає в тому, що окремі важливі положення Регламенту ВРУ і Бюджетного кодексу не виконуються або тлумачаться невідповідним чином.

2. Бюджетний процес у ВРУ

Зазвичай проект закону про державний бюджет розглядається в три етапи, що ускладнює його детальне опрацювання та обговорення Комітетом з питань бюджету:

- Перший етап:

Період між внесенням проекту закону про бюджет до ВРУ та першим читанням використовується, у першу чергу, для збору пропозицій щодо змін та доповнень, а також поправок до запропонованого проекту державного бюджету. Всі народні депутати, починаючи з членів Комітету з питань бюджету, подають свої поправки. Водночас профільні комітети обговорюють важливі статті проекту бюджету та одержують пропозиції щодо змін і доповнень від відповідних профільних міністерств; депутати також можуть особисто отримувати зауваження і пропозиції від міністерств з метою їх подання на розгляд ВРУ в якості особистих поправок. Комітет з питань бюджету узагальнює всі пропозиції та поправки до першого читання не пізніше 1 жовтня. Перше читання відбувається на пленарному засіданні ВРУ до 15 жовтня. Під час таких засідань ухвалюють основну частину поправок, починаючи з тих, які надала правляча коаліція.

Висновок: основні результати першого читання називають «попереднім варіантом проекту бюджету», де народні депутати фактично демонструють громадськості, виборцям і відповідним лобістським групам, що вони докладають усіх зусиль для впровадження того чи іншого проекту. Однак усі учасники процесу розуміють, що затверджений перелік поправок, особливо у частині збільшення витрат, не може бути втілений у повному обсязі з урахування обмеженості ресурсів. Відповідно, Міністерству фінансів надається певний строк (згідно з

внутрішньою процедурою: 14 днів, проте не пізніше 3 листопада) для оцінки наслідків можливого врахування одержаних поправок.

- Другий етап:

Після розгляду поправок Міністерство фінансів подає проект закону про бюджет для другого читання: перелік пропозицій Комітету з питань бюджету, який називається Висновками щодо проекту закону про бюджет (затверджений ВРУ), а також порівняльну таблицю з прийнятими і відхиленими поправками та обґрунтуванням їх прийняття чи відхилення. Після цього Комітет з питань бюджету готує свій висновок щодо цих документів і презентує його під час пленарної сесії спільно з Міністерством фінансів та народними депутатами.

Висновок: під час періоду між перевіркою Урядом пропозицій народних депутатів і другим читанням, яке має бути завершено до 20 листопада, необхідно досягнути такої мети – обговорити остаточні бюджетні показники між Урядом (Міністерством фінансів) і ВРУ (Комітетом з питань бюджету).

- Третій етап:

Після досягнення згоди щодо бюджету між Урядом і ВРУ під час другого читання, яка має бути оформлена як рішення ВРУ до 25 листопада (згідно з внутрішньою процедурою), надається час для виявлення та усунення очевидних помилок у проекті бюджету, після чого бюджет остаточно ухвалюється ВРУ у третьому читанні.

Висновок: ця перевірка показників бюджету фактично не має сенсу. Через обмежений час цей етап протягом попередніх років ігнорувався.

3. Інші проблемні питання

Відкликання проекту бюджету

Протягом багатьох попередніх років Уряд фактично відкликав проект закону про державний бюджет одразу після його подання на розгляд ВРУ. Восени 2015 року його було зареєстровано у ВРУ виключно з метою дотримання строків (15 вересня). У зв'язку з цим внаслідок того, що переглянутий проект закону про бюджет було подано надто пізно, часу для належного опрацювання не залишилося.

Висновок: ця процедура суперечить міжнародним стандартам щодо розгляду державного бюджету в парламенті.

Коригування державного бюджету протягом року

Інша суттєва проблема, пов'язана з бюджетними питанням, полягає у надто великій кількості змін і доповнень до бюджету після його остаточного затвердження ВРУ. Міністерство фінансів сьогодні працює над доповненням до Бюджетного кодексу з метою суттєвого зменшення обсягів таких коригувань.

Висновок: результатів ще не одержано. Основна мета полягає у звільненні ВРУ від виснажливої роботи над розглядом технічних правок для того, щоб вивільнити час для складання планів щодо державного бюджету протягом року, а також для контролю його виконання і звітів про таке виконання. Народні депутати не повинні мати права подавати пропозиції щодо змін і доповнень до затвердженого державного бюджету. Ініціатива щодо внесення змін і доповнень до державного бюджету – згідно з міжнародними стандартами – має надходити виключно від Уряду.

4. Рекомендації

Здійснення наступних заходів дозволить удосконалити процедуру опрацювання бюджету у Верховній Раді:

- З метою підвищення ролі та якості роботи Комітету з питань бюджету у формуванні бюджетної політики рекомендується впровадження системи доповідача: для кожного міністерства або іншого розпорядника коштів призначається доповідач з числа народних депутатів. Доповідач несе відповідальність не тільки за підготовку до розгляду проекту бюджету, у частині, яка пропонується міністерством/розпорядником коштів у Комітеті з питань бюджету, але й за урегулювання бюджетних питань, що стосуються виконання бюджету протягом року.

Після подання Урядом проекту закону про державний бюджет доповідач докладно презентує свою частину проекту бюджету на спільному засіданні з представниками відповідного міністерства, Міністерства фінансів і РПУ. За результатами таких обговорень доповідач подає пропозиції для подальшого опрацювання в Комітеті з питань бюджету. Ці пропозиції мають включати тільки поправки, запропоновані відповідними міністерствами на підставі отримання нових фактів і зміни ситуації. Оскільки вони підлягають затвердженню Міністерством фінансів, їх слід автоматично враховувати в подальшому після першого читання. Така процедура має бути основним способом внесення поправок у ВРУ та використовуватися замість інших засобів внесення змін і доповнень до бюджету, а саме внесення поправок окремими народними депутатами або міністерствами до профільних комітетів.

Система доповідача допоможе підвищити стандарти опрацювання бюджету в Комітеті з питань бюджету та підвищити відповідальність за досягнення загальнонаціональних інтересів стосовно окремих сфер політики, а не тільки інтересів виборчих округів.

Впровадження системи доповідача має здійснюватися одночасно з удосконаленням порядку опрацювання проекту бюджету в Комітеті з питань бюджету. Таке опрацювання має відбуватися наступним чином: Висновки щодо проекту бюджету мають охоплювати основну частину (пропозиції доповідача + пропозиції народних депутатів, які підтримуються доповідачем); разом з усіма іншими пропозиціями (які в багатьох випадках подаються тільки для підвищення іміджу самого ініціатора поправок) та, зокрема, пропозиції, стосовно яких не визначено джерела фінансування.

Отже, перше читання може бути перенесене з 1 жовтня на 20 листопада. Роботу над розглядом та координацією, ймовірно, можна буде суттєво скоротити у разі надання пропозицій доповідача, які вже було підтримано Комітетом з питань бюджету, під час засідання та затвердження Міністерством фінансів.

Крім того, можна зекономити час у разі виключення третього читання (яке часто не здійснюється) під час виконання внутрішньої процедури та замінити його положенням про можливість усунення очевидних помилок у порядку, узгодженому між Урядом (Міністерством фінансів) і ВРУ (Комітетом з питань бюджету).

- **Відкликання проекту бюджету в подальшому має бути заборонене. Ефективність чинних правових положень є сумнівною: Стаття 104 Регламенту дозволяє відкликання проектів законів; водночас згідно із загальними міжнародними принципами роботи парламентів передбачено, що після передачі урядом парламенту бюджету, парламент самостійно вирішує його долю; уряд втрачає всі права приймати рішення стосовно бюджету. Якщо ВРУ та Уряд України не готові самостійно здійснити необхідні перетворення, відповідні положення законодавства слід змінити.**

З метою підвищення рівня прозорості необхідно впровадити нові положення, зокрема положення щодо процедури складання бюджету, які є обов'язковими для Уряду, та положення

внутрішньої процедури, які є обов'язковими для ВРУ: Уряд повинен надавати проект для обговорення до 15 вересня, після чого його відкликання забороняється.

Уряд має надавати ВРУ до завершення обговорення проекту бюджету зміни і доповнення, що можуть бути необхідними, зокрема, внаслідок зміни основних економічних показників. За таких обставин ВРУ приймає рішення щодо урахування або відхилення цих пропозицій щодо змін і доповнень. ВРУ має враховувати такі пропозиції, однак має право ухвалювати рішення щодо їх впровадження виключно на власний розсуд.

Також рекомендується документально відображати коригування бюджету через зміну загальних економічних показників як процедуру прийняття рішення, які не можна розглядати окремо від інших змін і доповнень, за які проголосувала ВРУ.

Крім того, можливо запровадити процедуру, згідно з якою Міністерство фінансів може розсилати перелік інших змін і доповнень, впровадження яких рекомендується у разі виникнення змін до закінчення обговорень у ВРУ.

- **Таке збільшення рівня відповідальності ВРУ може спричинити ризик того, що окремі народні депутати будуть надавати легковажні пропозиції щодо підвищення витратної частини бюджету. Для запобігання такій практиці необхідно запровадити суворе правило (не тільки у вигляді Регламенту, але й як неписаної норми, якої мають дотримуватися народні депутати), згідно з яким підвищення витрат або зниження податків можуть здійснюватися виключно за наявності пропозиції щодо відповідної компенсації (принцип «бюджетної нейтральності»).**

Це основне правило може відповідати загальній концепції: якщо ВРУ погоджує весною бюджетну резолюцію, Уряд має восени виконати це рішення. Розуміння процедури поетапної розробки бюджету суттєво покращиться, якщо Уряд у своєму рішенні про бюджет, ухваленому на початку року, також визначить основні показники щодо розподілу коштів для задоволення вимог відповідних міністерств. Процедура складання бюджету не забороняє прийняття цього додаткового рішення, проте з огляду на поточні обставини може підлягати подальшому коригуванню.

- **Усі звіти РПУ мають докладно обговорюватися Комітетом з питань бюджету (або підкомітетом з питань бюджетної політики). Знову-таки, доповідачі несуть відповідальність за підготовку таких обговорень, тому через деякий час кожен з них набуває вагомий досвід щодо фінансових результатів відповідного сектора.** Обговорення в Комітеті з питань бюджету мають здійснюватися паралельно з поточними обговореннями в інших комітетах ВРУ та навіть замінювати інші види обговорення. Необхідно також перевіряти, чи повинен Комітет з питань бюджету проводити спільні засідання з відповідними комітатами ВРУ під час слухання звітів РПУ, присвячених окремими галузевим питанням. **У будь-якому випадку народні депутати, які відповідають за бюджетні питання, зокрема члени Комітету з питань бюджету, також повинні приділяти увагу питанню використання бюджету і можливим розбіжностям щодо бюджетних витрат. Метою всіх обговорень звітів РПУ є прийняття ВРУ узгодженої й чіткої позиції для того, щоб відповідні міністерства знали, які дії вони мають виконувати, методику оцінювання результатів роботи з боку РПУ в подальшому, а також усвідомлювали можливі наслідки таких оцінок.**

Додаток 8: Перелік міжфракційних депутатських об'єднань у ВРУ

станом на 25.12.2015.

№	Дата оголошення про створення	Назва депутатських об'єднань
№	1	2
		перша сесія (34)
1	02.12.2014	За Харків! За Слобожанщину!
2	04.12.2014	Крим
3	04.12.2014	Всеукраїнське об'єднання «Свобода»
4	04.12.2014	Закарпаття
5	04.12.2014	Рідна Чернігівщина
6	04.12.2014	За Житомирщину
7	09.12.2014	Буковина
8	09.12.2014	Ветерани Афганістану та учасники інших бойових дій – за майбутнє
9	09.12.2014	За цифрове майбутнє України
10	09.12.2014	Залучення та захист інвестицій
11	09.12.2014	За добудову Національної дитячої спеціалізованої лікарні «ОХМАТДИТ»
12	09.12.2014	Рівні можливості
13	11.12.2014	Міжфракційне депутатське аграрне об'єднання
14	11.12.2014	Депутатський контроль
15	12.12.2014	Запорізька Січ
16	12.12.2014	Міжфракційне депутатське об'єднання дружби з Європейським Союзом
17	12.12.2014	Прикарпаття
18	12.12.2014 30.06.2015	За Січеславщину За Дніпропетровщину
19	12.12.2014	Самооборона майдану
20	25.12.2014	КОЛО
21	25.12.2014	За європейську Сумщину
22	25.12.2014	Європейська Черкащина
23	25.12.2014	Солідарність правих сил)
24	25.12.2014	Європейський Донбас
25	25.12.2014	За майбутнє України
26	25.12.2014	За Рівненщину
27	13.01.2015	Забезпечення прав дитини
28	13.01.2015	За національне патріотичне виховання
29	14.01.2015	Мажоритарники України
30	15.01.2015	За забезпечення дотримання Регламенту Верховної Ради України та за збереження парламентаризму в Україні

№	1	2
31	15.01.2015	Відродження Херсонщини
32	16.01.2015	За Київ
33	27.01.2015	Львівщина
34	27.01.2015	Європейська Харківщина
		друга сесія (34)
35	03.02.2015	Вінничина
36	04.02.2015	Єврооптимісти
37	04.02.2015	Права сила
38	04.02.2015	Укроп
39	05.02.2015	Миколаївщина
40	05.02.2015	Україна в НАТО
41	06.02.2015	За Справедливі податки
42	11.02.2015	Одеса
43	11.02.2015	Або реально допомагати людям, або розпуститися!
44	11.02.2015	Захистимо вугільну галузь
45	13.02.2015	За духовність, моральність та здоров'я України
46	03.03.2015	Полтавщина
47	03.03.2015	Зі зв'язків з Європейським Парламентом "Україна – Європейський Союз"
48	03.03.2015	Україна – морська держава
49	05.03.2015	Пам'ять і порозуміння
50	05.03.2015	Депутатська група дружби "Україна – Держава Ізраїль"
51	18.03.2015	Атлантичний Рух
52	18.03.2015	За розвиток авіації України
53	20.03.2015	Захист дітей – пріоритет держави
54	07.04.2015	З питань профілактики та боротьби з неінфекційними захворюваннями
55	09.04.2015	Тернопільщина
56	10.04.2015	За профспілки
57	10.04.2015	За енергетичну незалежність України
58	21.04.2015	За Єдину Українську Помісну Православну Церкву
59	24.04.2015	Україна туристична
60	15.05.2015	За розвиток місцевого самоврядування
61	21.05.2015	Світове українство
62	21.05.2015	Захист села
63	21.05.2015	Здорова нація
64	17.06.2015	Депутатське об'єднання з реформування податкового, митного та земельного законодавства України
65	17.06.2015	За тверезе майбутнє
66	14.07.2015	З індустріальні та технологічні парки
67	17.07.2015	Контрабанда – стоп
68	17.07.2015	Південь України

№	1	2
		третя сесія (7)
69	02.09.2015	Україна спортивна
70	09.10.2015	Народний контроль
71	09.10.2015	Карпати
72	09.10.2015	Адвокація України
73	13.11.2015	На захист порушених конституційних прав громадян та проти політичних репресій "Заборонено забороняти"
74	26.11.2015	Голос громади
75	27.11.2015	За вільний Кавказ