

Впровадження внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Актуальний статус та
потенціал впровадження



Впровадження внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Актуальний статус та
потенціал впровадження

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

Зміст

Резюме	4
Методологія	7
Розділ 1. Ретроспектива внутрішньої реформи Верховної Ради України	8
1. Напрацювання Верховної Ради VIII скликання	8
2. Порядок денний новообраної Верховної Ради IX скликання	10
3. Відновлення парламентом IX скликання роботи над втіленням рекомендацій щодо внутрішньої реформи	13
4. Перезапуск парламентської реформи. Поточний стан її реалізації	16
Розділ 2. Оцінка реформи Верховної Ради України народними депутатами та працівниками апарату ВРУ — учасниками процесу її виконання	21
1. Актуальність та масштаб парламентської реформи, реалізація якої можлива під час IX скликання Верховної Ради України	21
2. Розподіл повноважень у владному трикутнику «Парламент–Уряд–Президент»	24
3. Покращення планування законопроектної роботи	26
4. Контрольна функція парламенту	29
5. Співпраця Апарату ВРУ та народних депутатів України	34
6. Вдосконалення регулювання правового статусу помічників-консультантів народного депутата України	38
7. Підвищення ефективності парламентської дипломатії	40
8. Удосконалення правового статусу народного депутата України	43
9. Етичний кодекс	47
10. Обмеження індивідуальної депутатської законодавчої ініціативи	50
11. Статус опозиції	53
12. Процедура розгляду Верховною Радою законопроектів, спрямованих на адаптацію українського законодавства до положень права ЄС	56

Резюме

Початком відліку парламентської реформи можна вважати затвердження 17 березня 2016 року Постановою Верховної Ради України Рекомендацій місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ.

Парламент не встиг втілити всі реформи до кінця восьмого скликання, не відбулося відчутного прогресу і в дев'ятому. У 2022 році почався новий етап парламентської реформи. Спочатку в рамках Плану відновлення України, а потім у форматі різних робочих груп почався процес напрацювання нового дизайну реформи. Такі напрацювання поки не є узгодженим всіма зацікавленими сторонами консенсусом. Подекуди існують кардинально різні позиції стосовно тих чи інших складових частин реформи. Таким чином, для сторонніх спостерігачів парламентська реформа виглядає досить хаотично. В цьому числі часопису «Парламент» Лабораторія законодавчих ініціатив аналізує парламентську реформу в деталях. Це допоможе з'ясувати сучасний стан реалізації парламентської реформи за різними напрямками, виявити існуючі недоліки та усвідомити можливі перспективи втілення реформи у найближчому майбутньому. З цією метою було проведено серію глибоких експертних інтерв'ю з тими, хто був долучений до розробки парламентської реформи найбільше — народними депутатами України та керівниками структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Ці інтерв'ю дозволили сформувати бачення ключових розробників парламентської реформи її основних аспектів.

Народні депутати та працівники Апарату ВРУ — очільники робочих підгруп з парламентської реформи вважають, що **продовження реформи є актуальним та необхідним навіть в умовах воєнного стану. Разом з тим не все можна реформувати під час дії воєнного стану.** Це зумовлено тим, що окремі вдосконалення можуть тягнути за собою внесення змін до Конституції України, що неможливо реалізувати під час дії цього правового режиму. З огляду на це всі необхідні покращення можна розділити на **дві категорії:**

- ① **ті, що є нагальними і їх напрацювання та реалізація не потребують внесення змін до Основного Закону;**
- ② **ті, обговорення яких варто почати вже зараз, однак втілення та конституційне закріплення переноситься на період після завершення дії режиму воєнного стану.**

До першої категорії, серед іншого, належить прийняття Етичного кодексу, удосконалення Закону «Про комітети Верховної Ради України» та Закону «Про статус народного депутата України». Друга категорія може бути представлена напрацюванням змін до Конституції щодо обмеження індивідуальної законодавчої ініціативи парламентарів, врегулювання окремих аспектів статусу народного депутата (наприклад, питання депутатського імунітету), визначення на рівні Основного Закону статусу опозиції, регламентації взаємодії владного трикутника «Парламент–Уряд–Президент» тощо.

Однією з важливих проблем учасники Робочої групи з урядово-парламентської взаємодії вважають недосконалість **конституційної конструкції владного трикутника**, що пов'язано з відсутністю координаційного центру виконавчої влади. Для вирішення цієї проблеми

парламентарі пропонують два шляхи запровадження змін. Перший варіант — це послаблення позиції президента і закріплення за ним радше церемоніальних повноважень. Інша стратегія — посилення позицій президента, який має бути керівником виконавчої влади.

Покращити **планування законопроектної роботи**, на думку респондентів, можливо шляхом здійснення комплексу таких заходів: зміщення центру формування політики у бік уряду; схвалення парламентом програми діяльності Кабінету Міністрів; формування плану законопроектної роботи на основі коаліційної угоди та програми дій уряду; узагальнення матеріалів для підготовки плану законопроектних робіт не Комітетом з питань правової політики, а окремим підрозділом Апарату ВРУ; надання народним депутатам достатнього часу для опрацювання законопроектів; запровадження інституції, яка б відповідала за дотримання законодавчої техніки під час розробки законопроектів.

Для посилення **контрольної функції парламенту** стейкхолдери пропонують повернути обов'язкову представленість міністерств на засіданнях профільних комітетів та забезпечити представництво цих міністерств на рівні міністрів або їх заступників, що підвищить ступінь взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади; забезпечити систематичне звітування міністрів на засіданнях комітетів; відновити регулярне проведення «години запитань до уряду»; зменшити кількість комітетів ВРУ, реалізувавши принцип «одне міністерство — один комітет»; забезпечити якісне втілення інституту постзаконодавчого контролю; реформувати діяльність Рахункової палати.

Подолати недоліки, які нині існують у процесі **співпраці Апарату ВРУ та народних депутатів України**, учасники Робочої групи з парламентської реформи вважають можливим шляхом посилення Дослідницької служби Верховної Ради України; створення спеціального офісу з нормопроєктування; розмежування експертної та організаційної функцій секретаріатів або ж посилення власне експертної частини в їх роботі для забезпечення вищої якості висновків комітетів ВРУ; більш активного залучення випускників Програми стажування молоді в Апараті ВРУ до роботи в Апараті.

Варіанти вдосконалення регулювання **правового статусу помічників-консультантів народного депутата України** активно дискутуються серед респондентів. Висловлюються пропозиції щодо уточнення у профільному законодавстві суб'єкта, який виступає в ролі роботодавця помічників-консультантів, та встановлення вимоги для всіх помічників мати вищу освіту.

Підвищити ефективність парламентської дипломатії депутати пропонують шляхом нормативного закріплення правил щодо пропорційного представництва парламентарів від різних політичних сил в делегаціях; забезпечення активності парламентської дипломатії у напрямку європейської інтеграції за принципом «one voice», щоб всі депутати відстоювали одну узгоджену позицію перед міжнародними партнерами; збільшення активності діяльності Комітету ВРУ з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва; встановлення міжпарламентських зв'язків з африканськими та азійськими державами.

Для **вдосконалення правового статусу народного депутата України** учасники Робочої групи вважають за необхідне доопрацювати профільний Закон «Про статус народного депутата України» в частині усунення з його тексту потенційно корупціогенних положень. Дискусійним залишається питання повернення депутатського імунітету. Також респонденти відзначають важливість врегулювання лобістської діяльності та запровадження ринку послуг лобістів.

У сфері регулювання **етичної поведінки парламентарів** стейкхолдери підтримують ідею прийняття Етичного кодексу, який би встановлював єдиний стандарт поведінки народних

депутатів у публічному просторі. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом ухвалення зареєстрованого наприкінці 2022 року законопроекту №8327. Також респонденти обговорюють питання доцільності деталізації на рівні правил етичної поведінки обмежень, які б сприяли дотриманню антикорупційного законодавства.

З метою подолання законодавчого спаму депутати пропонують проводити попередню експертизу та **обмежити індивідуальну законодавчу ініціативу**. Більшість керівників підгруп Робочої групи з парламентської реформи висловилися на підтримку введення колективної депутатської ініціативи. Як альтернатива також пропонується обмеження права депутатів на реєстрацію законопроектів за критерієм їх відповідності програмі політичної партії.

Вирішити проблему із законодавчим врегулюванням **статусу опозиції** стейкхолдери пропонують двома шляхами: або внести відповідні зміни до тексту Конституції, або ухвалити окремий закон, який би визначав статус парламентської меншості. У дискусії навколо питання щодо врегулювання статусу коаліції та опозиції на рівні Конституції думки депутатів розходяться — пропонується або додати в Основний Закон норми про парламентську опозицію (які наразі там відсутні), або ж вилучити з нього наявні норми щодо коаліції. Водночас більшість учасників Робочої групи висловлюються саме на користь врегулювання статусу опозиції на рівні профільного закону. Для цього найбільш релевантним і найменш проблемним наразі видається повернення глав Регламенту, які були вилучені у 2010 році.

Удосконалення **процедури розгляду Верховною Радою законопроектів, спрямованих на адаптацію українського законодавства із нормами права ЄС**, на думку учасників Робочої групи, має відбуватися у таких напрямках:

- ▶ внесення змін до Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;
- ▶ затвердження парламентської форми таблиці відповідності;
- ▶ врахування висновків за результатами експертизи щодо євроінтеграції перед ухваленням законопроектів;
- ▶ розроблення Верховною Радою методології проведення оцінки впливу адаптованих до законодавства ЄС норм на суспільні відносини в Україні та впровадження цього інструменту в законодавчий процес.

Методологія

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

Кабінетна частина дослідження включає:

- ▶ нормативний аналіз (насамперед Постанови ВРУ «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» та актів, прийнятих на її виконання);
- ▶ аналіз відкритих джерел, які стосуються реалізації парламентської реформи.

Після завершення першої частини кабінетного дослідження було проведено серію глибинних експертних інтерв'ю з народними депутатами України та керівниками структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Після інтерв'ю надана стейкхолдерами інформація була, де це можливо, перевірена на основі відкритих джерел, статистичних даних, законодавства тощо та використана як основа для написання розділу II цього часопису.

Таким чином, дослідження містить як об'єктивні (включаючи кількісні) дані, отримані під час кабінетного дослідження, так і суб'єктивну оцінку та інтерпретацію подій і процесів від стейкхолдерів. Поєднання цих двох підходів дозволило отримати різносторонній аналіз процесу реалізації парламентом Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.



Розділ 1

Ретроспектива внутрішньої реформи Верховної Ради України



1. Напрацювання Верховної Ради VIII скликання

Ще в далекому 2016 році під час «Українського тижня» в Європейському парламенті була представлена Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена оціночною Місією Європейського парламенту під керівництвом його колишнього Президента (2002–2004 рр.) Пета Кокса. Того ж року 17 березня Верховна Рада ухвалила відповідну постанову щодо заходів з реалізації 52 рекомендацій Дорожньої карти¹ (далі — Постанова №1035). Наприкінці листопада 2016 року розпорядженням Голови Верховної Ради було утворено Робочу групу з питань реформування парламенту, яка складалася з представників усіх парламентських фракцій та груп. Під час одного з перших засідань Робоча група обрала формулу «одна рекомендація — один законопроект», маючи на меті підвищити шанси на досягнення компромісу між різними політичними силами з кожного конкретного питання. Загалом під час каденції ВРУ VIII скликання було проведено шість зустрічей у форматі «Діалогу Жана Моне» за участю представників парламентських політичних сил та представників Європарламенту. Однак ні обрана стратегія, ні діяльність Робочої групи, ні сприяння Європарламенту не допомогли Верховній Раді прийняти до кінця скликання бодай один закон з реформаційного пакету.

За результатами роботи протягом всього VIII скликання вдалося повністю реалізувати лише 1 з 52 пунктів Дорожньої карти — щодо короткострокового стажування в Апараті ВРУ (п. 40 Рекомендацій). Програма стажування функціонувала за підтримки міжнародних проєктів технічної допомоги з 1995 року. Однак у 2018 та 2019 роках рішенням ВРУ було виділено стипендії для інтернів із державного бюджету (закріплено в кошторисі ВРУ).

¹ [Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 №1035-VIII.](#)

За результатами оцінки реалізації Постанови №1035, яку виконала Лабораторія законодавчих ініціатив у 2019 році, щодо багатьох із задекларованих пунктів відбулося певне просування, а саме: напрацьовано аналітичні документи, зареєстровано законопроекти, включено до порядку денного або навіть прийнято в першому читанні за основу (всього було 2 таких законопроекти). Оцінювання дало такий результат:

реалізація процесу
реформи на

41.8%



Зокрема, рекомендації кожного з блоків Дорожньої карти були виконані наступним чином²:

- ▶ законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України — 42,3%;
- ▶ політичний нагляд за виконавчою гілкою влади — 37,5%;
- ▶ відкритість, прозорість та підзвітність громадянам — 68,8%;
- ▶ наближення українського законодавства до права ЄС — 40%;
- ▶ адміністративна спроможність — 33,3%;
- ▶ коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді — 31,3%;
- ▶ дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді — 30%.

Проте варто підкреслити, що ці показники є лише оцінкою процесу. Водночас станом на кінець роботи ВРУ VIII скликання лише одна рекомендація Дорожньої карти була повністю виконана (щодо короткострокових стажувань).

² Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2019.

2. Порядок денний новообраної Верховної Ради IX скликання

Новообрана Верховна Рада IX скликання була сповнена реформаторських ідей та прагнень. Відповідно, у депутатів цього скликання були свої пропозиції щодо реформування парламенту.

Так, нові парламентські фракції (наприклад, «Слуга Народу»³ та «Голос»⁴) пропонували такі ініціативи:

- ① скасування депутатської недоторканності;
- ② зменшення кількості народних депутатів (наприклад, до 300);
- ③ запровадження законодавчої ініціативи народу;
- ④ запровадження системи санкцій за прогули та неособисте голосування народними депутатами;
- ⑤ обмеження каденції народних депутатів двома строками поспіль.

Для реалізації двох з вищезгаданих ініціатив президент уже на першій сесії IX скликання вніс у Раду законопроекти №1015⁵ та №1017⁶. Перший стосувався внесення змін до Конституції України щодо законодавчої ініціативи народу, а другий — щодо зменшення конституційного складу парламенту. Проте жоден з них досі не став законом.

Питання щодо зменшення кількісного складу Верховної Ради (цифри варіювалися від 100 до 350 депутатів) за останні 20 років піднімалося у публічному дискурсі неодноразово. Проте будь-які ініціативи у цьому напрямку радше видаються популістичним заграванням із виборцями, довіра яких до головного представницького органу держави традиційно була низькою. А **основний аргумент прихильників** такої ідеї — 450 депутатів забагато для зменшеної кількості населення України — **є сумнівним**. Для прикладу, чисельність народних обранців обох палат польського парламенту складає 560 депутатів⁷ (за населення 38 мільйонів), а парламенту Чеської Республіки — 281⁸ (за населення 10 мільйонів)⁹.

³ [Передвиборна програма партії «Слуга Народу». «Слуга народу» готує проекти законів, які запровадять народовладдя — Стефанчук.](#)

⁴ [Програма партії «Голос». Парламент: від кривого дзеркала до прозорості. Пропозиція партії «Голос», заявлена Ярославом Железняком.](#)

⁵ [Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України \(щодо законодавчої ініціативи народу\) від 29.08.2019 №1015.](#)

⁶ [Проект Закону про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України \(щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи\) від 29.08.2019 №1017.](#)

⁷ [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. Art. 96-97.](#)

⁸ [Конституція Чеської Республіки від 16.12.1992. Ст. 16.](#)

⁹ [Аналітика дня: Попередній аналіз деяких законодавчих ініціатив Президента України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2019.](#)

Так само є застереження і щодо іншого вектору парламентської реформи — внесення змін до системи суб'єктів законодавчої ініціативи. Система тих суб'єктів, які наразі визначені Конституцією (Президент, народні депутати та Кабінет Міністрів), є складовою базовою конституційної конструкції законодавчого процесу. Цей процес, своєю чергою, передбачає процедурні вимоги до ініціатив, які подають суб'єкти. Чинна практика порушення цих вимог, а також зловживання правом законодавчої ініціативи народними депутатами неодноразово ідентифікувалися як одна з ключових проблем роботи парламенту України. **Запровадження законодавчої ініціативи народу в цьому контексті не тільки не дозволить вирішити цю проблему, а й може призвести до її поглиблення, що навряд чи сприятиме виробленню якісних рішень та формуванню прозорості і передбачуваної політики в державі.** Крім того, відсутність чітких критеріїв визначення народу як суб'єкта законодавчої ініціативи не дозволить реалізувати цю норму. Водночас існуючі (в тому числі передбачені Конституцією) механізми участі громадян у законодавчому процесі жодним чином не обмежують український народ у здійсненні влади як безпосередньо, так і через органи влади (до прикладу, у 2015 році запроваджено інститут електронних петицій¹⁰).

Інша ініціатива — щодо обмеження кількості депутатських каденцій авторства депутатів від «Голосу» — теж не була втілена в життя. Слід відзначити, що її реалізація навіть не була розпочата. Логіка цієї пропозиції полягала у тому, щоб запобігти формуванню «кастовості» в парламенті та обростанню корупційними зв'язками депутатів, які занадто довго «служать народу». Однак реальність засвідчила інше: **починаючи з II скликання, Верховна Рада щоразу (за винятком VI скликання) оновлювалася на 60% і більше.** Тобто більшість депутатів майже кожного скликання були новачками в парламенті. А це означає, що відповідне обмеження просто не має жодного практичного сенсу. Тож до здійснення цієї ініціативи справа так і не дійшла.

Взагалі **реалізація більшості ініціатив у найближчому майбутньому видається майже нездійсненою.** Їх повна безперспективність засвідчується тим, що, по-перше, запровадження окреслених новел передбачає необхідність внесення змін до тексту Конституції. Однак в умовах дії правового режиму воєнного стану це зробити неможливо. По-друге, наприкінці 2023 р. — на початку 2024 р. унаочнилися проблеми зі збором 226+ голосів для ухвалення законів¹². І по-третє, після скасування воєнного стану найбільш пріоритетним питанням стане проведення виборів, тож повернення до реалізації цих пропозицій навряд чи буде актуальним.

Однак не всі із запропонованих ініціатив виявилися безперспективними. **Окремі з передвиборчих обіцянок щодо реформування парламенту все ж були реалізовані.**

До прикладу, **було знято депутатську недоторканність**¹³ попри негативне ставлення до такого рішення Європейського Союзу та Ради Європи і її дорадчого органу — Венеційської комісії¹⁴. Така позиція була зумовлена тим, що природа депутатської недоторканності пов'язана,

¹⁰ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 №577-VIII.

¹¹ Аналітика дня: Попередній аналіз деяких законодавчих ініціатив Президента України. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2019.

¹² Триста «спартанців». Що буде, якщо Рада втратить ще сотню депутатів. УНІАН. 2023.

¹³ Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Закон України від 03.09.2019 №27-IX.

¹⁴ Венеціанська комісія радить поки не скасовувати недоторканність депутатів. Українська правда. 2015.

передусім, із захистом парламенту і його членів від авторитарних проявів з боку виконавчої гілки влади. А за слабкої судової гілки це пряма загроза наступу авторитаризму¹⁵, оскільки у випадку зловживань (зокрема, переслідування нелояльних депутатів з боку правоохоронних органів) немає гарантії, що відповідні представники виконавчої влади будуть притягнуті до відповідальності на підставі справедливих судових рішень.

Також було **запроваджено санкції за прогули депутатів**. Відповідний закон парламент ухвалив у жовтні 2019 року¹⁶. Його положення передбачають, що народному депутату України буде припинено виплату відшкодувань, які пов'язані з виконанням його депутатських повноважень, у разі, якщо він пропускатиме без поважних причин пленарні засідання Верховної Ради України або засідання комітетів ВРУ.

Загалом запроваджені зміни хоч і отримали здебільшого схвальну оцінку громадськості, проте все-таки **були відірваними від плану парламентської реформи, прийнятого у 2016 році**.

¹⁵ Аналітика дня: Чому не треба скасовувати депутатську недоторканність? Лабораторія законодавчих ініціатив. 2019.

¹⁶ Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України: Закон України від 16.10.2019 №196-ІХ.

3. Відновлення парламентом ІХ скликання роботи над втіленням рекомендацій щодо внутрішньої реформи

У грудні 2019 року склад Робочої групи з питань реформування парламенту, утвореної у попередньому скликанні, був оновлений на підставі розпорядження Голови ВРУ. Крім того, на одному із засідань було доручено розробити новий план заходів з реалізації реформи. Ці події стали сигналом про відновлення комплексного системного підходу до оптимізації роботи ВРУ. Попри те, що певні пункти цих документів втратили актуальність, ані Дорожня карта з рекомендаціями, ані постанова на її виконання так і не були переглянуті новим складом парламенту. Тому можна вважати, що ці акти офіційно досі залишаються орієнтиром для здійснення парламентської реформи.

Загалом оновлення Верховної Ради певною мірою «обнулило» стан виконання рекомендацій Дорожньої карти реформи українського парламенту. Деякі майданчики для діалогу VIII скликання припинили своє існування, а більша частина напрацьованих у попередньому скликанні законопроектів (завдяки яким можна було говорити про прогрес парламентської реформи у восьмому скликанні¹⁷) — не були перереєстровані. Це призвело до зниження оцінок (за методологією Лабораторії законодавчих ініціатив) реалізації Дорожньої карти. Утім, провівши повторну оцінку реалізації реформи у 2021 році¹⁸, ЛЗІ відзначила, що за півтора року Верховна Рада ІХ скликання змогла наздогнати та навіть трохи перегнати парламент VIII скликання. Хоча результати ІХ скликання багато в чому зумовлені процесами, які були запуснені під час VIII скликання.

Водночас, оцінюючи процес реформування Верховної Ради цього періоду, можна відзначити брак системності. Особливо це стосується діяльності самих депутатів. Якщо реформи в частині функціонування Апарату ВРУ просувалися більш-менш комплексно та з урахуванням рекомендації Дорожньої карти, то напрями, які стосуються правил та форматів роботи самих народних депутатів, або продемонстрували регрес, або залишилися приблизно на тому ж рівні. А якщо й відбувалися покращення, то вони були радше реакцією на поточні виклики і не надто засновувалися на рекомендаціях Дорожньої карти.

Тож основні покращення стану виконання рекомендацій Дорожньої карти протягом 2019–2021 років стосувалися Апарату ВРУ. Серед здобутків у цій сфері можна відзначити:

- ① затвердження Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України¹⁹ (п. 39 Рекомендацій);
- ② впровадження електронного документообігу в законодавчому процесі для забезпечення електронної взаємодії між суб'єктами права законодавчої ініціативи — Президентом України, Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України (хоча досі паралельно із паперовим) (п. 24 Рекомендацій);

¹⁷ Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2019.

¹⁸ Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2021.

¹⁹ Про Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року: Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 05.12.2019 №3359-к.

- ③ аудит рахунків Верховної Ради (в частині виконання кошторису), що здійснюється Рахунковою палатою (п. 35 Рекомендацій);
- ④ заходи з імплементації Комунікаційної стратегії ВРУ (п. 23 Рекомендацій);
- ⑤ прийняття в першому читанні законопроекту «Про парламентську службу»²⁰ (п. 41 Рекомендацій).

Покращення загальної оцінки стану виконання рекомендацій за період 2019–2021 років можна пояснити тим, що сфери, дотичні до Апарату, покращилися більше, ніж погіршилися сфери, дотичні безпосередньо до роботи депутатів.

Деякі позитивні зміни стосувалися і роботи парламентарів: внесення змін до Регламенту та впровадження практики підготовки Плану законопроектних робіт, оприлюднення депутатських запитів, зменшення кількості комітетів (хоча є проблеми зі сферами їхньої компетенції), спроби покращення контрольної функції.

Разом з цим варто зауважити, що ресурс для підвищення оцінки виконання рекомендацій Дорожньої карти за рахунок дотичних до Апарату ВРУ сфер значною мірою вичерпано. Тому подальший прогрес у впровадженні Дорожньої карти 2016 року потребуватиме роботи в сферах, які не стосуються Апарату ВРУ. Зокрема, значний потенціал для імплементації мають блоки «Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України», «Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді», «Дотримання етичних норм та стандартів поведінки у Верховній Раді», адже оцінка прогресу їх виконання, за методологією ЛЗІ, станом на 2021 рік склала лише від 19% до 25%²¹.

Окремо варто відзначити рекомендації, які можна вважати такими, що були виконані повністю. Таких рекомендацій лише п'ять, і всі вони стосуються Апарату Верховної Ради:

- ▶ рекомендація №23 — впровадження стратегії Інформаційних та Комунікаційних технологій;
- ▶ рекомендація №26 — розробка і схвалення «цифрової» стратегії Верховної Ради України;
- ▶ рекомендація №35 — проведення аудиту Рахунковою палатою;
- ▶ рекомендація №39 — впровадження у ВРУ стратегії розбудови кадрового потенціалу;
- ▶ рекомендація №40 — короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців.

Таким чином, **загальна оцінка реалізації внутрішньої реформи** та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, за методологією ЛЗІ, станом на 14.07.2021 становила **45,7%**, що на **3,9%** вище, ніж наприкінці роботи VIII скликання у травні 2019 року.

²⁰ [Проект Закону про парламентську службу від 21.12.2020 №4530.](#)

²¹ [Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2021. С. 9, 12, 13.](#)

Реалізація рекомендацій кожного з блоків Дорожньої карти була оцінена таким чином²²:

- ▶ законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України — 25% (42,3% станом на 2019 рік);
- ▶ політичний нагляд за виконавчою гілкою влади — 50% (37,5% станом на 2019 рік);
- ▶ відкритість, прозорість та підзвітність громадянам — 81% (68,8% станом на 2019 рік);
- ▶ наближення українського законодавства до права ЄС — 50% (40% станом на 2019 рік);
- ▶ адміністративна спроможність — 61% (33,3% станом на 2019 рік);
- ▶ коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді — 19% (31,3% станом на 2019 рік);
- ▶ дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді — 25% (30% станом на 2019 рік).

Знову нагадаємо, що згадані показники — це оцінка *процесу*. Якщо оцінювати **відсоток повністю виконаних рекомендацій Дорожньої карти**, то він **зріс із близько 2%** (1 реалізований пункт) наприкінці VIII скликання **до близько 10%** (5 реалізованих пунктів) за майже 2 роки роботи Ради IX скликання.

Вичерпавши резерв реалізації рекомендацій щодо Апарату Верховної Ради, станом на кінець 2021 року парламент відклав Дорожню карту та залишив її чекати кращих часів.

²² Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2021.

4. Перезапуск парламентської реформи.

Поточний стан її реалізації

До початку повномасштабного вторгнення парламентська реформа «загальмувала» на рівні, який можна назвати «**напіввиконання**». Свідченням цього є стан виконання зазначених вище рекомендацій: лише 1 пункт був реалізований Радою VIII скликання і 4 вже за період роботи IX скликання. Однак засадничі для Верховної Ради кроки щодо вдосконалення законодавчого процесу так і не були здійснені ані у VIII, ані у IX скликаннях. Передусім йдеться про фундаментальні зміни, які або не знаходили підтримки серед народних депутатів, або виявилися невпроваджуваними в рамках чинних конституційних приписів.

У такому стані реформа перебувала до початку повномасштабного вторгнення і процесу підготовки Плану повоєнного відновлення²³, який у дуже загальних рисах був представлений під час Міжнародної конференції з питань відновлення України в Лугано у липні 2022 року²⁴. Попри те, що з моменту його презентації сам План досі має невизначений статус, оскільки ніким і нічим не затверджений, напрацювання в рамках цього процесу стали проміжною ланкою для початку того, що можна назвати **новим етапом парламентської реформи**.

У цей період питанням парламентської реформи продовжує займатися новоутворена **Робоча група з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права**²⁵ під головуванням Першого заступника Голови ВРУ Олександра Корнієнка. У межах Робочої групи напрацювання концепцій та законопроектів здійснювали 5 підгруп:

- ① **Законодавчий процес** — голова Сергій Кальченко (народний депутат України, член депутатської фракції політичної партії «Слуга Народу», голова Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України);
- ② **Взаємодія Верховної Ради та Кабінету Міністрів** — голова Павло Фролов (народний депутат України, член депутатської фракції політичної партії «Слуга Народу», член Комітету Верховної Ради України з питань бюджету);
- ③ **Інституційна спроможність** — голова Михайло Теплюк (заступник Керівника Апарату Верховної Ради України);
- ④ **Кодекс депутатської етики** — голова Вікторія Подгорна (народний депутат України, член депутатської фракції політичної партії «Слуга Народу», заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації);
- ⑤ **Статус опозиції** — голова Ярослав Юрчишин (народний депутат України, член депутатської фракції політичної партії «Голос» у Верховній Раді України IX скликання, голова Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова).

²³ План відновлення України.

²⁴ Ukraine Recovery Conference 2022.

²⁵ Про Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 24 листопада 2021 року №431.

Планувалося утворення ще однієї підгрупи з напрацювання конституційних змін, яких потребує парламентська реформа, однак її потенційна очільниця Ольга Совгіря була призначена суддею Конституційного Суду України. Відтак вирішення конституційних питань було покладено на підгрупу із взаємодії Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

У складі робочих підгруп були представлені народні депутати, працівники Апарату ВРУ, профільні громадські організації та проекти міжнародної технічної допомоги. Перед підгрупами стояло завдання напрацювати концепції законодавчих змін у сфері парламентського права. За результатами обговорення **наприкінці 2022 року кожна з підгруп представила свої пропозиції щодо вдосконалення різних напрямків функціонування парламенту.**

1. Законодавчий процес

Група фактично одразу напрацювала порівняльну таблицю змін до Регламенту Верховної Ради. Діапазон пропозицій дуже широкий і охоплює як попередні напрацювання, так і відносно нові пропозиції: починаючи із деталізації статті 27 щодо оголошення Головуючим перерви на вимогу депутатських фракцій (груп) і закінчуючи, власне, законодавчою процедурою (наприклад, пропозиції щодо статей 116, 117, 118 щодо супровідних документів до другого читання).

Також були напрацьовані пропозиції, спрямовані на приведення Регламенту у відповідність до Конституції. Наприклад, унормування в Регламенті процедури публікації закону за підписом Голови Верховної Ради у разі, якщо Президент не повертає підписаний закон у межах визначеного Конституцією 15-денного строку.

Певний прогрес у напрямку реалізації окремих напрацювань вже спостерігається. До прикладу, реєстрація наприкінці 2022 року у Верховній Раді законопроекту №8242²⁶, яким, відповідно до обговорених пропозицій, передбачається внесення змін до статей 78 (щодо повноважень Голови ВРУ), 90 (щодо оформлення законопроектів та проектів інших актів), 110 (щодо особливостей розгляду альтернативних законопроектів) та 116 (щодо строків подання пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання) Регламенту ВРУ. Цей законопроект було включено до порядку денного 11 сесії Верховної Ради IX скликання.

2. Взаємодія Верховної Ради та Кабінету Міністрів

Ця підгрупа напрацювала досить багато рекомендацій, які охоплюють 6 окремих напрямів.

- ▶ **Формування політики та законодавчий процес.** Одна з ключових пропозицій — законодавчо унормувати сфери політики, відповідно до яких структурувати взаємодію уряду та парламенту. Загалом просувається ідея посилення ролі уряду у формуванні політики і в законодавчому процесі відповідно.
- ▶ **Забезпечення ефективної євроінтеграції.** Забезпечення провідної ролі уряду в роботі євроінтеграційних законів, наскрізна урядова євроінтеграційна експертиза.

²⁶ [Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу \(acquis ЄС\) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції від 28.11.2022 №8242.](#)

- ▶ **Моніторинг та оцінка реалізації законів.** Значна частина пропозицій присвячена саме урядовій складовій і співпраці уряду та парламенту у процесі оцінки реалізації законів.
- ▶ **Парламентський контроль за виконавчою владою.** Передбачається запровадження інституту інтерпеляції, системне надання урядом інформації із заздальгідь визначеної тематики перед звітуванням у парламенті (або у комітетах).
- ▶ **Парламентський контроль у сфері публічних фінансів.** Фактично ідеться про комплексну реформу і посилення Рахункової палати.
- ▶ **Удосконалення конституційної конструкції у трикутнику «Президент–Верховна Рада–Кабінет Міністрів».** У цій частині акцент робиться на ліквідації проблеми відсутності координаційного центру виконавчої влади.

Обговорення цих питань знайшло продовження у роботі Міжвідомчої робочої групи з питань удосконалення законопроектної роботи, оцінки законодавчого впливу та підвищення результатів реалізації законів, установче засідання якої відбулося 15 листопада 2023 року²⁷. Ця Міжвідомча робоча група напрацьовує пропозиції щодо:

- ▶ Посилення взаємодії між ВРУ та виконавчою владою в частині опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС);
- ▶ Забезпечення перекладу актів ЄС *acquis communautaire*, пов'язаних із виконанням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;
- ▶ Удосконалення процедури внесення законопроектів Кабінетом Міністрів України;
- ▶ Посилення вимог до якості законопроектів та супровідних документів до них для їх реєстрації у Верховній Раді;
- ▶ Посилення ролі уряду в формуванні пропозицій щодо порядку денного пленарних засідань Верховної Ради тощо.

Закон «Про правотворчу діяльність», прийнятий 24 серпня 2023 року²⁸, звісно, був результатом роботи багатьох робочих груп, а початки його розробки сягають 90-х років, тож рекомендації підгрупи з парламентської реформи були лише одними з багатьох. Вплив цього закону виходить за межі парламентського права і стосується всієї правотворчої діяльності. Отже, закон «Про правотворчу діяльність» є важливою ініціативою, однак процес його розробки та просування не може бути зведений лише до діяльності підгрупи з парламентської реформи, хоча вона також мала вплив на цей процес.

Не можна не відзначити важливу роль Центру політико-правових реформ, напрацювання²⁹ якого знайшли своє відображення у значній частині пропозицій підгрупи.

²⁷ Олександр Корнієнко: Наше завдання — побудувати адміністративну систему, яка відповідатиме стандартам Європейського Союзу. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 2023.

²⁸ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 №3354-ІХ.

²⁹ Зелена книга законодавчого процесу. Центр політико-правових реформ. Київ, 2022.

3. Інституційна спроможність

Сфера відання підгрупи — розвиток Апарату Верховної Ради. Підгрупа проаналізувала виконання всіх 52 рекомендацій Дорожньої карти, взявши за основу методологію моніторингу, а також попередні проміжні моніторинги Лабораторії законодавчих ініціатив. З огляду на те, що з 2016 року блок рекомендацій Дорожньої карти «Адміністративна спроможність» порівняно успішно реалізовувався, ця робоча підгрупа мала визначити нові напрями реформи, а не відштовхуватися від нереалізованих рекомендацій чи невирішених проблем, з чим переважно мали справу інші підгрупи. Тому значна частина напрацювань підгрупи викладена у рамках проєкту «Стратегії формування інноваційного цифрового парламенту», а також плану дій на її виконання. Ці документи комплексно окреслюють напрями розвитку і вдосконалення Верховної Ради на основі впровадження сучасних цифрових систем (наприклад, система «Рада Цифрова»), а також передбачають постійне вдосконалення сервісів Верховної Ради (як для народних депутатів, так і для громадян) і розвиток людських ресурсів Апарату.

Також серед напрацювань цієї підгрупи варто зазначити розробку пропозицій щодо оновлення редакції Постанови Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», які були представлені на засіданні Робочої групи у грудні 2023 року. Пропозиції стосуються оновлення 5 напрямків парламентської реформи:

- ① законодавчий процес та адаптація законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС);
- ② Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України: окремі інструменти взаємодії;
- ③ цифровий парламент: відкритість, прозорість, ефективність;
- ④ інституційна спроможність;
- ⑤ парламентська реформа: конституційний вимір.

4. Кодекс депутатської етики

Ця підгрупа **напрацювала не тільки концепцію, а й законопроект із пакетом документів, який наприкінці грудня 2022 року був зареєстрований у Верховній Раді під №8327³⁰** (далі — Етичний кодекс).

Окрім, власне, норм етичної поведінки парламентарів і узгодженого доповнення антикорупційного законодавства, законопроект, серед іншого, передбачає утворення спеціального комітету, який опікуватиметься дотриманням депутатами норм депутатської етики, розглядати скарги та виноситиме рішення, на основі яких будуть накладатися санкції на порушників. Передбачається, що очолювати такий комітет має представник опозиційних фракцій при паритетному представництві більшості та меншості.

³⁰ [Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України \(Етичного кодексу\) від 30.12.2022 №8327.](#)

Через рік після реєстрації цього законопроекту в парламенті — 19 грудня 2023 року — його основні положення було презентовано та обговорено на засіданні³¹ Робочої групи щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права.

5. Статус опозиції

Група напрацювала концепцію врегулювання статусу опозиції. Фактично ключовим у концепції є закріплення статусу опозиції на рівні закону шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та низки інших законодавчих актів парламентського права.

Пропозицій, які були підтримані всіма учасниками підгрупи, не так багато, зокрема це такі:

- ① гарантувати права опозиції в частині здійснення контрольних повноважень (закріпити за опозицією керівні посади у парламентських органах (комітетах/комісіях) із чітко вираженою контрольною функцією);
- ② при формуванні порядку денного гарантувати можливість розгляду Верховною Радою питань, ініційованих опозицією;
- ③ окремо запропоновано на рівні Конституції симетрично закріпити поняття коаліції та опозиції: або визначити поняття опозиції, або виключити поняття коаліції.

Проте після презентації концепції не відбулося жодних подальших дій щодо її втілення. Не був зареєстрований і законопроект, спрямований на її реалізацію.

Разом з тим обговорення напрямків реалізації парламентської реформи в цій частині продовжується. Зокрема, у квітні 2024 року за результатами проведення десятого «Діалогу Жана Моне» політичне керівництво ВРУ, голови та делеговані представники депутатських фракцій і груп парламенту погодили необхідність створення робочої групи для напрацювання проекту змін щодо врегулювання статусу опозиції³².

Таким чином, процес реалізації пунктів Дорожньої карти у 2022–2024 роках почав прискорюватися. Були напрацьовані концепції щодо кожного напрямку реформи, зареєстровані кілька законодавчих ініціатив, частина з яких була підтримана народними депутатами. Проте багато сфер ще потребують посиленої роботи для повноцінної реалізації парламентської реформи.

³¹ Перший віцеспікер Олександр Корнієнко взяв участь у засіданні Робочої групи щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 2023.

³² Висновки, ухвалені під час десятого «Діалогу Жана Моне» (м. Львів, Україна, 18–20 квітня 2024 року).

Розділ 2

Оцінка реформи Верховної Ради України народними депутатами та працівниками апарату ВРУ — учасниками процесу її виконання



1. Актуальність та масштаб парламентської реформи, реалізація якої можлива під час ІХ скликання Верховної Ради України

Українська парламентська традиція засвідчує, що найбільш стрімкі реформи відбуваються зазвичай на початку та наприкінці роботи Верховної Ради того чи іншого скликання. Звісно, в розпал повномасштабних бойових дій парламентська реформа не виглядає як топ-пріоритет суспільного порядку денного, однак наприкінці роботи ІХ скликання українська парламентська реформа отримає ще одне вікно можливостей, яким треба буде швидко скористатися.

Наразі є кілька сфер регулювання діяльності парламенту, які, на думку стейкхолдерів, варто було б встигнути реалізувати ще під час каденції Верховної Ради ІХ скликання, а саме:

- ▶ законодавчий процес;
- ▶ діяльність парламентських комітетів;
- ▶ статус народного депутата України;
- ▶ оптимізація роботи Апарату ВРУ;
- ▶ статус парламентської більшості (коаліції) та меншості (опозиції);
- ▶ розподіл повноважень між президентом, парламентом та урядом тощо.

Поквапність з прийняттям змін продиктована тим, що *«післявоєнний парламент буде мати інші завдання. [Тож] до парламентської реформи [...] може не дійти»*³³. Відповідно, узгоджена

³³ Тут і далі наводяться висловлювання стейкхолдерів під час інтерв'ю.

позиція ключових стейкхолдерів реформи полягає у тому, що починати розгляд питань, присвячених парламентській реформі, необхідно вже зараз.

Разом з тим кожна з цих сфер має різний потенціал щодо оперативності реалізації. Зокрема, далеко не всі окреслені напрямки реформування можна реалізувати у період дії правового режиму воєнного стану через потребу внесення змін до Конституції України. Однак, відповідно до статті 157 Основного Закону, зміни до тексту Конституції не можуть вноситися у період дії воєнного стану³⁴. З огляду на це всі необхідні покращення можна розділити на дві категорії: нагальні, напрацювання та реалізація яких не потребують внесення змін до Основного Закону, та ті, обговорення яких варто починати вже зараз, однак втілення та конституційне закріплення слід перенести на період після перемоги.

До першої категорії, серед іншого, належать: прийняття Етичного кодексу, удосконалення Закону «Про комітети Верховної Ради України»³⁵ та Закону «Про статус народного депутата України»³⁶.

Друга категорія представлена напрацюванням змін до Конституції щодо обмеження права індивідуальної законодавчої ініціативи парламентарів, врегулювання окремих аспектів статусу народного депутата (наприклад, питання депутатського імунітету), визначення на рівні Основного Закону статусу опозиції, регламентація взаємодії владного трикутника «Парламент–Уряд–Президент» тощо. Підготовка такого роду питань ще під час війни дасть змогу після її завершення представити широкому загалу відповідні матеріали для обговорення.

Водночас запровадження правового режиму воєнного стану — це, на думку окремих стейкхолдерів, не єдина перепона на шляху до впровадження низки векторів парламентської реформи. **Відзначається, що ще один виклик може полягати у питанні про легітимність рішень ВРУ в частині внесення змін до Основного Закону після завершення війни.** У зв'язку з цим окремі учасники Робочої групи наводять позицію, висловлену Венеційською комісією у Висновку щодо ситуації у Киргизстані, коли було відкладено проведення чергових виборів для проведення конституційної реформи. У цьому акті³⁷ Венеційська комісія зазначила, що з огляду на стандарти, демократичні традиції та принципи парламенту, продовження строку його повноважень робить його менш легітимним. Тому такий парламент не повинен приймати зміни до Конституції. Виправданим може бути лише внесення змін до цього акта задля забезпечення проведення наступних виборів.

³⁴ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

³⁵ Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР.

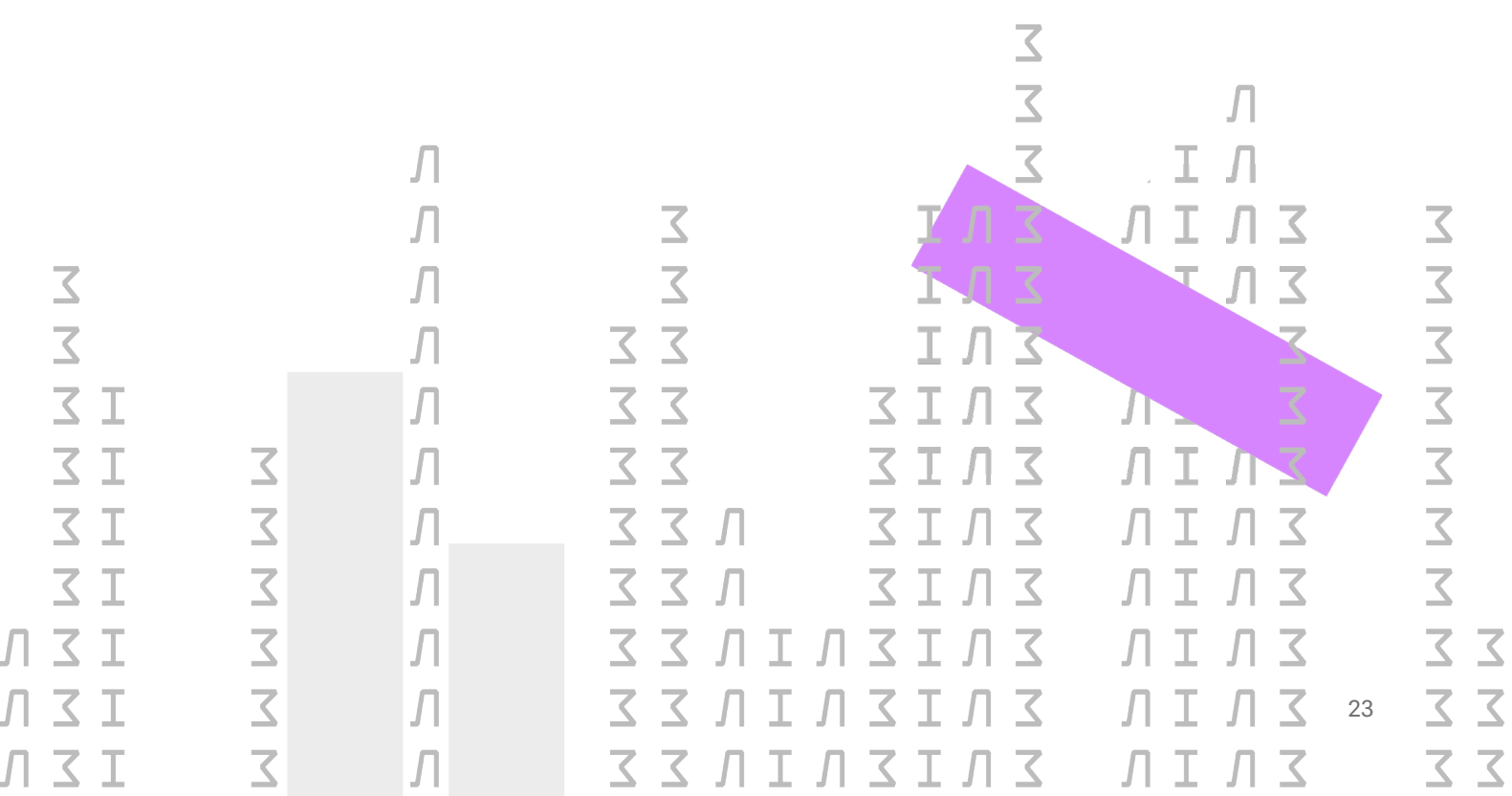
³⁶ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ.

³⁷ Висновок Венеційської комісії щодо перенесення виборів у Киргизстані з метою здійснення конституційної реформи від 17.11.2020 № 1007/2020. П. 20, 32, 33.

Тож беручи до уваги цю позицію, дехто з респондентів наголошує, що Верховній Раді України IX скликання слід обережніше поставитися до питання можливості внесення змін до Основного Закону після завершення дії правового режиму воєнного стану. Адже на той момент каденція парламенту перевищить встановлений Конституцією 5-річний строк (якби не воєнний стан, то чергові вибори відбулися б 29 жовтня 2023 року). Хоча у цьому контексті варто враховувати, що підстави для відтермінування проведення виборів в Україні та Киргизстані були різними за своєю сутністю. Тому такий Висновок Венеційської комісії все ж не може бути стовідсотково застосовним у випадку із впровадженням воєнного стану в нашій державі.

Що стосується викликів, які можуть супроводжувати парламентську реформу навіть в частині тих вдосконалень, які не потребують внесення змін до Конституції, то є **застереження щодо доцільності здійснення певних кроків у період воєнного стану**. Наприклад, одне з таких питань стосується **оптимізації структури Апарату ВРУ в період, коли парламент працює в нестандартних умовах** (зокрема, засідання проходять не так часто і за іншим графіком, ніж у довоєнний період, формат законодавчої активності народних депутатів теж змінено). Основний аргумент стейкхолдерів на користь того, що впровадження будь-яких змін у цьому напрямку не є виправданим, полягає у тому, що після відновлення звичного робочого ритму оптимізовані під час воєнного стану підрозділи можуть виявитися неспроможними опрацювати збільшений обсяг документів та інформації.

Насамкінець постає питання про наявність політичної волі чинного парламенту на впровадження у найближчому часі хоча б тих запропонованих місією Пета Кокса змін, які є об'єктивно можливими. Проблема в тому, що впродовж 7 років реалізація Дорожньої карти відбувалася досить повільно. Останнім зусиллям у втіленні реформи була діяльність Робочої групи та п'яти її підгруп, результатом чого стали напрацювання концепцій, які лише частково були втілені у кількох зареєстрованих законопроєктах. Це свідчить про недостатню політичну волю на впровадження всіх рекомендованих змін.



2. Розподіл повноважень у владному трикутнику «Парламент–Уряд–Президент»

Конституційна модель взаємодії законодавчої, виконавчої гілок влади та президента була недосконалою від самого початку її закріплення у тексті Основного Закону³⁸. Незважаючи на кілька змін форми державного правління в Україні, за оцінками Венеційської комісії, повністю виправити усі недоліки у владному трикутнику «Парламент–Уряд–Президент» так і не вдалося³⁹.

Позицію щодо того, що конституційна конструкція владного трикутника донині залишається недосконалою, поділяють й учасники Робочої групи з парламентської реформи. І **ключова проблема**, на якій особливо наголошують окремі стейкхолдери, **полягає у відсутності координаційного центру виконавчої влади**.

Суть проблеми, на думку стейкхолдерів, у тому, що внаслідок неодноразових конституційних реформ і внесення змін до законодавства в частині взаємодії очільника держави та уряду наразі існує ситуація, за якої **ні прем'єр-міністр, ні очільник держави не мають формальних повноважень для звільнення міністрів (а це пов'язано з можливістю контролювати та впливати на роботу міністрів у законний спосіб): «Ні президент, ні прем'єр не може звільнити міністра, який не працює ефективно»**. Наразі, за чинним законодавством, такі повноваження закріплюються за Верховною Радою України⁴⁰. Разом з тим, на переконання кількох учасників Робочої групи, **право на звільнення міністрів має бути закріплене або за президентом, або за прем'єр-міністром**.

Загалом для вирішення проблеми відсутності координаційного центру виконавчої влади парламентарі пропонують **два можливі шляхи запровадження змін. Перший варіант — це послаблення позиції президента і, відповідно, закріплення за ним радше церемоніальних повноважень** (як, наприклад, у Німеччині). Однак вбачається, що перехід до такої моделі є малореалістичним:

“ Після війни запит на персональне лідерство буде набагато більш затребуваним [в суспільстві], [тож] ще варто очікувати посилення президентської вертикалі. ”

Другий варіант — посилення позицій президента, щоб зробити його керівником виконавчої влади: «Посилити президента — це класичний розподіл влад. Сильний президент, який є головою виконавчої влади». Таку позицію дехто з респондентів обґрунтовує тим, що наразі не всі повноваження, якими фактично користується очільник держави, є юридично закріплені. У зв'язку з цим виникає «розрив» між законодавчим регулюванням та реальною моделлю розподілу державної влади. Тому окремі стейкхолдери пропонують **внести зміни до нормативно-правових актів в частині збільшення повноважень президента**.

³⁸ Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні» від 17.10.2010. Важливо наголосити, що у цьому Висновку аналізується ситуація, яка склалася в Україні лише у період з 1996 по 2010 роки.

³⁹ Там само.

⁴⁰ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 №794-VII. Ч. 1 ст. 18.

Разом з тим інші члени Робочої групи висловлюють застереження, що модель, за якої буде суттєво посилено президента, може призвести до надмірної централізації влади. Тому для запобігання негативним наслідкам парламентарі пропонують передати більше повноважень на рівень громад:

“ Ця модель може бути ефективною лише в подальшій децентралізації, коли громади будуть отримувати все більше і більше повноважень, тобто на національний рівень буде переміщатися лише те, що справді неможливо регулювати на місцевому рівні. Це достатньо складний шлях. ”

Що стосується місця та ролі законодавчого органу в цьому трикутнику, то стейкхолдери вбачають сильну роль парламенту в обох сценаріях розподілу повноважень між президентом та урядом, тому що

“ Виконавча гілка влади може [...] ініціювати певні законодавчі зміни, але обговорювати, приймати, адаптувати [їх] може виключно парламент. Це його унікальна функція, яка разом з функцією представництва дає йому роль конституюючого гравця в країні. ”

Водночас найбільш реальними змінами щодо взаємодії між згаданими трьома суб'єктами на даний момент виглядає зміщення центру формування політики від парламенту до уряду. Певні кроки у цьому напрямі вже було зроблено. Так, Постановою ВРУ «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції»⁴¹ народні депутати визначили, що саме Кабінет Міністрів є основним суб'єктом ініціювання законопроектів щодо адаптації законодавства України до положень права ЄС.

Перспектива реального втілення багатьох з цих ідей парламентарів все ж залишається досить примарною. Впровадження значної кількості аспектів передбачає необхідність внесення змін до тексту Конституції. Тож сподіватися на подальші й більш суттєві зміни у сфері пошуку оптимального балансу між владними інституціями найближчим часом досить складно.

⁴¹ [Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції: Постанова Верховної Ради України від 29.07.2022 №2483-ІХ.](#)

3. Покращення планування законопроектної роботи

Належна організація процесу планування законопроектної роботи покликана забезпечити передбачуваність державної політики, системність правотворчої діяльності та можливість спрогнозувати наслідки майбутньої законотворчої діяльності.

Питання посилення цієї сфери піднімалося парламентом IX скликання ще на початку його каденції. Як наслідок, наприкінці 2019 року було прийнято закон⁴², яким вносилися зміни до Регламенту ВРУ, а саме: доповнення його статтею 19¹, що унормовує планування законотворчої діяльності шляхом затвердження парламентом річного плану законопроектної роботи⁴³. Однак фактично така ініціатива не принесла очікуваного результату. Це зумовлено тим, що відповідний план хоч і затверджується, проте депутати ставляться до нього як до визначеної Регламентом формальності. Це стосується як етапу його формування, так і затвердження звіту про виконання. Наприклад, у Плані законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік містилося 878 законопроектів⁴⁴. За оцінками експертів, таку кількість законопроектів парламент здатен ухвалити орієнтовно за 4–5 років⁴⁵. Наступного 2021 року у Плані законопроектної роботи вже було передбачено меншу кількість законопроектів — 376⁴⁶. Однак з 2022 року кількість законопроектів у планах знову почала зростати: у 2022 році План передбачав 662 законопроекти⁴⁷, а 2023 — 529⁴⁸. Станом на 2024 рік у Плані передбачено 386⁴⁹ законопроекти. Розгляд такої кількості проектів законів виглядає досить нереалістично, що свідчить про його формальну роль у процесі планування законотворчої діяльності.

Відповідно, чинна процедура планування правотворчої діяльності залишається недосконалою. Така ситуація була притаманна законопроектній роботі протягом більшої частини історії роботи Верховної Ради України — вона є ситуативною, нескоординованою та майже непрогнозованою. Ця тенденція зберігалася і в діяльності Верховної Ради України у 2022–2023 роках.

⁴² Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України: Закон України від 03.10.2019 № 162-IX.

⁴³ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік: Постанова Верховної Ради України від 07.02.2023 №2910-IX.

⁴⁴ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік: Постанова Верховної Ради України від 16.06.2020 №689-IX.

⁴⁵ Концепція створення сервісного підрозділу з нормопроекування в Апараті Верховної Ради України. 2023.

⁴⁶ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: Постанова Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

⁴⁷ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік: Постанова Верховної Ради України від 15.02.2022 №2036-IX.

⁴⁸ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік: Постанова Верховної Ради України від 07.02.2023 №2910-IX.

⁴⁹ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: Постанова Верховної Ради України від 06.02.2024 №3561-IX.

Причину такого стану справ депутати вбачають у **проблемах**, які стають на заваді досягненню більшої виваженості та прозорості у формуванні планів законопроектної роботи. Зокрема, до них належать:

- ▶ низький рівень координації та взаємодії народних депутатів у процесі напрацювання та реєстрації законодавчих ініціатив. Ця проблема також пов'язана з недосконалим правовим регулюванням, яке призводить до «законодавчого спаму» через закріплення широких можливостей народних депутатів реалізувати своє право законодавчої ініціативи;
- ▶ низький рівень координації між урядом та депутатами у процесі розробки законопроектів;
- ▶ відсутність у парламенті спеціального підрозділу, який би відповідав за дотримання вимог нормопроектувальної техніки у процесі розробки законопроектів. А це позначається на якості проектів законів, які пишуть парламентарі, і, як наслідок, кількості часу, необхідного для їх подальшого вдосконалення;
- ▶ недостатня кількість часу, яка надається депутатам для ознайомлення із законопроектами. Зокрема, нерідко нардепи дізнаються про законопроекти лише за день до того, як вони вже стоять на порядку денному, що ускладнює їх належне опрацювання.

Стейкхолдери бачать різні шляхи вирішення цих проблем.

Насамперед висувається така пропозиція: **план законопроектної роботи має формуватися на основі коаліційної угоди та програми дій уряду**. Звісно, він може містити й інші — поточні та технічні — законопроекти, однак основа має формуватися саме на згаданих документах. Також стейкхолдери пропонують, аби план затверджувався на спільній нараді Погоджувальної ради депутатських фракцій та Кабміну, що більше відповідає політичній природі такого акту.

Посилити плановість законодавчого процесу також могла б і реалізація пункту б Рекомендацій щодо внутрішньої реформи. Цим пунктом передбачається, що **на початку кожної сесії має здійснюватися відбір 20 депутатських законопроектів пропорційно від представленості політичних сил у парламенті** для їх подальшого розгляду Радою на поточній сесії.

Крім того, пропонується, щоб **матеріали для підготовки плану законопроектних робіт узагальнював не Комітет з питань правової політики, а окремий підрозділ Апарату ВРУ**, який готував би ці матеріали, наприклад, для спільного засідання Погоджувальної ради та Кабінету Міністрів, на якому б узгоджували такий план.

Що стосується етапу реалізації плану, то підвищити рівень його виконання може зміщення центру формування політики у бік уряду. Основні законопроекти (передбачені коаліційною угодою та програмою дій уряду) мають розроблятися саме Кабінетом Міністрів із залученням депутатів та профільних комітетів.

Запобігти виникненню проблем у сфері планування законопроектної роботи могло б і схвалення парламентом програми діяльності Кабінету Міністрів (яка для уряду Д. Шмигала досі не схвалена). Адже ця програма є орієнтиром для реалізації планів законопроектної роботи уряду, тож поки її немає, неможливо достеменно встановити, чого саме прагне досягнути уряд, вносячи євроінтеграційні законопроекти.

Також для підвищення плановості необхідно усунути фактори, які наразі їй перешкоджають. Основною перешкодою є законодавчий спам. Найпопулярнішим серед членів Робочої групи з парламентської реформи способом подолання спаму є обмеження права

індивідуальної законодавчої ініціативи народного депутата. Ідея видається правильною, однак і складною у реалізації. Чинні парламентарі, які й без того здебільшого відчують свої незначні можливості впливати на прийняття рішень, вбачають в обмеженні індивідуальної законодавчої ініціативи ще більше зменшення суб'єктності та значимості посади народного депутата.

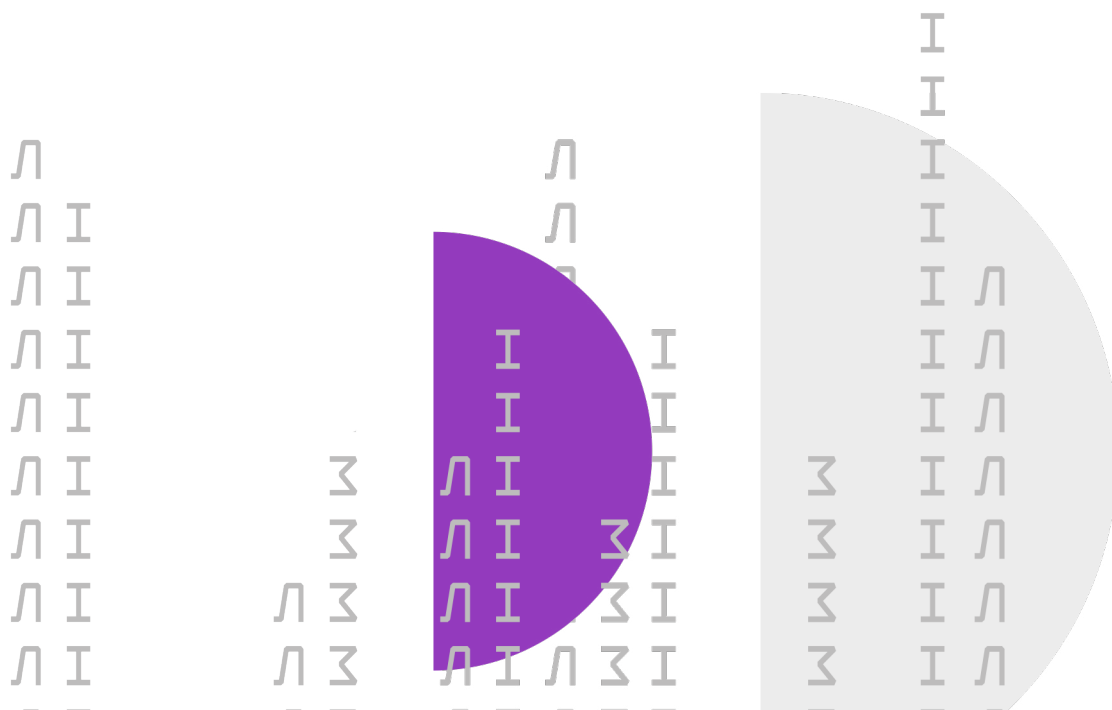
Правильне планування розгляду парламентом законопроектів залежить, серед іншого, і від достатності часу, який надається народним депутатам для їх опрацювання. Тому слід забезпечити реальне втілення на практиці вимоги, що законопроект разом із висновками до нього та іншими супровідними документами має з'являтися у системі електронного документообігу не за один день чи навіть у день розгляду законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради, а, як це передбачено Регламентом, не пізніше ніж за 7 днів. Це також позитивно вплине і на підвищення якості законопроектів, адже *«якщо їм [депутатам] дати ще час, то змістовність обговорення і дискусія щодо суті законопроектів [...] посиляться».*

Ще одним інструментом покращення планування та системності може стати **запровадження інституції, яка б відповідала за дотримання законодавчої техніки під час розробки законопроектів.** У працівників такого органу має бути план робіт, орієнтований на який вони би знали, протягом якого місяця має бути напрацьований той чи інший законопроект.

І нарешті, для більшої дієвості плану законопроектної діяльності **необхідним є публічне звітування про його виконання та наданням парламентом оцінки його дотримання.**

Разом з тим, за оцінками парламентарів, у напрямку забезпечення плановості законопроектної роботи не все так безнадійно. Зокрема, **серед позитивних моментів відзначається налагодження процесу надсилання від уряду переліку законопроектів у сфері європейської інтеграції.**

Тож у підсумку можемо констатувати, що хоч поточний стан планування законотворчої діяльності далекий від досконалого, однак стейкхолдери мають чітке бачення механізмів, як ці недоліки виправити. Здійснення згаданих змін з великою ймовірністю дозволить зробити план законопроектної роботи дієвим інструментом, а не формальним папірцем, на який ніхто не опирається та виконання якого не є пріоритетом для парламентарів. Ефективне планування підвищить передбачуваність державної політики та виведе законотворчу діяльність в Україні на більш якісний рівень.



4. Контрольна функція парламенту

Парламент IX скликання здійснив перші кроки з покращення контрольної функції ще у 2020 році шляхом ухвалення Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю»⁵⁰. Однак це не допомогло остаточно вирішити всі наявні проблеми у цій сфері. Тож необхідність вжиття заходів, спрямованих на вдосконалення стану реалізації контрольної функції, є актуальною та знайшла підтримку і серед голів підгруп Робочої групи з парламентської реформи.

Разом з тим їхня загальна оцінка того, чи змінилося виконання контрольної функції Верховної Ради з початком повномасштабної війни, відрізняється. Так, переважно відзначається, що здійснення цієї функції у порівнянні з довоєнним періодом практично не змінилося, оскільки *«як до війни, так і зараз [...] парламент реалізує свої конституційні контрольні повноваження. [...] Функції не змінилися, ситуація змінилася»*.

Однак окремі учасники Робочої групи наголосили, що все ж таки, на їх переконання, **«контрольна функція дуже сильно послабилася»** з початком повномасштабного вторгнення. Це, серед іншого, проявляється на рівні ставлення народних депутатів та представників уряду до виконання їхніх обов'язків у окремих процедурах.

Загалом стейкхолдери відзначають існування таких проблем у сфері здійснення контрольних повноважень Верховної Ради:

- ▶ поступова втрата підзвітності уряду перед Верховною Радою;
- ▶ значна кількість законів потребують моніторингу рівня ефективності їх виконання через те, що в Україні досить довго не була налагоджена відповідна система перевірки реалізації нормативно-правових актів;
- ▶ недосконалість положень законодавства в частині врегулювання статусу Рахункової палати як органу парламентського контролю.

Проблема поступової втрати підзвітності уряду має кілька проявів. **По-перше, спостерігається зниження відвідуваності представниками міністерств засідань комітетів ВРУ.** До війни була інша ситуація — звітування міністерств відбувалося частіше, оскільки відповідні представники регулярно приходили на засідання й інформували парламент про свою діяльність. Однак поступово ситуація стала погіршуватися, і в результаті в окремих випадках кількість таких відвідувань скоротилася до одного разу на пів року. Тож поточна ситуація в цій сфері потребує вдосконалення, адже взаємодія уряду з комітетами має відбуватися на постійній основі. Проте наразі цей обов'язок Кабінету Міністрів фактично зведений до формальності.

По-друге, впродовж тривалого часу фактично не виконувалася вимога щодо проведення «години запитань до уряду»⁵¹. Зокрема, після початку повномасштабного вторгнення цей контрольний механізм не застосовувався протягом майже 20 (!) місяців — до 6 жовтня 2023 року. А це призводить до зменшення можливостей парламенту контролювати виконавчу

⁵⁰ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 03.12.2020 №1052-IX.

⁵¹ Без «години запитань»: як парламент комунікує з Кабміном під час війни? Лабораторія законодавчих ініціатив. LB.ua. 2023.

владу. Водночас контрольна функція парламенту за діяльністю уряду почала здійснюватися у форматі закритих зустрічей окремих міністрів із керівництвом фракції «Слуга Народу» та з лідерами парламентських фракцій і груп. Навіть у перший рік війни, за словами Першого заступника Голови Верховної Ради України Олександра Корнієнка, деякі міністри встигли по кілька разів пройти такі «контрольні» зустрічі⁵². Однак попри застосування цієї практики стейкхолдери наголошують на важливості повернення саме до такого механізму, як «година запитань», що безпосередньо передбачено нормами Регламенту ВРУ.

Проблема наявності значної кількості законів, які потребують моніторингу стану їх виконання, впливає з того, що протягом тривалого часу в Україні не була налагоджена відповідна система моніторингу. Така прогалина у національному правовому полі суперечила практиці європейських країн, де через кілька років після прийняття закону його оцінюють як за індикаторами ефективності, так і на предмет наявності системних недоліків. За результатами такої оцінки відбуваються зміни правового регулювання. В Україні наблизитися до вирішення цієї проблеми вдалося лише влітку 2023 року, коли парламент прийняв Закон «Про правотворчу діяльність»⁵³, який набрав чинності лише наприкінці вересня 2023 року (а вступить в дію через рік після завершення/скасування дії режиму воєнного стану). Оскільки за часів незалежності такий системний перегляд усього масиву законодавства не здійснювався, то проведення відповідного правового моніторингу потребуватиме значної кількості часу.

Крім того, на думку респондентів, **потребує вдосконалення і регламентація правового статусу Рахункової палати** як органу, що утворюється Верховною Радою України та є відповідальним за здійснення фінансово-бюджетного контролю. Це пов'язано з тим, що Рахункова палата недостатньо ефективно виконує покладені на неї функції: *«просто робить звіт, на який звертають увагу два рази на рік»* замість того, щоб виконувати важливу частину оцінки політик — оцінку ефективності використання коштів. Оцінку нардепів щодо недосконалості повноважень Рахункової палати підтверджують і висновки Європейського Союзу, який у звіті за 2023 рік наголосив, що:

- ▶ Конституція надає цьому органу обмежені повноваження на проведення аудиту (зокрема, Рахункова палата не має повноважень проводити аудит місцевих бюджетів, бюджетів державних підприємств або будь-яких інших позабюджетних витрат);
- ▶ вплив аудиторської діяльності Рахункової палати є мінімальним, оскільки його ефективність вимірюється кількістю проведених аудитів, а не впливом аудиторських рекомендацій цієї інституції;
- ▶ немає затвердженої процедури моніторингу виконання аудиторських рекомендацій Рахункової палати;
- ▶ що стосується прозорості, то аудиторські звіти публікуються на вебсайті Рахункової палати, але не запроваджена планова звітність та проактивна комунікація з медіа та громадськістю для роз'яснення результатів аудиту;

⁵² Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану. Лабораторія законодавчих ініціатив. Часопис «Парламент». №1. 2022–2023.

⁵³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 №3354-ІХ.

- ▶ немає також офіційних парламентських процедур для розгляду звітів та контролю за виконанням аудиторських рекомендацій;
- ▶ потребує посилення інституційна незалежність цього органу⁵⁴.

Щобільше, впродовж кількох місяців у 2023 році склад Рахункової палати був неповноважним. І це позначалося на процесі ухвалення низки важливих рішень, оскільки не було кворуму для їх прийняття.

Ці недоліки вказують на потребу вжити низку заходів, які б допомогли підвищити загальний рівень реалізації контрольної функції Верховної Ради України. Проте в умовах війни покращити цю сферу не так просто.

Загалом можна виділити кілька пріоритетних напрямів вдосконалення контрольної функції. Позиції членів Робочої групи насамперед збігаються в тому, що слід сприяти посиленню контрольної функції саме через діяльність комітетів парламенту. Відтак є необхідність повернути обов'язкову представленість міністерств на засіданнях профільних комітетів та забезпечити представництво цих міністерств на рівні міністрів або їх заступників, що підвищить ступінь взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади.

Поточна ситуація є такою, що депутати дізнаються про діяльність відповідних міністерств із засобів масової інформації та не мають жодного дієвого механізму ефективного відстеження міністерських рішень. У зв'язку з цим **одноголосно підкреслюється необхідність систематичного звітування міністрів на засіданнях комітетів**. Різняться думки лише щодо частоти таких звітів: від одного разу на місяць до одного разу на рік. Тут варто відзначити, що механізмом реалізації такої вимоги може бути рекомендація Дорожньої карти, яка передбачає розробку кожним комітетом річного робочого плану здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади з метою системного, а не ситуативного здійснення контрольних повноважень⁵⁵.

Розбіжність думок щодо частоти звітування може бути подолана шляхом визначення у плані нагляду різного типу таких звітів. Так, річний звіт міністерства перед комітетом має бути обов'язковим. Такий звіт, згідно з Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи, має подаватися на розгляд Верховної Ради України та становити основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері. Окрім цього, можуть бути заплановані й проміжні звіти про реалізацію окремих компонентів річної програми дій або реалізацію заходів, які визначалися терміновими та пріоритетними.

Крім того, важливо **відновити регулярне проведення «години запитань до уряду»**. Висловлювалася пропозиція, що варто проводити «годину запитань» принаймні раз на місяць.

⁵⁴ [Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union: Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. 2023.](#)

⁵⁵ [Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. П. 16.](#)

Учасники Робочої групи висловлювали стримані сподівання, що в наступному парламенті зменшиться кількість комітетів, а це, своєю чергою, може підвищити якість здійснення комітетами контролю завдяки реалізації принципу «одне міністерство — один комітет».

Підстави для таких сподівань є, оскільки тенденція до скорочення кількості парламентських комітетів уже спостерігається. Зокрема, у VIII скликанні ВРУ було передбачено 27 комітетів⁵⁶, а у парламенті IX скликання — уже 23⁵⁷. Ініціативи щодо зменшення кількості парламентських комітетів простежуються і на рівні законопроектної роботи: так, ще депутати VIII скликання зареєстрували законопроект⁵⁸, спрямований на оптимізацію роботи парламентських комітетів та скорочення їх кількості до максимум 20 (проте його так і не прийняли). Разом з тим, якщо керівництво парламенту наступного скликання поділятиме позицію щодо ефективності такого підходу, його реалізація не матиме особливих складнощів. Таким чином, може бути виконано рекомендацію №17 Дорожньої карти⁵⁹.

Для підвищення парламентського контролю доцільно звернутися й до інституту постзаконодавчого контролю, оскільки після прийняття закону важливо подивитися, чи дійсно працюють його положення на практиці, чи немає прогалин, неточностей або ж інших недоліків законодавчого акта. І якщо такі є, тоді важливо на підставі аналізу цього досвіду впроваджувати покращення правового регулювання. Разом з тим такі «спостереження» за процесом реалізації правової норми потребують часу для напрацювання та впровадження відповідних процедур та набуття необхідних навичок відповідальними працівниками.

Пропонується також **реформувати діяльність Рахункової палати**, оскільки прийняття нового закону⁶⁰ про даний орган парламентом VIII скликання не принесло очікуваного результату. У сфері парламентського контролю за публічними фінансами важливо робити аудит консолідованої фінансової та бюджетної звітності. Також треба посилити інституційну незалежність Рахункової палати, що дозволить привести її діяльність до міжнародних стандартів (наприклад, як Accountability Office в США). Насамкінець, **Верховна Рада має простір для вдосконалення діяльності цієї інституції і шляхом покращення власних процедур**, зокрема, щодо здійснення більш змістовного аналізу та супроводу звітів Рахункової палати, що було також відзначено у Рекомендаціях місії Пета Кокса⁶¹.

⁵⁶ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII.

⁵⁷ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX.

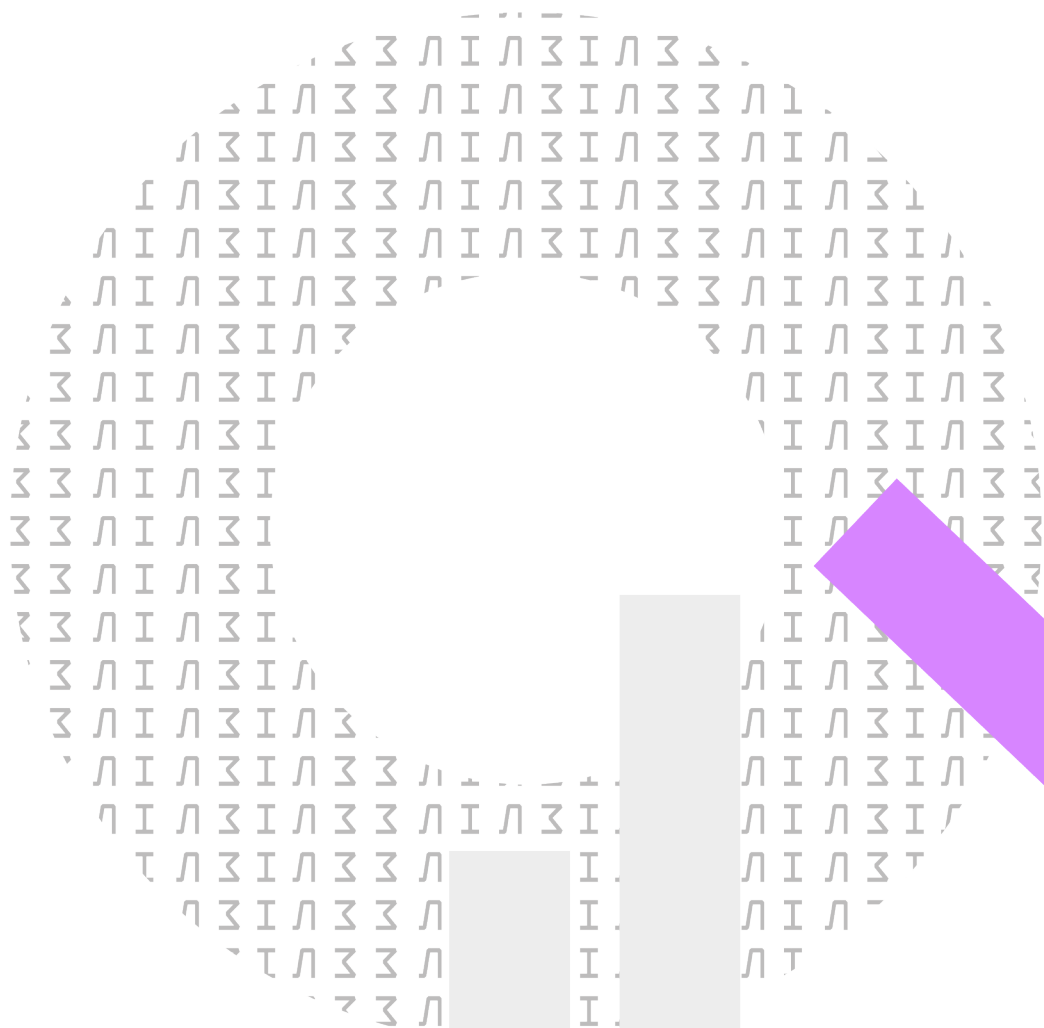
⁵⁸ Проект Закону про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств від 28.03.2017 № 6256.

⁵⁹ Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

⁶⁰ Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII.

⁶¹ Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. П. 20.

Загалом висловлені пропозиції мають різні перспективи щодо втілення. Так, реалізація пропозицій щодо представництва очільників уряду на засіданнях комітетів та встановлення відповідності між парламентськими комітетами і урядовими міністерствами є доволі простою і зрозумілою, адже потребує лише політичної волі. Однак у цьому ж полягає і складність цього завдання. Нормативну регламентацію правового моніторингу вже запроваджено, тож лишається тільки належно організувати його проведення на практиці. Водночас способи інституційного вдосконалення Рахункової палати ще потребують додаткових напрацювань.



5. Співпраця Апарату ВРУ та народних депутатів України

Під час роботи над законопроектами важливе значення має не лише власне законотворча діяльність нардепів як суб'єктів законодавчої ініціативи, а й їх взаємодія з Апаратом Верховної Ради, який надає депутатам правову, організаційну та консультативну допомогу в цьому процесі. Водночас ступінь залученості Апарату ВРУ оцінюється парламентарями по-різному.

З одного боку, керівництво ВРУ та голови комітетів взаємодіють з Апаратом ВРУ та секретаріатами досить тісно, з іншого — співпраця парламентських службовців з переважною більшістю народних депутатів майже відсутня. Така оцінка поточного стану співпраці є досить поширеною серед учасників Робочої групи з парламентської реформи.

Також респонденти вважають, що **процес взаємодії, незважаючи на окремі покращення, має низку недоліків**. Стейкхолдери відзначають такі проблемні сфери:

- ▶ недостатня долученість секретаріатів комітетів ВРУ до здійснення законодавчої функції парламенту⁶²;
- ▶ проблеми з кадровим забезпеченням Апарату ВРУ;
- ▶ необхідність посилення Дослідницької служби;
- ▶ відсутність спеціального підрозділу, який би відповідав за нормопроєктування.

Отже, по-перше, парламентарі відзначають недостатнє сприяння з боку секретаріатів комітетів у здійсненні законодавчої функції. Положенням «Про секретаріат комітету Верховної Ради України»⁶³ передбачено, що до основних завдань комітету, серед іншого, належить *підготовка до попереднього розгляду комітетом та до розгляду в першому та наступних читаннях тих законопроектів, з яких комітет визначено головним; підготовка висновків до законопроектів, з яких комітет визначено головним; підготовка експертних висновків до законопроектів або проведення фахової експертизи законопроектів (у випадках, передбачених Регламентом); підготовка для внесення на розгляд ВРУ проектів законів та законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду тощо*. Проте депутати відзначають, що сприяння у здійсненні законодавчої функції відбувається переважно з боку Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління, які надають свої експертні висновки.

Крім того, у межах цієї проблеми згадується **поєднання експертної та організаційної функцій секретаріатів** за недостатності ресурсу секретаріату комітету на виконання одночасно обох функцій. У випадку їх поєднання (як це є зараз) переважно відбувається посилення організаційної складової — на шкоду експертній частині. Проведення засідань комітетів та інших заходів у офлайн форматі вимагає значних зусиль для здійснення та контролю виконання усіх організаційних завдань: вчасної оповіщеності та присутності запрошених осіб, наявності

⁶² Тут варто зазначити, що серед депутатів досить поширеним є уявлення про те, що працівники секретаріатів мають допомагати членам комітетів у реалізації їхнього права законодавчої ініціативи, але з якихось причин цим не займаються.

⁶³ Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 20.12.2021 №1241-к. П.п. 7, 8 п. 7.

у кожного учасника заходу необхідних матеріалів тощо. Внаслідок завантаження працівників секретаріатів такими організаційними завданнями може страждати якість проєктів документів, підготовлених до таких засідань. **Тому для підвищення якості документів (наприклад проєктів висновків) важливо розділити ці дві функції — експертну та організаційну — або ж посилити власне експертну частину в роботі секретаріатів.** У контексті розділення цих функцій окремі представники Робочої групи вважають, що

“ Секретаріати мали б відповідати за організаційні питання, а експертна функція [має передаватися] Дослідницькій службі. ”

Друга проблема — щодо «кадрового голоду» в Апараті — має кілька проявів, зокрема, це **брак підготовлених спеціалістів**. Причина цього, на думку респондентів, полягає у чинній системі оплати праці в Апараті ВРУ (наприклад, відзначається, що головний стимул для працівників — це премії та надбавки, що не сприяє підвищенню загальної якості роботи).

Також існує **проблема з «омолодженням» кадрового складу Апарату**. У числі часопису «Парламент», присвяченому особливостям роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану⁶⁴, відзначається сталість кадрів: значна частина працівників Апарату має 10-, 20-, а то й 30-річний стаж роботи в цьому органі. Такий стаж дозволив виховати особливу інституційну пам'ять та корпоративну культуру, що, безперечно, сприяє забезпеченню сталої роботи Верховної Ради. Однак постійність кадрового складу має й побічний ефект — збільшення середнього віку працівників.

Аби запобігти «старінню» Апарату ВРУ, необхідно поповнювати його молодими високоосвіченими спеціалістами, які мають сучасні знання та готові до впровадження нових практик.

Інструментом для цього може бути Програма стажування молоді в Апараті Верховної Ради, яке до введення воєнного стану проводилося щорічно. Разом з тим з 50 інтернів, які виявляють бажання продовжити роботу в Апараті, лише декілька випускників Програми отримують такий шанс. У зв'язку з цим **більш активне залучення випускників Програми стажування молоді в Апараті ВРУ** надало би змогу поєднати досвід, інституційну пам'ять та корпоративну культуру досвідчених державних службовців з ентузіазмом, сучасними знаннями та проактивністю молодих працівників.

Хоча стосовно оновлення кадрового складу Апарату висловлювалася і протилежна думка. Так, дехто з респондентів вважає, що необхідно «*максимально зберегти кадри з досвідом*».

Також у межах проблеми кадрового забезпечення відзначається **неготовність працівників Апарату в певних ситуаціях проявляти ініціативність та боротися з лоялізмом**. Така модель роботи позначається і на якості виконання функцій цієї інституції.

⁶⁴ [Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану. Лабораторія законодавчих ініціатив. Часопис «Парламент». №1. 2022–2023.](#)

По-третє, учасники Робочої групи наголошують на потребі посилення Дослідницької служби, яка була утворена у 2022 році⁶⁵ для здійснення Верховною Радою України прогнозування впливу законопроектів на суспільні відносини, а також оцінки їх впливу після прийняття. Створення Дослідницької служби стало позитивним кроком на шляху до втілення Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Проте визначений порядок її функціонування буде дієвим лише у разі втілення трьох аспектів:

- ① **чітке нормативне визначення завдань, форм роботи та вимог до результатів діяльності;**
- ② **забезпечення Дослідницької служби належними кадрами з відповідним досвідом та кваліфікацією.** Водночас відзначається, що це довготривалий процес, оскільки потрібен час, щоб сформувався штат, який зміг би виконувати завдання, поставлені перед інституцією, в повному обсязі. Окремо у цьому контексті наголошується, що штат цього органу не повинен складатися винятково з юристів, адже важливо залучати спеціалістів значно ширшого кола питань. Зокрема, за потреби, аналіз законодавства має також включати технічний та економічний аспекти, а для цього потрібне залучення відповідних фахівців;
- ③ **споживачі послуг Дослідницької служби також, зі свого боку, повинні розуміти спектр завдань, які ставляться перед нею, і не вимагати від Дослідницької служби вирішення питань, які не належать до її функціональних обов'язків.**

По-четверте, для покращення роботи ВРУ варто створити спеціальний офіс з нормопроєкування. Необхідність створення такого офісу пояснюється недостатнім рівнем якості підготовки законопроектів та випадками порушення вимог, встановлених Регламентом ВРУ під час роботи над законопроектами. Тож з метою запобігання подібним випадкам функціонування відповідного органу було б цілком виправданим в українських реаліях. Практика створення таких інституцій досить поширена⁶⁶ у країнах Європи (зокрема, вони створені у Великій Британії, Ірландії, Литві, Румунії), США та Канаді. В Україні створення такого підрозділу було передбачено тільки у Проекті Плану відновлення України⁶⁷ в 2022 році. На виконання завдань, викладених у цьому документі, у 2023 році було підготовлено Концепцію розвитку Офісу нормопроєкування Верховної Ради України⁶⁸. Однак станом на 2024 рік цей орган ще не створений, хоча актуальність такого кроку у 2024 році підтвердив і Голова Верховної Ради України⁶⁹.

Стейкхолдери відзначають, що для реалізації цього напрямку передусім треба чітко визначити обсяг завдань такого підрозділу та передбачити етапи втілення цієї ініціативи. Одним із завдань може стати моніторинг того, наскільки законопроект підготовлений до вимог Регламенту і чинного законодавства (це завдання нині виконують кілька спеціалістів Головного

⁶⁵ [Про Дослідницьку службу Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 № 438.](#)

⁶⁶ [Інформаційна довідка: Парламентські офіси нормопроєкування. Програма USAID RANG. 2022.](#)

⁶⁷ [Проект Плану відновлення України: Матеріали робочої групи «Державне управління». 2022.](#)

⁶⁸ [Концепція створення сервісного підрозділу з нормопроєкування в Апараті Верховної Ради України. 2023.](#)

⁶⁹ [Голова Верховної Ради України взяв участь у круглому столі щодо реалізації Закону України «Про правотворчу діяльність». Верховна Рада України. 2024.](#)

юридичного управління). Фактично офіс нормопроєктування відповідав би за врахування напрацьованого досвіду щодо оформлення законопроектів на підставі існуючих методичних рекомендацій.

Удосконалення окреслених сфер має перспективи реалізації з огляду на те, що стосовно окремих пропозицій вже зроблено перші кроки на шляху до втілення (зокрема, в частині залучення молодих кадрів до державної служби в Апараті ВРУ, напрацювання Концепції розвитку Офісу нормопроєктування та покращення роботи Дослідницької служби). Однак розбудова Апарату ВРУ ще потребує тривалої роботи.



6. Вдосконалення регулювання правового статусу помічників-консультантів народного депутата України

З часів незалежності нормативно-правове регулювання статусу помічників-консультантів кілька разів зазнавало змін та уточнень. Проте такі доопрацювання радше носили точковий та несистемний характер, тож наразі правове становище цих осіб регламентовано досить побіжно. Зокрема, питанням визначення їх статусу присвячено лише кілька статей Закону України «Про статус народного депутата України»⁷⁰ (стаття 34 регламентує граничну кількість помічників-консультантів, вимоги до них, умови праці, порядок оплати праці, відпустки, гарантії у випадку припинення повноважень тощо; стаття 28 дуже оглядово торкається окремих питань організації робочого місця) та Положення про помічника-консультанта⁷¹, яке було прийняте ще в 1995 році та відтоді зазнало лише незначних змін.

Це Положення є очевидно застарілими, а правовий статус помічника-консультанта — невизначеним, що особливо стало відчутним після переведення цієї посади з державної служби на патронатну⁷². Несистемне правове регулювання статусу помічника-консультанта зумовило певні недоліки, на яких наголошують і опитані учасники Робочої групи з парламентської реформи, зокрема:

- ▶ відсутність чіткого законодавчого визначення суб'єкта, який виступає в ролі роботодавця помічників-консультантів;
- ▶ недостатня врегульованість вимог, які висуваються до помічників нардепів (серед іншого, в частині освіти);
- ▶ надмірна кількість помічників депутатів.

Стосовно першого проблемного моменту дискусійним лишається питання: **хто наразі є роботодавцем помічників: Верховна Рада, її Апарат чи конкретний народний депутат?**

Норма, згідно з якою помічники-консультанти прикріплюються до Апарату ВРУ для кадрового та фінансового обслуговування, сприймається як підстава відсутності трудових відносин між ними і здійснення лише сервісної функції. Разом з тим в ролі роботодавця не може виступати і Верховна Рада, оскільки вона не є юридичною особою. Так само навряд чи може бути визнано роботодавцем народного депутата, який фактично є тільки керівником свого помічника і не має ознак, які б, відповідно до вимог трудового законодавства, визначали його як роботодавця. Про актуальність цієї проблеми свідчать і судові позови колишніх помічників-консультантів до Апарату ВРУ з цього питання⁷³. Водночас важливо наголосити, що на рівні судової практики саме Апарат Верховної Ради визнається роботодавцем, на якого покладається низка відповідних обов'язків, визначених Кодексом законів про працю. Серед іншого, така позиція представлена у Постановвах Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 30 листопада

⁷⁰ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 №2790-XII.

⁷¹ Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України від 13.10.1995 №379/95-ВР.

⁷² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 №889-VIII. Ч. 1 ст. 92.

⁷³ Наприклад, Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 29.03.2023 у справі №640/24361/19.

2023 року у справі №640/22951/21⁷⁴, від 26 вересня 2023 року у справі №640/2534/21⁷⁵, від 29 червня 2023 року у справі №640/13028/21⁷⁶ тощо.

Другий проблемний момент — уточнення статусу помічників-консультантів у частині **встановлення вимоги для всіх осіб, які обіймають таку посаду, мати вищу освіту** — також носить дискусійний характер. Так, окремі учасники Робочої групи висловлюються на користь такої ініціативи, обґрунтовуючи це тим, що наразі це правило хоч й прописане у законодавстві, проте не поширюється на всіх без винятку помічників. Вимога щодо наявності вищої освіти принаймні на рівні ступеня молодшого бакалавра або бакалавра закріплена лише щодо тих помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором. Відповідно, поза цим регулюванням залишаються ті, хто працює на громадських засадах. Зняття такого освітнього цензу відбулося у 2020 році з прийняттям Закону №1061-IX⁷⁷. До цього вимога щодо спеціальної чи вищої освіти у помічників поширювалася рівною мірою як на тих, хто працює за строковим договором, так і на тих, хто працює на громадських засадах⁷⁸. Проте ідея повернутися до попередньої редакції закону в цій частині не завжди знаходить підтримку серед депутатського корпусу.

Третя проблема — надмірна кількість помічників-консультантів нардепів — впливає з положення Закону України «Про статус народного депутата України», згідно з яким кожен парламентар може мати не більше 31 помічника. Логічно припустити, що меншої кількості помічників буде цілком достатньо для виконання покладених на них завдань⁷⁹. Показовим у цьому плані є й те, що станом на середину 2024 року на одного депутата ВРУ в середньому фактично припадає лише 11 помічників⁸⁰. Проте жоден з респондентів не висловив підтримку такої ініціативи.

Загалом питання врегулювання статусу помічників народних депутатів не є настільки багатоаспектним та широко обговорюваним, як інші напрямки парламентської реформи. Разом з тим більшість керівників робочих підгруп все ж визнає необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів у цій частині. Однак є й ті, кого задовільняє поточна ситуація з нормативною регламентацією цієї посади. Тому вони воліють залишити її незмінною, аби не нашкодити чинному стану речей, діючи за принципом *«не варто регулювати те, що і так нормально працює»*.

⁷⁴ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 30.11.2023 у справі №640/22951/21. П. 9.

⁷⁵ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 26.09.2023 у справі №640/2534/21. П. 24.

⁷⁶ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 29.06.2023 у справі №640/13028/21. П. 10.

⁷⁷ Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України»: Закон України від 03.12.2020 №1061-IX.

⁷⁸ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 №2790-XII (редакція від 24.10.2020). Ч. 2 ст. 34.

⁷⁹ Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. П. 43.

⁸⁰ Станом на липень 2024 року кількість народних депутатів України — 401, а загальна чисельність помічників-консультантів — 4388. Статистичні дані. Управління кадрів Апарату Верховної Ради України.

7. Підвищення ефективності парламентської дипломатії

Нове розуміння ефективності та необхідності розвитку парламентської дипломатії прийшло з початком повномасштабного вторгнення, коли кожен дипломатичний канал, кожна можливість впливу або бодай донесення інформації іноземним парламентам та урядам була необхідною для більш ефективного досягнення українських зовнішньополітичних цілей.

Водночас слід відзначити, що така посилена активність була притаманна українському парламенту не завжди. Окремі учасники Робочої групи відзначають, що до лютого 2022 року Верховна Рада IX скликання практично не звертала увагу на цей напрямок, але

“ Після початку повномасштабного вторгнення [нардепи] нарешті зрозуміли, що міжпарламентська дипломатія також може бути серйозним інструментом для досягнення цілей держави, і почали його використовувати. ”

Тож за два роки війни якість діяльності парламентських делегацій, незважаючи на присутність певних проблем та обмежень, підвищилася.

Стейкхолдери вбачають такі основні проблеми у цьому напрямку:

- ▶ надмірні бюрократичні перешкоди;
- ▶ недостатня представленість опозиційних сил у парламентських делегаціях;
- ▶ слабка взаємодія з Міністерством закордонних справ України;
- ▶ відсутність міжпарламентських зв'язків України з низкою держав (зокрема, в Африці та Азії).

Бюрократичні перепони для народних депутатів наразі полягають у заформалізованій процедурі отримання дозволу на закордонне відрядження. Зміни у цій процедурі були запроваджені ще з початку 2023 року, коли право депутатів, як і низки інших чиновників, на перетин державного кордону було обмежене після набрання чинності відповідними рішеннями РНБО⁸¹ та уряду⁸². Ситуація з ускладненням отримання значної кількості погоджень виникла внаслідок того, що раніше деякі депутати зловживали такими відрядженнями⁸³. Тож тепер для отримання дозволу потрібно узгодити поїздку з головою комітету та головою фракції, до яких входить депутат, після чого подання скеровується на розгляд Голови Верховної Ради чи його заступника і може бути розглянуте лише у разі наявності обґрунтованих підстав для закордонного відрядження. І такий порядок застосовується навіть якщо поїздка здійснюється депутатом у відповідь на запрошення приймаючої сторони за її рахунок або за власний кошт народного обранця. Водночас отримання трьох підписів на відповідному розпорядженні

⁸¹ Про деякі питання щодо перетину державного кордону України в умовах воєнного стану: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23.01.2023, введене в дію Указом Президента України від 23.01. 2023 №27/2023.

⁸² Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2023 №69.

⁸³ Відрядження депутатів ВР: комусь — можна, комусь — ні? Deutsche Welle. 2023.

іноді затягується на тривалий строк, тож депутат або делегація не завжди можуть належним чином взяти участь у закордонному заході.

Ще один проблемний аспект: **опозиційні політики наголошують, що їх обмежують у можливості представництва України в парламентських делегаціях.** За їх оцінками, «створюються штучні перепони для того, щоб не пустити представників опозиції у відрядження». Таке «блокування» міжнародної діяльності критично оцінюють і представники Європарламенту, зазначаючи, що внаслідок цього *«існує ризик все більшої централізації влади»* в Україні⁸⁴. Це є негативним моментом ще й тому, що, на думку окремих представників Робочої групи, **представлення у парламентських делегаціях депутатів від різних політичних партій позитивно вплинуло б на імідж українського парламенту на міжнародній арені.**

Дотримання прав меншості могло б забезпечити нормативне закріплення відповідних правил представництва в делегаціях у Регламенті або хоча б у відповідній постанові ВРУ. Однак ймовірність таких змін у поточному скликанні видається малореалістичною ще й з того міркування, що серед депутатів делегацій не завжди досягається необхідний рівень єдності. З огляду на це наголошується, що **активність парламентської дипломатії у напрямку європейської інтеграції має відбуватися за принципом «one voice»**, щоб усі депутати відстоювали одну узгоджену позицію перед міжнародними партнерами. Це означає, що на перше місце має виходити досягнення цілей держави (а не інтересів політичних сил).

Стейкхолдери наголошують також на тому, що для посилення парламентської дипломатії важливо **збільшити активність діяльності Комітету ВРУ з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва.** Депутати відзначають, що покращення цього аспекту можна було б досягти, *«якби профільний комітет затверджував стратегію, визначав пріоритетні країни, доручав певну роботу групам»* тощо.

Третій проблемний, на думку окремих стейкхолдерів, аспект — **слабка взаємодія депутатів з Міністерством закордонних справ України** — активно обговорювався з початку повномасштабного вторгнення і до кінця 2023 року. Одна з причин проблеми полягала в тому, що на депутатів не було покладено обов'язок узгоджувати свої заяви чи коментарі під час закордонних відряджень із МЗС, а тим часом саме це міністерство може покращити закордонну роботу депутатів шляхом надання відповідних рекомендацій та узгодження позицій. Тож у грудні 2023 року було прийнято Розпорядження⁸⁵ Голови Верховної Ради, у якому, серед іншого, наголошено на **необхідності народним депутатам до початку відрядження одержати офіційні роз'яснення МЗС стосовно зовнішньополітичного курсу України або ж погодити з МЗС тези їх офіційних заяв та коментарів.**

Серед важливих векторів підвищення ефективності парламентської дипломатії парламентарі відзначають також і **потребу у встановленні міжпарламентських зв'язків з африканськими та азійськими державами.** Це дало б можливість українським депутатам розширити спектр міжнародної взаємодії. Перший заступник Голови ВРУ наголошував про важливість налагодження дипломатичних зв'язків з країнами Африки ще наприкінці 2022 року⁸⁶, оскільки через

⁸⁴ Віола фон Крамон: заборона для Порошенка брати участь в Мюнхенській конференції — це «нездоровий процес» і ознака централізації влади. Прямий. 2024.

⁸⁵ Нардепам для виїзду тепер треба отримувати «тези» від МЗС, що казати світу: документ. LIGA.net. 2024.

⁸⁶ Олександр Корнієнко: Для зміцнення позицій на дипломатичному фронті Україні важливо розширити географію відносин з країнами Африки. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 2022.

економічний вплив на них з боку рф ці держави не підтримують резолюції України в ООН, або утримуються, або виступають проти. Тому пріоритетним у цьому напрямку залишається налагодження зв'язків з Південно-Африканською Республікою, Нігерією та країнами Півночі Африки⁸⁷. Так само є потреба розвивати міжпарламентську дипломатію в регіоні Південно-Східної Азії, про що було заявлено під час 43-ої Генеральної асамблеї Міжпарламентської Асамблеї Асоціації держав Південно-Східної Азії (МА АСЕАН, ASEAN Inter-Parliamentary Assembly)⁸⁸.

Таким чином, початок повномасштабного вторгнення рф дав суттєвий поштовх до розвитку та посилення парламентської дипломатії. Попри те, що лишаються ще напрямки, які потребують вдосконалення, загалом вирішення окреслених проблем цілком можливе за умови наявності на це політичної волі парламенту. Вироблення такої політичної волі має базуватися на усвідомленні того, що консолідація зусиль у цьому напрямку важлива для залучення міжнародної підтримки для протистояння збройній агресії російської федерації.

⁸⁷ [Делегація Верховної Ради візьме участь в Асамблеї міжпарламентського союзу в Руанді](#). Дзеркало тижня. 2022.

⁸⁸ [Парламентська делегація України під час МА АСЕАН зустрілася з делегаціями Конгресу США та парламенту Республіки Корея](#). Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 2022.

8. Удосконалення правового статусу народного депутата України

Закон України «Про статус народного депутата України», прийнятий ще в 1992 році, за 31 рік своєї чинності зазнавав неодноразового внесення змін та поправок. Однак у зв'язку з тим, що такі зміни вносилися точково і Закон жодного разу не переглядався системно, наразі, за оцінками стейкхолдерів, в окремих його частинах втрачена логіка викладу інформації.

Водночас, попри такі оцінки учасників Робочої групи, в Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи не відзначена необхідність вдосконалення нормативного регулювання статусу парламентарів. Проте респонденти наголошують, що чинна редакція профільного Закону «Про статус народного депутата України» є застарілою, а тому потребує доопрацювання. З огляду на те, що цей акт ухвалювався ще до прийняття Основного Закону,

“ Статус депутата має бути осмислений з урахуванням практики, яка існує вже 28-й рік в умовах дії нинішньої редакції Конституції України. ”

Так, на думку парламентарів, вдосконалення потребують такі **проблемні аспекти правового регулювання статусу депутатів**:

- ▶ притягнення нардепів до кримінальної відповідальності;
- ▶ врегулювання оплати праці.

Обговорення першої проблеми має два діаметрально протилежні спрямування — або відновлення депутатської недоторканності, або ж вдосконалення чинного порядку притягнення парламентарів до кримінальної відповідальності.

Попри жваві дискусії навколо **повернення депутатського імунітету**, наразі респонденти висловлюють єдину позицію щодо найближчого майбутнього такої ініціативи — її **відновлення у короткостроковій перспективі точно неможливе** (хоча дехто відзначає, що актуальність цього питання все ж назріває). Зокрема, відзначається загальна неготовність влади піти на цей крок через його ризиковість з політичної точки зору, особливо перед виборами, питання про проведення яких буде підніматися після скасування правового режиму воєнного стану. Це пояснюється тим, що ініціатива щодо повернення депутатської недоторканності буде розглядатися як порушення передвиборчих обіцянок, що може негативно вплинути на сприйняття суспільством політичних сил, які підтримають таку пропозицію.

Скасування депутатського імунітету внаслідок прийняття у 2019 році Закону №27-IX⁸⁹ стало одним з досягнень Верховної Ради IX скликання. На підставі цієї зміни до законодавства були відкриті провадження за підозрою у вчиненні окремими парламентарями кримінальних правопорушень. Зокрема, станом на квітень 2024 року відомо про щонайменше 54 таких випадки⁹⁰. Найчастіше депутатам IX скликання повідомляли про підозру за недостовірне деклару-

⁸⁹ Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Закон України від 03.09.2019 №27-IX.

⁹⁰ Доторканні нардепи: які підозри отримали депутати цього скликання ВРУ. LB.ua. 2024.

вання, державну зраду та отримання неправомірної вигоди⁹¹. У деяких випадках справи навіть ставали предметом судового розгляду, за результатом чого депутатів було визнано винними у вчиненні злочинів. Наприклад, так сталося з екснардепами Олександром Трухіним, який здійснив спробу підкупити працівника поліції⁹², та Іллею Кивою, винуватість якого було визнано за 4 статтями Кримінального кодексу — державна зрада, публічне використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, публічні заклики до насильницької зміни та повалення конституційного ладу і захоплення державної влади особою, яка є представником влади, з використанням засобів масової інформації, а також публічні заклики до агресивної війни⁹³. Стосовно окремих парламентарів ще триває розгляд справ (наприклад, стосовно депутатки Людмили Марченко⁹⁴, Анатолія Гунька⁹⁵ тощо).

Подібні випадки підтримують у суспільстві сталий запит на відсутність інституту депутатської недоторканності, який значно переважає острах загрози потенційного тиску або впливу на депутатську діяльність шляхом необґрунтованих кримінальних переслідувань. Зокрема, про це свідчать і результати соціологічних опитувань. Наприклад, за підсумками дослідження соціологічної служби Центру Разумкова, станом на вересень 2019 року 89,6% респондентів підтримували ухвалення Верховною Радою закону, що скасовує недоторканність народних депутатів⁹⁶. Такий самий відсоток (89,2%) показали результати проведеного у вересні 2019 року соціологічного опитування КМІС: абсолютна більшість українців схвалюють внесення змін до Конституції України щодо скасування недоторканності народних депутатів України⁹⁷. Саме тому, незважаючи на будь-які аргументи щодо доцільності існування парламентського імунітету, Верховна Рада навряд чи візьметься найближчим часом за відновлення депутатської недоторканності.

Деякі учасники Робочої групи підтримують протилежний вектор удосконалення статусу народного депутата і наголошують на потребі **зміни наявного розподілу процесуальних повноважень під час реалізації процедури притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності.** Мається на увазі, що *«зараз фактично існує монополія Генерального прокурора у цьому процесі, яка дозволяє починати проведення будь-яких процесуальних дій тільки за його дозволу»*⁹⁸. На думку окремих респондентів, таке виключне право може бути інструментом для зловживань.

Друга площина проблем у сфері правового регулювання статусу народних депутатів пов'язана з порядком оплати їхньої праці. Респонденти наголошують, що одна з недосконалостей

⁹¹ Там само.

⁹² ВАКС затвердив угоду про визнання винуватості Трухіна. Укрінформ. 2023. [Вирок Вищого антикорупційного суду від 22.02.2023 у справі №991/6614/22.](#)

⁹³ Суд завершив розгляд кримінального провадження відносно Іллі Киви. Личаківський районний суд м. Львова. 2023.

⁹⁴ «Хабар через паркан»: справу нардепки Марченко передали в суд. Українська правда. 2023.

⁹⁵ Перед судом постане нардеп Анатолій Гунько, якого викрили на хабарі у \$85 000 за оренду землі. Судово-юридична газета. 2024.

⁹⁶ [Оцінка громадянами ініціатив нової влади.](#) Разумков Центр. 2019.

⁹⁷ [Оцінка населенням України деяких політичних подій вересня 2019 року.](#) Київський міжнародний інститут соціології. 2019.

⁹⁸ [Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 №4651-VI. Ст. 484-2.](#)

стосується заборони народному депутату займатися іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики)⁹⁹. Обмеження цієї норми стосуються винятково *оплачуваної* роботи, тож фактично можна дійти висновку, що безоплатна робота все ж дозволяється. І окремим представникам Робочої групи під час аналізу цієї норми вдалося змодельувати ситуацію, за якої навіть за таких умов у діях народних обранців буде присутній конфлікт інтересів:

“ Візьмемо простий приклад [...] Депутат [...] очолює дуже специфічну структуру, яка утворена [відповідно] до Конституції. Ця структура є розпорядником бюджетних коштів другого рівня, має фінансування з бюджету кілька мільйонів гривень. І депутат, окрім своєї парламентської діяльності, розпоряджається [такими] бюджетними коштами, не одержуючи заробітну плату. Як ви вважаєте, це нормально? Очевидно, ні. ”

На підставі цих міркувань респонденти доходять висновку, що профільний закон має бути доопрацьований у плані усунення з його тексту потенційно корупціогенних положень.

Окремо проговорюється питання розміру заробітних плат народних обранців. Зокрема, в медіа часто піднімається тема завищеної заробітної плати депутатів (хоча нерідко ЗМІ маніпулюють цими даними)¹⁰⁰. Самі ж депутати не підтримують ідею про те, щоб скоротити зарплати парламентарів, оскільки це може підштовхувати їх до пошуку додаткового джерела заробітку. Хоча, важливо відзначити, що у Верховній Раді IX скликання все ж був зареєстрований законопроект про внесення зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» в частині зменшення розміру заробітної плати¹⁰¹. Проте у 2020 році його було знято з розгляду. Низька заробітна плата народних депутатів є стимулом для «конвертів» — додаткових неформальних виплат, які зацікавлені групи готові надавати народним депутатам в обмін на лобювання потрібних цим групам ініціатив. Тому актуальним є питання підвищення рівня депутатських зарплат, однак це рішення є вкрай непопулярним. Народні депутати України не можуть між собою домовитися про потенційно непопулярні рішення. В умовах популістичного дискурсу ніхто не хоче брати на себе таку відповідальність. А щоб пояснити виборцю складні й непопулярні рішення, треба мати достатньо суб'єктності й проявляти небуденні для української політики лідерство та відповідальність¹⁰².

Також досить актуальним наразі залишається питання забезпечення лобістської діяльності у межах вимог чинного законодавства, адже тривала відсутність закону, який би регулював цю сферу, створювала умови для зловживань. За оцінками учасників Робочої групи, до кінця 2023 року лобізм фактично існував, але був «прихований, і це не відповідало принципу прозорості діяльності парламенту та його комітетів». Хоча Верховною Радою

⁹⁹ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 №2790-XII. П. 4 ч. 1 ст. 3.

¹⁰⁰ Скандальні гроші: звідки у депутатів, помічників та міністрів взяли зарплати в десятки тисяч? Радіо Свобода. 2020.

¹⁰¹ Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» щодо зменшення розміру заробітної плати від 03.09.2019 №2040.

¹⁰² Скільки заробляють народні депутати і як їм заробляти більше? Лабораторія законодавчих ініціатив. 2024.

IX скликання у 2020 році було зареєстровано кілька законопроектів у цьому напрямку — №№3059¹⁰³, 3059-1¹⁰⁴, 3059-2¹⁰⁵, 3059-3¹⁰⁶, проте їх було або відхилено або повернуто на доопрацювання. І лише у грудні 2023 року у ВРУ було зареєстровано законопроект №10337 про добросовісне лобіювання¹⁰⁷, який став законом. Відтепер є сподівання, що лобізм в Україні, зокрема і в частині діяльності народних депутатів, нарешті вийде з тіні і буде провадитися відповідно до вимог законодавства. Водночас Закон про добросовісне лобіювання критикується в частині ризиків, які він може створити для громадянського суспільства, оскільки лобіювання і адвокаційна діяльність чітко не розмежовані. Відповідно, складно передбачити, як цей Закон буде застосовуватися і чи не будуть вважатися представники громадянського суспільства лобістами, що дозволить чинити на них додатковий тиск та обмежувати їх діяльність.

І нарешті вдосконалення потребує і низка дрібних моментів, які супроводжують щоденну роботу парламентарів, зокрема необхідність для народного депутата під час воєнного стану звітувати перед головою комітету про присутність на комітетських засіданнях або вже згадувана необхідність отримання трьох підписів для можливості піти у відпустку (голови комітету, голови фракції, Голови ВРУ) чи поїхати у відрядження (голови фракції, Першого заступника Голови ВРУ, Голови ВРУ) навіть за власний рахунок.

Вирішення переважної більшості означених проблем не потребує внесення змін до Конституції України, оскільки положення щодо їх регулювання містяться в Законі «Про статус народного депутата України». Тож вдосконалення законодавства в цій частині можливе й у період дії правового режиму воєнного стану. Водночас питання про притягнення депутатів до кримінальної відповідальності (або ж повернення депутатського імунітету) регламентується нормами Основного Закону, тож очікувати на прискорення впровадження будь-яких змін у цій сфері неможливо як мінімум до завершення воєнного стану в Україні.

¹⁰³ [Проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні від 11.02.2020 №3059.](#)

¹⁰⁴ [Проект Закону про лобізм від 28.02.2020 №3059-1.](#)

¹⁰⁵ [Проект Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання від 02.03.2020 №3059-2.](#)

¹⁰⁶ [Проект Закону про лобістську діяльність від 03.03.2020 №3059-3.](#)

¹⁰⁷ [Проект Закону про добросовісне лобіювання від 13.12.2023 №10337.](#)

9. Етичний кодекс

Проект закону щодо Етичного кодексу¹⁰⁸ став єдиним із зареєстрованих за наслідками діяльності Робочої групи з парламентської реформи у вересні-грудні 2022 року. Представники цієї Робочої групи відзначають, що

“ *Це чи не перше, про що можна прозвітувати [перед Європарламентом] і показати прогрес.* ”

Проте питання його прийняття наразі залишається відкритим та актуальним.

Частина парламентарів вважає зареєстрований законопроект мало не ідеальним та очевидно необхідним для парламенту. Однак представники деяких політичних сил та, що важливо, Регламентного комітету не поділяють таку позицію.

Основним призначенням Кодексу етики є встановлення стандарту поведінки для народних депутатів. Такий стандарт є доцільним у парламенті, який формується шляхом демократичних виборів, коли мандат народного депутата отримують, серед іншого, особи, які раніше працювали у сферах, не пов'язаних з політичною діяльністю або державним управлінням. Для таких молодих політиків Кодекс етики буде тим орієнтиром дозволених меж поведінки, які сприймаються суспільством однозначно позитивно. Така практика є значно кращою, ніж орієнтування на поведінку інших парламентарів або формування власних етичних рамок способом спроб та помилок. Особливо це актуально у контексті того, що вимоги до парламентарів як державних діячів є вищими, ніж до пересічних громадян. Тому цей стандарт вимог має бути уніфікованим і закріпленим на правовому рівні.

Крім того, про необхідність прийняття Кодексу свідчать і непоодинокі випадки¹⁰⁹ прояву неетичної поведінки парламентарів. Іноді такі ситуації навіть стають предметом судового розгляду¹¹⁰. Зокрема, показово, що за результатами вирішення чергової справи Велика Палата Верховного Суду наголосила на важливості дотримання депутатами етичних норм, зазначивши це у Постанові від 09.11.2023 у справі №990/41/23¹¹¹.

Численність ситуацій, у яких нардепи фігурують як порушники етичних норм, негативно впливає не лише на їх персональний імідж, а й на довіру народу до Верховної Ради як інституції загалом. Про зниження рівня такої довіри свідчать і результати соціологічного опитування¹¹²,

¹⁰⁸ [Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України \(Етичного кодексу\) від 30.12.2022 №8327.](#)

¹⁰⁹ [Нардеп Дмитрук влаштував бійку в Одеській міськраді, постраждали троє охоронців. LB.ua. 2022.](#) [Зупинили за порушення ПДР: ЗМІ опублікували відео, як «слуга народу» скандалить із поліцейськими. Слово і діло. 2021.](#) [Супрун рознесла Дубінського за сексистський жарт: сумне видовище. РБК-Україна. 2019.](#)

¹¹⁰ [Наприклад, Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.11.2023 у справі №9901/459/21.](#)

¹¹¹ [Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.11.2023 у справі №990/41/23. П. 140.](#)

¹¹² [Динаміка сприйняття напрямку справ в Україні та довіри до окремих інституцій між травнем 2022 року та жовтнем 2023 року. Київський міжнародний інститут соціології. 2023.](#)

проведеного у жовтні 2023 року: за півтора роки (з травня 2022 року по жовтень 2023 року) частка респондентів, які довіряють ВРУ, зменшилася з 58% до 21% відповідно. До того ж парламент користується найнижчим рівнем довіри населення у порівнянні з іншими органами публічної влади. Вирішити цю проблему, серед іншого, вбачається можливим і через унормування **правил етичної поведінки народних депутатів**¹¹³.

Прийняття такого роду акта дозволить наблизити український парламентаризм до міжнародних практик ЄС у цій сфері, адже етичні кодекси наразі прийняті у багатьох європейських демократіях. До того ж Україну вже неодноразово закликали приєднатися до кола цих держав. Окрім Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи ВРУ, розробленій Європарламентом¹¹⁴,

Україні рекомендують прийняти Етичний кодекс народного депутата також Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)¹¹⁵ та Група держав проти корупції (GRECO)¹¹⁶, яка є органом Ради Європи з антикорупційного моніторингу.

Перші кроки у цьому напрямку вже зроблені. Зокрема, наприкінці 2022 року в парламенті було зареєстровано законопроект №8327, який має на меті осучаснити чинні норми депутатської етики та створити ефективну систему їх впровадження задля підвищення суспільної довіри до парламенту та зміцнення демократичного врядування. Так, **проект Етичного кодексу**:

- ▶ визначає принципи та правила депутатської етики;
- ▶ визначає відповідальність, яка застосовується до депутатів, що порушують норми депутатської етики;
- ▶ передбачає створення комітету, до предмета відання якого віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики;
- ▶ визначає особливості формування та діяльності комітету, до предмета відання якого віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики;
- ▶ визначає засади розгляду скарг про порушення норм депутатської етики;
- ▶ визначає засади оскарження рішень про відповідальність депутата за порушення норм депутатської етики.

Дехто з членів Робочої групи висловлює думку, що **варто передбачити поширення дії правил етичної поведінки парламентарів не лише на їх діяльність у стінах Верховної Ради, а й поза її межами**:

“ Має бути лінійка відповідальності, і не лише якщо в пленарному засіданні відбувається порушення депутатом, а це має бути [також і] в житті. ”

¹¹³ Кодекс депутатської етики: легко порушити, складно прийняти, неможливо домовитися. Дзеркало тижня. 2024.

¹¹⁴ Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. П. 52.

¹¹⁵ В ОБСЄ закликали до впровадження в Україні етичного кодексу парламенту. РБК-Україна. 2018.

¹¹⁶ GRECO закликала Верховну Раду прискоритися з прийняттям Кодексу поведінки народних депутатів. Судово-юридична газета. 2023.

У цьому контексті важливо відзначити, що законопроект №8327 враховує таку позицію, адже містить уточнення, відповідно до якого норми депутатської етики мають поширюватися на різні аспекти діяльності народного депутата під час здійснення ним повноважень — не тільки на поведінку під час пленарних засідань, а також і на його вислови у засобах масової інформації та в мережі Інтернет¹¹⁷.

Також стейкхолдери обговорювали питання доцільності **деталізації на рівні правил етичної поведінки обмежень, які б сприяли дотриманню антикорупційного законодавства**. Так, висловлюється позиція, що створення такого роду внутрішніх етичних рамок слугувало б превенцією проявів неетичної поведінки депутатів до того моменту, як вона перейде в площину протиправних діянь:

“ Є дуже багато питань, які на межі етики і антикорупційного законодавства. [...] [Тож] є багато речей, які можна вирішувати на рівні етики, не заходячи в антикорупцію. Це хороша превенція. ”

Наприклад, у контексті реалізації етичного принципу добросовісності учасники Робочої групи пропонують запровадити **заборону народному депутату здійснювати діяльність в установах та організаціях, які були предметом відання комітету, до якого входив такий депутат**. Встановлення такого роду обмежень виступало б ще одним механізмом запобігання конфлікту інтересів.

Загалом ухвалення Етичного кодексу — це важливий крок на шляху до підвищення рівня етичної поведінки парламентарів, і, відповідно, підвищення рівня довіри суспільства до народних обранців. З огляду на це окремі представники Робочої групи наголошують, що прийняття правил етичної поведінки депутатів не слід відкладати на період після закінчення війни, адже *«Етичний кодекс — одна з тих речей, які може зробити цей парламент»*, тож *«варто це врегулювати, хоча б у першому читанні»*. На думку респондентів, це цілком реально зробити, особливо якщо цей процес буде відбуватися за сприяння з боку міжнародних партнерів, і насамперед Європейського Парламенту.

¹¹⁷ Законопроектом передбачається внесення відповідних змін до ст. 8 Закону України «Про статус народного депутата України».

10. Обмеження індивідуальної депутатської законодавчої ініціативи

Станом на 03 липня 2024 року у Верховній Раді IX скликання було зареєстровано 6717 законопроектів. Така велика кількість нерідко супроводжується низькою якістю підготовки. Численний законодавчий спам, своєю чергою, призводить до того, що Апарат Верховної Ради не може забезпечити належну експертизу всієї кількості законопроектів, які реєструються у парламенті впродовж останніх років. Що не менш важливо, народні депутати також фізично не можуть детально вивчити таку кількість законопроектів, щоб працювати над покращенням їхньої якості шляхом внесення пропозицій та поправок¹¹⁸.

Відповідно, учасники Робочої групи доходять висновку, що для того, щоб зробити процес прийняття рішення щодо кожного із законопроектів більш виваженим, **існуючий механізм реєстрації та розгляду законопроектів має бути переглянутий у бік запровадження певних обмежень на індивідуальну депутатську законодавчу ініціативу.**

Здійснення попередньої передреєстраційної експертизи рекомендувала Дорожня карта у 2016 році¹¹⁹, також її визнала необхідною частина членів Робочої групи з парламентської реформи. Більш якісний контроль та відбір законопроектів на стадії реєстрації зможе відсіяти частину проєктів, які суперечать чинному законодавству (насамперед Конституції України) або порушують норми Регламенту. Такий захід має подвійний ефект — зменшення частки неякісних законопроектів та зменшення загальної кількості зареєстрованих законопроектів, що розвантажить парламент та його Апарат і, відповідно, дозволить більш якісно готувати та опрацьовувати проєкти актів та супровідні документи.

Разом з тим ідея впровадження попередньої експертизи стикається з кількома **проблемами**:

- ▶ найбільшою проблемою є ризик використання попередньої експертизи (чи будь-яких інших адміністративних способів контролю індивідуальної депутатської законодавчої ініціативи) для утисків нелояльних до влади депутатів. Небезпека цього ризику в умовах проблем з підзвітністю, парламентським контролем та десуб'єктивізацією парламенту значно перевищує потенційні вигоди від впровадження такого кроку;
- ▶ депутатський корпус не підтримує впровадження цієї процедури, не бажаючи створювати потенційні обмеження свого права законодавчої ініціативи;
- ▶ реалізація відповідної процедури вимагає залучення додаткових працівників у відділ реєстрації, або, як передбачено пунктом 5 Рекомендацій, створення окремого структурного підрозділу, який би здійснював відповідний аналіз. Розширення штату в будь-якій формі вимагатиме збільшення фінансування, на що важко піти в умовах бюджету воюючої держави.

¹¹⁸ [Право на спам: чи варто обмежити можливість реєстрації законопроектів? Лабораторія законодавчих ініціатив. 2024.](#)

¹¹⁹ [Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. П. 6.](#)

Інший спосіб боротьби з надмірною кількістю законопроектів — це обмеження індивідуальної депутатської законодавчої ініціативи. Він розглядається як потенційно більш дієвий, а тому впровадження такої пропозиції видається учасникам Робочої групи цілком перспективною задачею. Варто відзначити, що запровадити цей механізм Верховна Рада намагалася вже неодноразово — у 2014 році, коли було зареєстровано законопроект №1311 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації права законодавчої ініціативи»¹²⁰, та в 2017 році, коли реєструвався законопроект №6640 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо листа підтримки законопроектів)»¹²¹. Однак вони так і не були прийняті.

Обмеження індивідуальної депутатської законодавчої ініціативи можливо досягти різними способами — через листи підтримки, колективну ініціативу, підтримку фракції чи тематичне обмеження ініціативи. Четверо з п'яти керівників підгруп Робочої групи з парламентської реформи висловилися на підтримку введення саме колективної ініціативи. Вони пропонують визначити мінімальну кількість народних депутатів, які матимуть право на реєстрацію законопроекту. Причому, на думку окремих стейкхолдерів, така пропозиція підкріплюється буквальною тлумаченням статті 93 Конституції України, де зазначено, що право законодавчої ініціативи належить «народним депутатам України». Тому дехто з респондентів пропонує тлумачити її таким чином, що лише групі депутатів належить таке право, а не кожному індивідуально. Таким чином, наголошується, що для реалізації колективної ініціативи необхідно тільки визначити в законі мінімальну кількість парламентарів, яка може реалізовувати відповідне право.

Водночас обґрунтування колективної ініціативи на підставі такого підходу до тлумачення положень Основного Закону може супроводжуватися певними викликами, зокрема:

- ▶ колективна ініціатива суперечить тривалій практиці законотворення, адже завжди право законодавчої ініціативи розумілося як таке, що може реалізовуватися кожним окремим депутатом індивідуально;
- ▶ закріплення такого «оновленого» погляду на зміст статті 93 Конституції потребує внесення відповідних змін до її тексту, а це неможливо здійснити в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Окремі представники Робочої групи все ж підтримують ідею підвищення порогу колективної ініціативи, однак з обережністю ставляться до пропозиції встановити його навіть на рівні 17 депутатів.

Як альтернативу колективній ініціативі керівник однієї з підгруп Робочої групи з парламентської реформи пропонував обмежити право депутатів на реєстрацію законопроектів за критерієм їх відповідності програмі політичної партії. Передбачається, що запровадження такого механізму «буде дозволяти створювати ситуацію, коли законопроекти, ініційовані фракцією, із більшою ймовірністю будуть відповідати тим передвиборчим обіцянкам, які дала партія, щоб пройти в парламент». Справді, така модель сприятиме певній системності у роботі та призведе до зменшення законодавчого спау. Однак не зовсім зрозуміло, що робити

¹²⁰ [Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації права законодавчої ініціативи від 09.12.2014 №1311.](#)

¹²¹ [Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України \(щодо листа підтримки законопроектів\) від 22.06.2017 №6640.](#)

із законопроектами, необхідність внесення яких виникла після написання програми партії, оскільки поточна ситуація вимагає швидкого реагування. Такий спосіб обмеження може більше надаватися уряду, який мав би напрацьовувати законопроекти на виконання коаліційної угоди та своєї програми дій.

Вдосконаленню законодавчого процесу та зменшенню законопроектного спаму могло би зарадити запровадження етапу реєстрації законодавчої пропозиції з подальшою можливістю на її базі реєстрації законопроекту. Технічно така процедура могла би втілюватися наступним чином:

- ▶ На сайті Верховної Ради суб'єкт законодавчої ініціативи реєструє законодавчу пропозицію, картка якої наповнюється *«пакетом аналітичних документів, білими книгами, зеленими книгами, дослідженнями по темі, які б формували пакет документів, що б описував необхідність чи «не необхідність» врегулювання того чи іншого аспекту на законодавчому рівні»*.
- ▶ Обговорення законопроекту профільними комітетами починається ще до його реєстрації, надаються попередні висновки на відповідні ініціативи, створюється теоретична база для опрацювання цього питання всіма зацікавленими депутатами та рештою суб'єктів законодавчої ініціативи із залученням органів державної влади, аналітичних центрів, експертних груп.
- ▶ За результатами формування та опрацювання картки законодавчої пропозиції у випадку попереднього позитивного висновку комітету уряду доручається розробити та зареєструвати відповідний законопроект. Паралельно альтернативні законопроекти можуть готувати інші суб'єкти законодавчої ініціативи.

Проте у парламенті IX скликання розгляд будь-яких законопроектів, спрямованих на обмеження індивідуальної депутатської законодавчої ініціативи, не має особливого успіху. Варто згадати, що вже у перший день роботи цього парламенту був зареєстрований законопроект щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України¹²² та два альтернативних¹²³. Але жоден з них не знайшов підтримки депутатів.

Отже, стейкхолдери й надалі обговорюють ідею обмеження права законодавчої ініціативи з метою зменшення законодавчого спаму. Однак швидкість її вирішення, поперше, залежить від обрання того чи іншого способу такого обмеження (наприклад, якщо вносити зміни до Конституції з метою уточнення статті 93, то це можна реалізувати тільки після завершення дії воєнного стану), а по-друге, від бажання народних обранців обмежувати це своє право. Другий аспект викликає сумніви у тому, що цей парламент готовий впроваджувати такі зміни до кінця своєї каденції.

¹²² [Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України від 29.08.2019 №1040.](#)

¹²³ [Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України від 06.09.2019 №1040-1.](#) [Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України від 06.09.2019 №1040-2.](#)

11. Статус опозиції

Питання врегулювання статусу опозиції піднімалося Верховною Радою IX скликання ще в перші роки здійснення її повноважень. Зокрема, вже у серпні 2019 року було зареєстровано два депутатські законопроекти — №№1211¹²⁴ та 1211-1¹²⁵. Однак до конкретних напрацювань у цій сфері тоді так і не дійшло, адже цим проектам так і не судилося стати законами. Тож наразі й далі маємо ситуацію, коли норми Конституції України встановлюють рамкове регулювання діяльності парламентської коаліції, проте не містять жодної згадки про опозицію. Це, на переконання представників Робочої групи, створює певний дисбаланс, адже «більшість врегульована [...] на рівні Конституції, [а] меншість фактично не представлена».

Глави Регламенту Верховної Ради України регулювали права та діяльність коаліції та опозиції депутатських фракцій до 2010 року¹²⁶, що певною мірою забезпечувало паритетність парламентських політичних сил. За оцінками стейкхолдерів, регламентне регулювання опозиції того часу було непоганим, а тому його можна було б застосовувати навіть в сучасних умовах:

“ Редакція положень Регламенту, яка діяла до квітня 2010 року, є адекватною з точки зору відповідності тим парламентським політичним реаліям, які були і в 2010 році, і в 2023 році. ”

Проте у 2010 році глави Регламенту про коаліцію та опозицію були вилучені з тексту. Відтоді й донині парламентська меншість перебуває у вакуумі правового регулювання.

З огляду на це Рекомендації щодо внутрішньої реформи, затверджені Верховною Радою у 2016 році, містили пункт щодо якнайшвидшого прийняття рішення про врегулювання статусу парламентської опозиції¹²⁷. Однак у Верховній Раді донині немає консолідованого бачення необхідності регулювання прав меншості та форми, у якій це слід зробити.

Стейкхолдери висловлюють **дві позиції** щодо можливого вирішення цієї проблеми:

- ▶ або внести відповідні зміни до тексту Конституції;
- ▶ або ухвалити окремий закон, який би визначав статус опозиції.

У дискусії навколо питання врегулювання статусу коаліції та опозиції на рівні Конституції думки депутатів теж розходяться — пропонується **або додати в Основний Закон норми про парламентську опозицію, або ж вилучити з нього норми щодо коаліції**. Разом з тим важливо відзначити, що такий підхід до вирішення ситуації не знаходить широкої підтримки серед парламентарів.

¹²⁴ [Проект Закону про парламентську опозицію від 30.08.2019 №1211.](#)

¹²⁵ [Проект Закону про парламентську опозицію від 12.09.2019 №1211-1.](#)

¹²⁶ [Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 №547-VI. Глава 13 «Парламентська опозиція».](#)

¹²⁷ [Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. П. 44.](#)

Більшість учасників відповідної підгрупи Робочої групи висловлюються саме на користь врегулювання статусу опозиції на рівні профільного закону. Проте і тут відзначається існування певних викликів, які можуть супроводжувати цей процес.

Так, серед опонентів прийняття закону про опозицію найбільш поширеними аргументами є такі:

- ▶ українська політична система не є структурованою та ідеологічно сформованою. Цю позицію дехто з респондентів обґрунтовує тим, що

“ Політична розпорошеність, яка є в суспільстві, не сприяє політичному структуруванню як самого суспільства, так і парламенту. Відтак очевидно, щоб говорити про повноцінний закон, нам треба зробити багато інших кроків. ”

Для цього стейкхолдери пропонують перед врегулюванням питання опозиції унормувати загалом діяльність політичних партій з метою зменшення їх кількості та створення умов їх об'єднання навколо спільних засадничих політичних позицій: «[...] поступово мають викристалізуватися осередки довкола певних ідеологічних напрямків, і на їх базі мають розвиватися політичні партії з тим, щоб кількість політичних партій, які приходять в парламент, була якомога меншою, що потенційно сприятиме більш зрозумілому та чіткому структуруванню парламенту»;

- ▶ існує проблема з розумінням суб'єкта парламентської опозиції. За нинішньої політичної структури парламенту одна фракція фактично є коаліцією, а всі решта вважають себе опозиційними. При цьому, за оцінками стейкхолдерів,

“ В Україні немає практики об'єднання опозиції в парламенті, і через те [постає] питання суб'єкта, хто виступає від імені опозиції. ”

Водночас серед прибічників врегулювання статусу парламентської меншості висловлюються два підходи, у який спосіб це було б доцільно зробити. Так, одні вважають найбільш релевантним поточному політичному стану повернення глав Регламенту, які були вилучені у 2010 році.

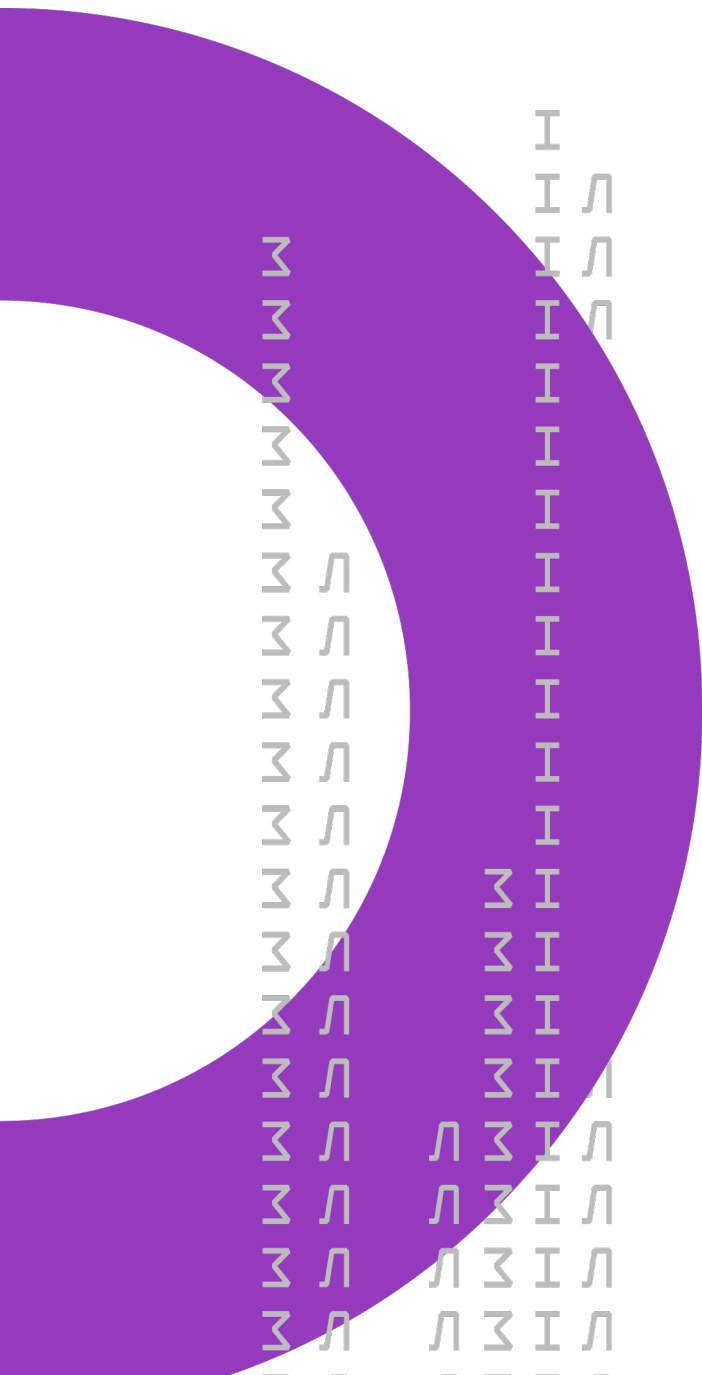
Інші ставлять за мету досягнення політичної структурованості політичних сил та можливості існування у парламенті об'єднаної опозиції. На переконання цих стейкхолдерів, це можливо шляхом вжиття таких правових заходів:

- ① Припинення діяльності політичних партій, які не брали участі у двох загальнодержавних виборчих кампаніях поспіль;
- ② Регламентування приналежності парламентської політичної сили до опозиції за такими можливими критеріями: більшість членів не голосувала за призначення уряду, більшість членів не голосувала за програму дій уряду, фракція або група оголосила себе опозиційною;
- ③ Закріплення посад голів парламентських комітетів з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи ВРУ, антикорупційної політики, свободи слова та правоохоронної діяльності за представниками опозиції;

- ④ Встановлення механізмів впливу опозиції на формування порядку денного, звітування уряду, а також створення ТСК за меншої залежності від парламентської більшості.

Вочевидь комплексний підхід, що передбачає вжиття низки заходів, спрямованих на структурування політичних сил та об'єднання опозиції, може бути найбільш результативним, однак є досить складним та тривалим у реалізації.

Тож у зв'язку з існуванням великої кількості можливих варіантів врегулювання статусу парламентської меншості наразі депутатам варто визначитися з однією спільною концепцією встановлення прав політичних сил, які становлять меншість у Раді. Обговорення цих питань з метою об'єднання навколо загальної ідеї може відбуватися і до завершення правового режиму воєнного стану, тож узгодження позицій з цього питання має бути одним з пріоритетних. Разом з тим втілення цієї ідеї може припадати як на воєнний період, так і на період після перемоги — це залежатиме від обраного депутатами підходу до вирішення проблеми (щодо того, чи потребують такі нововведення внесення змін до Конституції).



12. Процедура розгляду Верховною Радою законопроектів, спрямованих на адаптацію українського законодавства до положень права ЄС

Через місяць після надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу Верховна Рада відреагувала на цю подію прийняттям Постанови «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції»¹²⁸, яка покликана забезпечити належний розгляд законопроектів, спрямованих на наближення українського законодавства до положень права ЄС. Таке рішення парламенту має важливе значення, оскільки це був «*політичний сигнал, що парламент України серйозно оцінює рішення Європейської Ради про надання статусу [кандидата на членство в ЄС]*» та відповідально ставиться до адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Водночас стейкхолдери розцінюють такий крок парламенту як певний «правовий експеримент», оскільки тимчасове регламентування Постановою процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів мало забезпечити можливість протягом декількох місяців проаналізувати ефективність реалізації її положень, виявити недоліки, виправити їх та прийняти законопроект про внесення змін до Регламенту, який був би позбавлений таких недосконалостей. Іншими словами, Постанова ВРУ «*мала бути пілотним варіантом того, як мав би бути змінений Регламент*». З одного боку, такий підхід мав забезпечити превенцію від можливих помилок у майбутньому. Проте у цій ситуації є одне «але»: положення цієї Постанови, яка є підзаконним нормативно-правовим актом, фактично не відповідали окремим нормам Регламенту ВРУ, який має силу закону. Згідно з ієрархією нормативно-правових актів, **вищу юридичну силу в цьому випадку повинен був мати Регламент**. Однак практика пішла іншим шляхом.

Незважаючи на процедурні недоліки «введення в дію» цієї Постанови, період її реалізації дозволив виявити певні складнощі та вади, які супроводжують процес розгляду Верховною Радою законопроектів, спрямованих на адаптацію українського законодавства до положень права ЄС. Так, у цьому контексті респонденти наголошують на таких проблемних моментах:

- ▶ потреба в оновленні застарілого Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;
- ▶ відсутність у парламенті затвердженої форми таблиці відповідності проекту акта положенням джерел *acquis communautaire*;
- ▶ фрагментарне врахування висновків за результатами експертизи щодо євроінтеграції, які надаються профільним Комітетом ВРУ;
- ▶ відсутність практики проведення оцінки впливу адаптованих до положень права ЄС норм на суспільні відносини в Україні.

¹²⁸ Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції: Постанова Верховної Ради України від 29.07.2022 №2483-IX.

Сутність першої проблеми полягає у тому, що, незважаючи на досить широкий спектр сфер, на які поширює свою дію Постанова (опрацювання та підготовку до розгляду в першому читанні євроінтеграційних законопроектів, створення підкомітетів з питань адаптації законодавства України до *acquis* ЄС, створення, наповнення та функціонування єдиної інформаційної бази даних з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу, здійснення офіційного перекладу актів законодавства та/або інших джерел права ЄС тощо), поза увагою цієї Постанови залишено оновлення застарілого Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цей акт було прийнято ще 2004 року, після чого він зазнавав чотирьох змін, однак остання з них внесена в далекому 2018 році. Тож наразі цей закон, хоч і залишається чинним, проте не враховує нових євроінтеграційних вимог. У зв'язку з цим, на думку одного з членів Робочої групи з парламентської реформи,

“ Закон про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до ЄС застарів, і його треба змінювати, оскільки він взагалі не працює. ”

Друга проблема стосується відсутності у парламенті затвердженої форми таблиці відповідності. Важливість таких таблиць полягає у тому, що вони є одним з ключових інструментів для розуміння того, наскільки адаптуються положення нашого національного законодавства до відповідних актів права Європейського Союзу. Разом з тим цей проблемний аспект уже знайшов своє вирішення на рівні діяльності інших органів влади. Наприклад, форма схожої за сутністю таблиці, яка містить інформацію про відповідність проекту акта положенням джерел *acquis communautaire*, наведена у додатку до Регламенту Кабінету Міністрів України¹²⁹. Однак дехто з учасників Робочої групи вважає, що ця таблиця не може бути застосована у діяльності ВРУ, оскільки «Регламент Кабінету Міністрів [...] не указ для народних депутатів України».

Особливо турбує представників Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції третій проблемний аспект: практика прийняття законів, які не повною мірою узгоджуються з правом ЄС. Зокрема, трапляються випадки, коли під час ухвалення законопроектів висновки за результатами експертизи щодо євроінтеграції враховуються фрагментарно. Але, незважаючи на потребу в доопрацюванні таких актів, відповідні законопроекти все одно ухвалюються.

Серед викликів респонденти відзначають також і відсутність усталеної практики проведення оцінки впливу адаптованих до права ЄС норм на суспільні відносини в Україні. Водночас результати такого аналізу мали б стати важливим документом, який би супроводжував адаптаційні законопроекти. Процес адаптації, безумовно, є важливим, але розуміння наслідків впливу, які матимуть швидко прийняті адаптаційні закони, має не менше значення, оскільки слугує орієнтиром для розуміння подальших правил поведінки в державі з огляду на вплив таких актів на здійснення господарської, трудової діяльності тощо. У зв'язку з цим парламенту варто розробити методологію проведення такої оцінки та впроваджувати цей інструмент у законодавчий процес.

¹²⁹ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950.

За підсумками «правового експерименту», через 4 місяці від початку дії Постанови був зареєстрований проєкт закону про внесення відповідних змін до Регламенту¹³⁰. У ньому були враховані деякі виявлені за попередні місяці експерименту недоліки. Зокрема, Голові ВРУ було рекомендовано затвердити форму постатейної таблиці відповідності. Проте **цей законопроєкт від самого початку наштовхнувся на труднощі з просуванням у парламенті. З першої спроби його навіть не було включено до порядку денного сесії ВРУ. Але й після другої, вже вдалої спроби, навіть через рік після реєстрації цей проєкт закону досі не потрапив на розгляд Верховної Ради України.**

Таким чином, теза про те, що немає нічого більш сталого, ніж тимчасове, знову підтвердилася. Прийнята у липні 2022 року (як тимчасовий захід та «правовий експеримент») Постанова про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції досі залишається основою для прийняття Верховною Радою адаптаційних законопроєктів за спеціальною процедурою.

¹³⁰ [Проєкт Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроєктів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу \(acquis EC\) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції від 28.11.2022 №8242.](#)