

Результати дослідження проблемних аспектів функціонування Верховної Ради України

підготовані в рамках

проекту

**«Європейська Україна – Європейський Парламент:
сприяння інституційним та процедурним перетворенням у
Верховній Раді України»**

Результати дослідження проблемних аспектів функціонування Верховної Ради України

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

1. Традиційно інститут представництва викликає увагу виборців до діяльності обраних ними політиків щодо того, наскільки послідовно вони виконують власні виборчі обіцянки.
2. Повернення України внаслідок Революції Гідності до парламентсько-президентського форми правління, а отже й суттєве зростання ролі парламенту та рівня його відповідальності за розробку державної політики та контролю за діяльністю уряду.
3. Суттєве оновлення складу парламенту за результатами виборів 2014 року. Нова генерація політиків, що прийшла до законодавчого органу країни під гаслами запровадження європейських норм та принципів роботи органів влади, більшої відкритості в ухваленні державних рішень та залучення до цього процесу усіх заінтересованих сторін.
4. Високий рівень концентрації лідерів революційних змін та громадської думки (відомих журналістів, лідерів «третього сектору», командирів добровольчих батальйонів – учасників АТО) в парламенті, з якими пов'язують надії на нову якість демократичних процесів в нашій країні.
5. Переконаність переважної більшості представників українського суспільства в тому, що практично всі проблеми в державі вирішуються шляхом ухвалення відповідного законодавства.
6. Найбільш відкритий характер діяльності Верховної Ради України в порівнянні з іншими органами державної влади, постійна присутність парламентарів у ЗМІ, численних ток-шоу та обговорення з ними внутрішньо-парламентський подій, процесів та неприглядних реалій. Парламент сприймається широкою громадською думкою як епіцентр політичного життя країни.
7. Високий рівень суспільної недовіри та підозри щодо зловживання владою та нехтування загальносуспільним інтересом.
8. Публічно заявлена політична воля Голови Верховної Ради Володимира Гройсмана щодо рішучого проведення парламентської реформи, масштабне кадрове оновлення Апарату Верховної Ради.
9. Вагома підтримка, яка надається партнерами України: міжнародними організаціями, програмами допомоги інших держав, донорськими організаціями в питаннях розвитку та модернізації парламентаризму в Україні.

В рамках визначення ключових аспектів функціонування Верховної Ради України були опитані народні депутати України, працівники секретаріатів фракцій, секретаріатів комітетів, структурних підрозділів Апарату ВРУ, Департаменту взаємодії з Верховною Радою України та регіонами Секретаріату Кабінету Міністрів України, представники НУО та окремі експерти у сфері парламентаризму. Їм було запропоновано визначити пріоритетність вирішення проблем, перелічених в анкеті. Це такі проблеми:

1. Звітність Кабінету Міністрів України перед парламентом, процедура «Година запитань до уряду»;
2. Відкритість діяльності парламентських комітетів та тимчасових комісій;
3. Більші вимоги до публічної звітності про діяльність народних депутатів;
4. Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень;
5. Можливість громадян коментувати проекти Законів та Постанов ВРУ на офіційному веб-порталі Верховної Ради України та залишати свої пропозиції щодо зміни чинного законодавства;
6. Право законодавчої ініціативи громадян що внесені через збір петицій;
7. Розширення прав позафракційних парламентарів та тих, які не входять до складу депутатських груп;
8. Зловживання скороченою процедурою обговорення питань порядку денного;
9. Правила етики і дотримання етичної поведінки депутатами;
10. Взаємодія народних депутатів та комітетів ВРУ з заінтересованими сторонами (зокрема експертами, бізнес-асоціаціями, журналістами та громадськістю);

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

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

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

Народні депутати – 7,6 балів.

Секретаріати/апарат – 5,6 балів.

Експерти – 7,1 балів.

НУО – 7,1 балів.

Експерти одностайно підтримали необхідність реформування цього напрямку. Вони аргументують, що за цим стоїть усвідомлення потреби, при розробці проектів рішень, прагнути максимального балансування інтересів стейкхолдерів, аби тим самим отримувати інформацію про важко передбачувані аспекти, неочевидні наслідки та ризики впровадження, уникати в подальшому критики, «пробуксовування» із виконанням, альтернативних пропозицій та невиконання норм. Комітети мали б формувати певні групи представників, реципієнтів політики, на кшталт колегії міністерств. До складу таких груп повинні входити представники бізнес-асоціацій, профільні організації тощо.

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

Народні депутати – 5,5 балів.

Секретаріати/апарат – 5,2 балів.

Експерти – 6,3 балів.

НУО – 8 балів.

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

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

Народні депутати – 5,2 балів.

Секретаріати/апарат – 3 бали.

Експерти – 3,1 бали.

НУО – 5,1 балів.

Експерти пояснюють таку оцінку тим, що члени парламентських фракцій та депутатських груп не відчують «дискримінації» своїх «неорганізованих» колег, позаяк перебувають з ними в порівняно однакових умовах, насамперед, у зв'язку із панівною практикою

скороченої процедури обговорення питань пленарного порядку денного. Інші експерти, безвідносно до депутатської оцінки, вважають, що розширення прав позафракційних парламентарів – це загроза структурованому парламенту. А неструктурований парламент – це недієздатний парламент.

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

Народні депутати – *6 балів.*

Секретаріати/апарат – *3,2 бали.*

Експерти – *4,6 балів.*

НУО – *5,7 балів.*

А також надання права законодавчої ініціативи громадянам через збір петицій:

Народні депутати – *5,7 балів.*

Секретаріати/апарат – *3,1 бали.*

Експерти – *3,1 балів.*

НУО – *6,8 балів.*

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

Проте інша частина експертів дійшла думки, що це надзвичайно важливо і що варто передбачити можливість громадянам вносити пропозиції при підготовці законопроекту до другого читання. Також було б корисно, якби в режимі он-лайн можна було бачити всі пропозиції від суб'єктів законодавчої ініціативи та коментувати їх, адже це і є участь у законотворчому процесі. І не варто переживати, що коментарі будуть не фахові, або взагалі безглузді. Можна передбачити, що ці речі коментуватимуть люди, яких відповідне питання стосується безпосередньо, що це робитимуть стейкхолдери.

Інше. Експерти вважають, що в цьому розділі важливо висвітлити додаткову пропозицію, що надійшла від працівника секретаріату одного з комітетів Верховної Ради, а саме – доповнити Регламент Верховної Ради нормами про коаліцію та опозицію. Надумана проблема формалізації «коаліції парламентських фракцій», що виникла в змінах до Основного Закону у 2004 році, для надання додаткової підстави для розпуску Президентом парламенту породжує велику кількість «нетрадиційних проблем». Права опозиції є радше

питаннями парламентської традиції, ніж предметом правового регулювання. Також виділяти окремі права серед рівних представників народу виглядає, щонайменше, сумнівно.

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

Народні депутати – 7,2 балів.

Секретаріати/апарат – 5,7 балів.

Експерти – 7,1 балів.

НУО – 7,7 балів.

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

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

Прихильники такого варіанту висловлюють свої зауваження й щодо якості експертизи. На їхню думку, дуже багато залежить від того, який саме експерт готує висновок на законопроект. Як показує практика, в ГНЕУ є як дуже сильні, так і дуже слабкі експерти. Особливо це помітно, коли законопроект передбачає достатньо радикальні реформи. Наприклад, експертиза проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Сайти Верховної Ради та комітетів мали б представляти не тільки експертизу ГНЕУ та ГЮУ, а всі наявні. Наприклад, експертизи громадських організацій мали би також викладатися на відповідні сайти для ознайомлення.

Проте ця частина експертів погоджується з рештою в тому, що неврахування достатньо фахової експертизи Головного юридичного управління – це ще одна проблема в цьому

аспекту. Увага до цього елементу експертизи має бути посилена. Можливо в Регламенті варто було би передбачити таке положення, що всі застереження цього управління до другого читання мають бути озвучені. Звичайно, остаточне рішення приймають депутати, але вони повинні знати, які загрози та порушення яких законів (а то й Конституції) тягне за собою ухвалення того чи іншого законопроекту.

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

Народні депутати – 8 балів.

Секретаріати/апарат – 6,2 балів.

Експерти – 8 балів.

НУО – 8,6 балів.

З такою оцінкою погоджуються й експерти, наголошуючи на тому, що Регламент повинен передбачати виключний перелік підстав для використання скороченої процедури. Вони додають, що брак належного аналітичного супроводу, відсутність належного пояснення суті змін, що подаються у вигляді малозрозумілих для нефахівців проектів рішень, їх надмірна кількість – це типові труднощі для народних депутатів. Коли вони помножуються на надмірну кількість питань до розгляду та неможливість належним чином обговорити зміст пропонуваніх змін, такий стан речей вкрай ускладнює розуміння суті питання, що розглядається, та рівня усвідомлення при голосуванні народними депутатами України.

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

Народні депутати – 8,1 балів.

Секретаріати/апарат – 4,2 бали.

Експерти – 4 балів.

НУО – 5,2 балів.

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

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

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

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

Народні депутати – *6,5 балів*.

Секретаріати/апарат – *5 балів*.

Експерти – *6,9 балів*.

НУО – *7,6 балів*.

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

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

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

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

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

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

Також експерти зосередилися на порядку прийняття рішень у Верховній Раді. Як відомо, в парламенті всі рішення ухвалюються абсолютною більшістю голосів, що спотворює парламентаризм. В радянські часи це положення не мало особливого значення, і тому, коли писали Конституцію України, ніхто критично не осмислив це положення. Практика європейських країн свідчить, що зазвичай рішення ухвалюються більшістю від присутніх. Є й інші варіанти: наприклад, якщо «за» більше, ніж «проти» при певному кворумі. Це важливо для українських реалій, адже якщо є нестійка перевага більшості над меншістю, український парламент взагалі не може працювати. А запровадження європейської практики стане важливою мотивацією для депутатів відвідувати залу засідань. В парламенті має бути виділений окремий час для обговорення і окремо для голосування. З цим пов'язаний ще один момент: необхідність виділення органічних законів. Наприклад, є ідея такі важливі закони як про вибори чи про Кабінет Міністрів ухвалювати більшістю у 3/5 голосів.

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

Народні обранці – 8,2 балів.

Секретаріати – 6,1 балів.

Експерти – 8,7 балів.

НУО – 6,2 балів.

Експерти запевняють, що питання вочевидь хвилює всіх, тому видається необхідним оновити «дисциплінарний» інструментарій, що застосовуються до членів парламенту - порушників усталених процедур та норм поведінки. Для цього вивчити практику діяльності парламентів інших країн, в яких використовується широкий спектр таких заходів: від

офіційного зауваження спікера, тимчасового позбавлення права виступу та голосу до штрафів та заборон на право балотуватися до наступної каденції відповідного представницького органу. Проте інші поділяють думку, що запровадження санкцій проти порушників так чи інакше в українських реаліях буде використане більшістю проти меншості.

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

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

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

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

1. Необхідність запровадження повного електронного документообігу.
2. Відсутність бездротового з'єднання з мережею Інтернет (wi-fi) в приміщеннях парламенту.
3. Певні проблеми із зручністю у користуванні офіційним сайтом Верховної Ради (приміром, відсутність автоматичного внутрішнього посилання на Комітети, якщо на сторінці законопроекту вказано комітети, які його розглядатимуть).
4. Погана якість трансляції пленарних засідань (офіційний телеканал Рада має слабкі потужності, часто зависає навіть при швидкому Інтернет зв'язку).
5. Застаріла радянська пропускна система.

6. Надмірна «забюрократизованість» Апарату Верховної Ради (приміром, для того, щоб поставити в кабінеті чайник, необхідно писати подання на ім'я Керівника Апарату Верховної Ради).
7. «Кіоски незрозумілого походження» із сувенірною продукцією, приміром, ті, що розташовані в Комітетах на Садовій, 3А. (н.д.)
8. Наявність каплиці Української православної церкви Московського патріархату в приміщенні Комітетів ВРУ на Садовій, 3А.

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

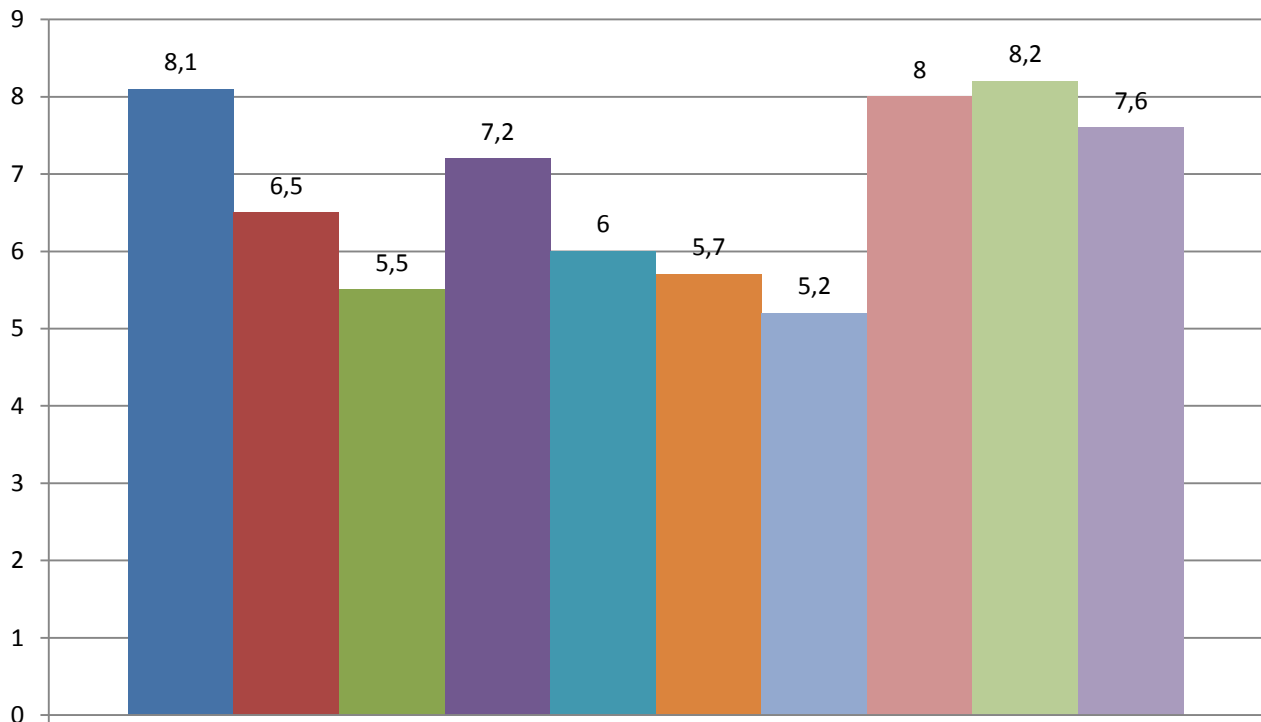
Зазначене обумовлює необхідність вирішення ключових проблем розвитку парламентаризму в єдиному масиві правових, організаційних, політичних, комунікативних та інших заходів. Зрозуміло, що одними лише правовими засобами домогтися цілей оптимізації діяльності Верховної Ради України неможливо. Проте й цілковито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

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

Тому відповідне реформування Регламенту Верховної Ради України повинне мати два виміри: 1) поліпшення якості цього документа шляхом внесення до нього комплексних та взаємоузгоджених змін; 2) більш суворе та послідовне забезпечення реалізації всіх передбачених у Регламенті процедурних аспектів роботи парламенту. Компліментарними щодо реформування Регламенту Верховної Ради України заходами має стати також суттєве оновлення всього масиву парламентського законодавства, зокрема завдяки ухваленню законів «Про закони та законодавчу діяльність», «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії», оновлення законодавства про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, про статус народного депутата України та про комітети Верховної Ради України. Ці заходи покликані сприяти раціоналізації парламентської діяльності, її правовому упорядкуванню та систематизації відповідного блоку законодавчого регулювання.

Разом з тим, не менш важливим кроками вважаємо налагодження нормального внутрішньо парламентського діалогу (передусім, між коаліцією та опозицією), посилення зв'язку парламенту з виборчим корпусом, налагодження дієвих комунікативних зв'язків парламенту та його органів з громадськістю, а також зменшення неформальних практик парламентської діяльності з одночасним підвищенням рівня правової культури представників депутатського корпусу.

Анкетування щодо визначення ключових проблемних аспектів функціонування Верховної Ради України



Проблемні аспекти діяльності Верховної Ради України

- Звітність КМУ перед ВРУ, «Година уряду»
- Відкритість комітетів та комісій ВРУ
- Більші вимоги до публічної звітності народних депутатів
- Інформаційно-аналітичний супровід проектів рішень
- Можливість громадян коментувати проекти актів ВРУ та пропонувати зміни до законодавства на веб-порталі ВРУ
- Право законодавчої ініціативи громадян через збір петицій
- Розширення прав позафракційних нардепів та тих, які не входять до складу депутатських груп
- Зловживання скороченою процедурою розгляду
- Дотримання етичної поведінки депутатами
- Взаємодія народних депутатів та комітетів із заінтересованими сторонами