



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
з питань Регламенту, депутатської етики та
організації роботи Верховної Ради України

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ



ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України», внесений народними депутатами України Кондратюк О.К. та іншими (всього 20 підписів) (реєстр. № 5005 від 02.02.2021)

Комітет на засіданні 20 травня 2024 року (протокол № 194) розглянув проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України», внесений народними депутатами України Кондратюк О.К. та іншими (всього 20 підписів) (реєстр. № 5005 від 02.02.2021), висновок Комітету з питань бюджету (лист від 18.03.2021 № 04-13/9-2021/90682 (442369)), висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу (лист від 16.11.2021 № 04-20/10-2021/352987 (706594)), висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 30.11.2023 № 16/03-2023/264111 (1398798), про що зазначив таке.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 6 лютого 2024 року № 3562-ІХ, законопроект (реєстр. № 5005) включено до другого розділу порядку денного одинадцятої сесії Верховної Ради України, в якому містяться законопроекти, підготовку і доопрацювання яких, згідно з частиною другою статті 20 Регламенту Верховної Ради України, Верховна Рада України доручає здійснити комітетам, проте не передбачено Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 6 лютого 2024 року № 3561-ІХ.

Прийняття законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, «сприятиме утвердженню конституційного принципу рівності прав жінок та чоловіків та підвищення якості роботи Верховної Ради України».

Для забезпечення цієї мети автори законопроекту пропонують внести зміни до низки статей Регламенту Верховної Ради України, передбачивши, що делегування до складу Підготовчої депутатської групи, обрання до складу комітетів Верховної Ради України, формування офіційних делегацій Верховної Ради України здійснюється з урахуванням забезпечення представництва жінок і чоловіків (статті 13, 80-82, 204), а на пленарному засіданні Верховної Ради України народний депутат України та промовець не повинні вживати образливі висловлювання метою або наслідком яких є приниження людської гідності за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками (статті 51,52). Крім цього, пропонується доповнити Регламент Верховної Ради України новелами, якими передбачається, що кожен законопроект, проект іншого акта направляється на гендерно-правову експертизу (статті 93, 103).

Також у законопроекті передбачається внести зміни до статей 6, 7 та 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо урахування забезпечення представництва жінок і чоловіків під час формування персонального складу комітетів Верховної Ради України, а також щодо вживання образливих висловлювань.

Крім цього, автори законопроекту пропонують внести зміни до статей 1, 3, 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» з метою визначення поняття «сексизм - небажана для особи та/або групи осіб певної статі поведінка, метою або наслідком якої є приниження людської гідності за статевою ознакою або створення стосовно такої особи чи групи осіб, з огляду на їх статеву приналежність, ворожої, образливої абозневажливої атмосфери (середовища)».

Згідно з частиною третьою статті 93 Регламенту Верховної Ради України та предмета відання Комітету, визначеного Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ, законопроект (реєстр. № 5005) внесено на реєстрацію згідно з частиною першою статті 89, частиною другою статті 90 та частинами першою, другою і шостою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, за підписом осіб, які мають право законодавчої ініціативи, з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні, пояснювальною запискою, порівняльною таблицею та електронним файлом.

Зазначаємо, що Комітет попередньо розглянув законопроект (реєстр. № 5005) на засіданні 16 лютого 2022 року (протокол № 102) та ухвалив висновок щодо включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України (електронна картка документа (838951), в якому зауважив, зокрема таке.

Положеннями статті 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Положеннями статті 76 Конституції України визначено, що конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Частиною дванадцятою статті 154 Виборчого кодексу передбачено, що під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі).

Закон України «Про статус народного депутата України» визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат України є обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України, а відтак статус народного депутата України є однаковим для всіх народних депутатів України.

Щодо запропонованих змін до Регламенту Верховної Ради України.

Ініціатори внесення законопроекту пропонують у пункті 1 частини другої статті 13 Регламенту Верховної Ради України передбачити, що до складу Підготовчої депутатської групи делегуються представники політичних партій з урахуванням забезпечення представництва жінок і чоловіків.

Також, у разі подання політичною партією двох представників до складу Підготовчої депутатської групи, вони повинні бути різної статі. У разі подання політичною партією трьох і більше представників до складу Підготовчої депутатської групи, «не менше третини представників повинні бути іншої статі».

Комітет звернув увагу на те, що відповідно до статті 133 Виборчого кодексу України вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати (далі - загальнодержавний виборчий список, регіональні виборчі списки) від партій. Відтак, має змінитися і порядок делегування представників від політичних партій, між виборчими списками яких розподілено мандати.

Комітет вважає некоректним визначення «не менше третини представників повинні бути іншої статі». Якщо запроваджувати зазначену новелу, можливо, є сенс застосовувати визначення «бути різної статі».

Крім цього Комітет вважає, що запропоновані до частин другої, четвертої, п'ятої статті 51 та до частини першої статті 52 Регламенту Верховної Ради України зміни, якими передбачено заборону та відповідальність за вживання народним депутатом України образливих висловлювань та непристойних слів, «у тому числі вживати образливі висловлювання, метою або наслідком яких є приниження людської гідності за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками», особливого змістовного навантаження не несуть, оскільки «образливі висловлювання» є універсальним терміном, який узагальнює всі перераховані у запропонованих новелах висловлювання.

Зазначене нововведення також є недоцільним, оскільки і народний депутат України, і депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких було виголошено образливі висловлювання, мають право на репліку, а також відповідно до наступної частини п'ятої цієї статті можуть вважати конфлікт невичерпаним і, як наслідок, будуть здійснені відповідні дії.

Водночас виникає запитання до запропонованих змін до частини п'ятої статті 51 Регламенту Верховної Ради України про звернення із заявою десяти народних депутатів України про невичерпний конфлікт, а саме – яким чином та у який спосіб вони мають заявити про невичерпний конфлікт? А чи всі десять народних депутатів України вийдуть на трибуну для виступу, а чи мають подати заяву, підписану не менш як десятьма народними депутатами України, а чи лише делегований від них представник?

Також неоднозначним є визначення «таке рішення не позбавляє народного депутата та інших осіб, на адресу яких були виголошені образливі слова... права на звернення за захистом своїх порушених прав...» некоректно сформульовано і не може бути предметом правового регулювання Регламенту Верховної Ради України, оскільки стосується права звертатися до інших органів (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або до суду тощо).

Водночас, з питань дотримання дисципліни на пленарному засіданні Верховної Ради України, Комітетом 16 жовтня 2023 року (протокол № 169) було розглянуто законопроект «Про внесення змін до ст. 51 Регламенту Верховної Ради України щодо посилення відповідальності за недотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні», внесений

народним депутатом України Приходько Н.І. (реєстр. № 6112), метою якого визначено «встановлення відповідальності за порушення дисципліни та норм етики народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України». Комітетом прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду цього законопроекту в першому читанні – прийняти його за основу з урахуванням зауважень, висловлених у висновках Комітету та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Щодо змін до частини першої статті 79 Регламенту Верховної Ради України, зокрема, про обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, то Комітет вважає недоцільною таку новелу, оскільки при обранні на вказані посади слід виходити з точки зору фахових здібностей, досвіду, а не гендерної рівності.

Комітет принагідно зазначив, що у Верховній Раді України восьмого скликання до складу керівництва Верховної Ради України, яке представлено у кількості трьох осіб було обрано дві жінки – Перший заступник Голови Верховної Ради України Геращенко І.В. та заступник Голови Верховної Ради України Сироїд О.І. До керівництва Верховної Ради України дев'ятого скликання обрано заступника Голови Верховної Ради України Кондратюк Олену Костянтинівну. Згідно з інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, станом на 1 травня 2024 року серед народних депутатів України Верховної Ради України дев'ятого скликання чоловіків – 316, жінок – 85.

Підтримуючи ідею забезпечення гендерної рівності та квот представництва чоловіків і жінок у Верховній Раді України та її органах, у тому числі на керівних посадах, варто зауважити, що дисбаланс між чоловіками та жінками в політичних повноваженнях і на політичних посадах є поширеним явищем. Зокрема, в цьому питанні існують різні підходи та різні практики.

Необхідно враховувати, що Україна є членом Ради Європи та кандидатом у члени Європейського Союзу і дотримання існуючих стандартів та імплементація законодавства України до права Європейського Союзу *acquis* ЄС є обов'язком держави. У зв'язку з цим, варто розкрити та проаналізувати статусні правові акти (регламенти) міжнародних організацій до яких входять офіційні делегації Верховної Ради України.

Зокрема, у Регламенті Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЕ) є вимоги щодо складу делегації та мінімальної кількості жінок у складі делегації національних парламентів, що формуються національними парламентами (Правило 6.2.b). При цьому, недодержання квоти мінімального представництва жінок є підставою для оскарження повноважень національної делегації в ПАРЕ (Правило 7.1.b).

Разом з цим, Регламент ПАРЕ передбачаючи врахування принципу гендерної рівності при формуванні керівних посад в Бюро Асамблеї, Представницькому комітеті, комітетах ПАРЕ не передбачає вимог щодо квот для

представництва жінок, крім вимоги щодо обрання віце-президента, зокрема, що делегація може запропонувати чоловіка на посаду віце-президента, лише якщо до її складу входять не менше 40% жінок (пункт 16.3 Правила 16) та про формування трьох комітетів. Так, згідно з пунктом 44.3.а. правил Регламенту ПАРЄ «на основі кандидатур, поданих політичними групами, та враховуючи гендерний баланс та регіональний баланс, Бюро призначає 85 членів моніторингового комітету, 30 членів Комітету з питань регламенту, імунітетів та інституційних питань та 20 членів (та їх заступників) Комітету про обрання суддів до Європейського суду з прав людини шляхом застосування коефіцієнта розподілу на основі так званого «принципу Д'Ондта». При цьому, «до кожного з комітетів повинні включати принаймні одну третину жінок, якщо група має принаймні три місця. Бюро призначає членів, забезпечуючи, щоб відповідні комітети завжди включали принаймні одну третину жінок».

Свою чергою, нормативне регулювання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у Регламенті Європейському парламенту досить лояльне та не містить жорстких вимог.

Відповідно до положень частини другої правила 15 Регламенту Європейського парламенту (далі – Регламент ЄП) при обранні Президента Європейського парламенту, Віце-президентів Європейського парламенту та Квесторів¹ слід враховувати необхідність забезпечення загального справедливого представництва політичних поглядів, а також гендерного та географічного балансу. Разом з цим звертаємо увагу на те, що правило 15 застосовується *mutatis mutandis* також до комітетів Європейського парламенту. Різноманітність Парламенту повинна бути відображена у складі бюро кожного комітету; не допускається, щоб бюро складалося виключно з чоловіків або жінок, або щоб усі члени бюро походили з однієї держави-члена (частини перша та третя статті 213 Регламенту ЄП).

Крім цього, забезпечення гендерного балансу визначено однією з вимог під час формування складу Консультативного комітету з питань поведінки членів Європейського парламенту (частина друга статті 10 Кодексу поведінки депутатів Європейського парламенту щодо доброчесності та прозорості (додаток I до Регламенту ЄП).

Також положеннями частин першої та другої правила 223 Регламенту ЄП передбачено, що під час утворення постійних міжпарламентських делегацій політичні групи повинні забезпечити, наскільки це можливо, справедливе представництво держав-членів, політичних поглядів та гендеру.

Привертаємо увагу також до того, що відповідно до розділу XIX «Повноваження та обов'язки постійних комітетів Європейського парламенту» (додаток VI до Регламенту ЄП²) у Європейському парламенті утворено

¹ Квестори відповідають за адміністративні та фінансові питання, що безпосередньо стосуються членів Європейського парламенту, відповідно до керівних принципів, встановлених Президією, а також за інші завдання, покладені на них (правило 28 Регламенту Європейського парламенту).

² Прийнято відповідно до рішення Європейського парламенту від 15 січня 2014 року.

постійний комітет з питань з питань прав жінок та гендерної рівності до предмета відання якого належать питання: визначення, просування та захист прав жінок в Європейському Союзі та пов'язані з цим заходи Європейського Союзу; просування прав жінок у третіх країнах; політика рівних можливостей, включаючи сприяння рівності між чоловіками та жінками щодо можливостей на ринку праці та поводження на роботі; усунення всіх форм насильства та дискримінації за ознакою статі; впровадження та подальший розвиток гендерного підходу в усіх секторах політики; виконання та імплементація міжнародних угод та конвенцій, що стосуються прав жінок; сприяння підвищенню рівня обізнаності про права жінок.

Вищенаведене стосується і запропонованих змін до статті 82 Регламенту Верховної Ради України, які передбачають, що список для обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів Верховної Ради України «повинен бути сформований із врахуванням забезпечення представництва жінок і чоловіків та відповідати принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Не менше як третина посад голів комітетів, а також третина посад перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів повинні бути зайняті представниками кожної статі».

При цьому, попереднє зауваження щодо підходу до вибору Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, також стосується випадку виборів керівництва комітетів – керуватися принципом доцільності і професіоналізму. Крім того, склад комітету може бути малочисельний. Як наприклад, у поточному скликанні персональний склад Комітету з питань свободи слова становить 3 народних депутати України – членів Комітету. Враховуючи, що квоти по депутатських фракціях (депутатських групах) розраховуються, виходячи із кількісного складу депутатських мандатів у кожній депутатській фракції (депутатській групі), відтак складно буде дотримуватись гендерного принципу в малочисельних комітетах.

Комітет також звернув увагу на зміни до частини четвертої статті 84 Регламенту Верховної Ради України, якими передбачено, що «Персональний склад усіх комітетів нового скликання визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради. Не допускається формування персонального складу комітету лише із народних депутатів однієї статі».

Комітет вважає, що ця пропозиція потребує доопрацювання, оскільки у вищенаведених новелах, зокрема в частині третій статті 81 Регламенту Верховної Ради України вже запропоновано, що голови комітетів, перші заступники, заступники голів комітетів, секретарі, персональний склад членів комітетів обираються Верховною Радою України більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу з урахуванням забезпечення представництва жінок і чоловіків.

Це стосується і запропонованих змін до статті 6 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та статті 8 Закону України «Про статус народного депутата України».

Поряд із зазначеним автори законопроекту пропонують передбачити зміни до частини першої статті 93 Регламенту Верховної Ради України в контексті того, що кожен законопроект, проект іншого акта після його реєстрації направляється, зокрема, «в комітет, до предмета відання якого належить законодавче забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, для проведення гендерно-правової експертизи».

У Верховній Раді України дев'ятого скликання, відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ, законодавче забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків належить до предмета відання Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин. Оскільки гендерний напрямок спрямований саме на гендерну складову, а законодавчих ініціатив з гендерною складовою, як показує практика, не так багато щоб включати відповідний комітет до переліку комітетів, які в обов'язковому порядку розглядають весь масив законопроектів, проектів інших актів, які вносяться до Верховної Ради України.

Водночас зазначений Комітет може розглянути відповідний законопроект, проект іншого акта за зверненням головного комітету або з власної ініціативи та направити свій висновок до головного комітету відповідно до частини сьомої статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

Крім того, запропоновані зміни до частини першої статті 93 Регламенту Верховної Ради України мають бути доопрацьовані з урахуванням положень Закону України «Про правотворчу діяльність», який було прийнято Верховною Радою України після внесення зазначеного законопроекту (реєстр. № 5005).

Так, положеннями статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачено, що проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), а також науковій, юридичній (правовій), антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншим експертизам, визначеним законом (далі - обов'язкова експертиза). Обов'язкова експертиза проекту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктом забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України.

У свою чергу, суб'єктами правотворчої діяльності є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені Конституцією України та (або) законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме: 1) Український народ

на всеукраїнському референдумі; 2) Верховна Рада України; 3) Президент України; 4) Кабінет Міністрів України; 5) міністерства; 6) інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України; 7) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; 8) голови місцевих державних адміністрацій та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; 9) територіальна громада на місцевому референдумі; 10) органи місцевого самоврядування.

Суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності є допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу, серед яких не можуть бути допоміжними комітети Верховної Ради України – конституційні органи Верховної Ради України.

Згідно з пунктом 1 розділу XIV Прикінцевих положень зазначеного Закону, Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ.

Водночас, і нині чинним законодавством передбачено проведення гендерно-правової експертизи. Так, відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», гендерно-правова експертиза - аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Згідно з положеннями статті 4 зазначеного Закону - порядок проведення гендерно-правової експертизи визначає Кабінет Міністрів України. Відтак, на виконання вимог Закону, Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову Кабінету Міністрів України «Про питання проведення гендерно-правової експертизи» (від 28 листопада 2018 р. № 997), затвердивши Порядок проведення гендерно-правової експертизи та встановивши, що таку експертизу проектів нормативно-правових актів проводить розробник проектів актів та Міністерство юстиції України під час проведення правової експертизи.

Так, згідно з наказом Міністерства юстиції України від 27 листопада 2018 року № 3719/5 затверджено Методичні рекомендації з проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів. Згідно з зазначеними рекомендаціями має бути підготовлений висновок за результатами загального та детального аналізу норм, акту або проекту акта, що були предметом експертизи, та з'ясування чи є вони: в цілому гендерно-нейтральними; дискримінаційними; гендерно-дисбалансованими на

користь певної статі; такими, що не передбачають рівні можливості для обох статей.

Крім того, в поданому законопроекті (реєстр. № 5005) також запропоновані зміни до статті 103 Регламенту Верховної Ради України щодо направлення законопроекту на наукову, юридичну, гендерно-правову чи іншу експертизу.

Як вже зазначалося вище, обов'язкова експертиза у розумінні положень Закону України «Про правотворчу діяльність» - це експертиза на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), а також наукова, юридична (правова), антикорупційна, гендерно-правова, антидискримінаційна та інші експертизи (стаття 44 Закону).

Враховуючи те, що Законом України «Про правотворчу діяльність» чітко не визначено поняття суб'єкта забезпечення правотворчої діяльності, а зазначено, що це допоміжний орган суб'єкта правотворчої діяльності, виходячи з положень статті 7 Регламенту Верховної Ради України, можна вважати, що таким допоміжним органом Верховної Ради України є Апарат Верховної Ради України, і зокрема його структурні підрозділи, та Дослідницька служба Верховної Ради України.

Так, відповідно до частин першої та шостої статті 7 Регламенту Верховної Ради України організаційне, юридично-експертне, науково-експертне, документальне, інформаційне, а також матеріально-технічне, господарсько-правове та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України здійснює Апарат Верховної Ради України. У свою чергу науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, а також професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України та помічників-консультантів народних депутатів України здійснює Дослідницька служба Верховної Ради України.

Відповідно до частини другої статті 103 Регламенту Верховної Ради України зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення, зокрема, наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань - для проведення юридичної експертизи. Такими структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України відповідно є Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління.

Враховуючи це варто мати на увазі, що у разі прийняття цього законопроекту у запропонованій редакції, буде запроваджено норму про надання двох чи більше висновків з одного і того ж кола питань, а саме: висновок Міністерства юстиції України, висновки комітету, до предмета відання якого належить законодавче забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків і Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (які по суті можуть бути альтернативними).

Крім того, у поданому законопроекті пропонується частину першу статті 204 Регламенту Верховної Ради України доповнити новим реченням такого змісту: «Офіційні делегації Верховної Ради формуються з урахуванням необхідності забезпечення участі жінок і чоловіків у їх складі». Комітет зазначив, що така пропозиція варта підтримки, але при цьому необхідно враховувати статuti і регламенти міжнародних організацій щодо формування офіційних делегацій Верховної Ради України до таких міжнародних організацій.

Щодо змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» Комітет звернув увагу на запропоновану нову частину другу статті 44 цього Закону, новелами якої передбачається, вживати необхідні заходи, у разі якщо народним депутатом України були виголошені образливі слова на засіданні комітету Верховної Ради України, а саме: головуючий або не менше трьох народних депутатів України, присутніх на засіданні комітету, вважають, що поведінка даного народного депутата України вимагає притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Разом з цим, не зрозуміло про яких трьох народних депутатів України йдеться – про членів комітету, на засіданні якого трапився відповідний інцидент, чи це присутні на засіданні інші народні депутати України, які не є членами цього комітету.

Також Комітет зазначив, що рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань) приймає Верховна Рада України за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Самостійно будь-який інший комітет такого рішення прийняти не може.

Стосовно запропонованої новели, а саме: «таке рішення не позбавляє народного депутата та інших осіб, на адресу яких були виголошені образливі слова, у тому числі вжиті образливі висловлювання метою або наслідком яких є приниження людської гідності за ознаками раси, національності, релігійних переконань, інвалідності, статі або іншими ознаками, права на звернення за захистом своїх порушених прав у порядку, передбаченому Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», зауваження та пояснення викладено у аналізі запропонованих змін до Регламенту Верховної Ради України, в частині змін до частин другої, четвертої, п'ятої статті 51 та до частини першої статті 52 Регламенту Верховної Ради України, якими передбачено заборону та відповідальність за вживання народним депутатом України образливих висловлювань та непристойних слів (стор. 4-5 цього висновку Комітету).

Щодо змін до частини п'ятої статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України», якими пропонується передбачити те, що неможливість брати участь в пленарних засіданнях чи засіданнях комітету у

зв'язку з прийняттям рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях чи засіданнях комітету - не вважається поважною причиною невиконання депутатських повноважень. Комітет зауважив, що Верховною Радою України 2 грудня 2020 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України», Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо підстав відсутності народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України та засіданнях комітетів Верховної Ради України» (№ 1028-IX).

Крім того, Комітет звернув увагу на те, що в поданій пропозиції йдеться про те, що комітет своїм рішенням «рекомендує» Верховній Раді України прийняти відповідне рішення. Водночас, в пропозиціях до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», передбачено, що комітет самостійно приймає рішення у разі повторного порушення народним депутатом України норм етики.

Щодо змін до частини п'ятої статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України», якими пропонується передбачити те, що неможливість брати участь в пленарних засіданнях чи засіданнях комітету у зв'язку з прийняттям рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях чи засіданнях комітету - не вважається поважною причиною невиконання депутатських повноважень. Комітет зауважив, що Верховною Радою України 2 грудня 2020 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України», Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо підстав відсутності народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України та засіданнях комітетів Верховної Ради України» (№ 1028-IX).

Так, відповідно до внесених змін до статті 26 Регламенту Верховної Ради України визначено перелік підстав для відсутності народного депутата України на пленарних засіданнях Верховної Ради України, які проводяться відповідно до календарного плану роботи сесії Верховної Ради України, і згідно з цим переліком, запропонована у законопроекті (реєстр. № 5005) новела не є поважною причиною відсутності народного депутата України на пленарному засіданні Верховної Ради України, а, відтак, запропоновані зміни можна вважати недоцільними.

Крім викладеного, Комітет також звернув увагу на пункт 2 розділу II Прикінцеві та перехідні положення законопроекту, яким пропонується доручити «Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом: привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом».

Відповідно до частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту додається, зокрема, перелік нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

У зв'язку з цим Комітет привернув увагу до листа Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О., адресованого головам комітетів Верховної Ради України від 14 червня 2023 року, № 07/6-2023/127928 (електронна картка документа (1215984), в якому викладено прохання про те, щоб «забезпечувати, у разі включення до порядку денного з рекомендацією головного комітету про доцільність ухвалення в цілому як закону (у першому або другому читанні) законопроекту, у положеннях якого містяться доручення Уряду щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів, додавання до супровідних документів до законопроекту узгодженого з Урядом переліку таких підзаконних актів з наведенням їх структури та змісту».

Загалом законопроект потребує суттєвого доопрацювання та узгодження з нормами інших законів, які безпосередньо чи опосередковано регулюють таке коло питань.

При підготовці цього висновку взято до уваги рішення Комітету з питань бюджету від 17 березня 2021 року (протокол № 80) про те, що зазначений законопроект не має впливу на показники бюджетів. У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності згідно із законодавством.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, розглянув на своєму засіданні 9 листопада 2021 року (протокол № 89) проект Закону (реєстр. № 5005) та звернув увагу на те, що «запропоноване у проекті Закону визначення терміну «сексизм» фактично дублює передбачене у пункті 7 частини першої статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначення терміну «утиск». Отже, по суті, може йтися про ототожнення понять «сексизм» і «утиск». Втім, «сексизм» може розглядатися: як один із проявів утиску, який, зі свого боку, є однією із форм дискримінації; як одна із форм дискримінації за ознакою статі; як один із проявів насильства за ознакою статі. У зв'язку з цим слід звернути увагу на важливість дотримання принципу правової визначеності («legal certainty») (рішення Суду ЄС у справі C-208/90 Emott (1991), ECR-I-4269), згідно з яким для належного функціонування правової системи держави передбачуваність, несуперечливість та узгодженість формулювання норм є однією із обов'язкових умов для створення якісного та дієвого законодавства».

У висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу, зазначено, що проект Закону «за своїм спрямуванням не суперечить цілям Угоди про асоціацію, праву ЄС та зобов'язанням України в рамках Ради Європи. Водночас в праві ЄС відсутнє юридичне закріплення поняття «сексизм», натомість забороняється дискримінація за будь-якою ознакою».

Крім цього, взято до уваги висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, в якому висловлено низку зауважень до цього законопроекту, зокрема: «...нині чинні приписи Регламенту, по суті, не врегульовують процедуру попереднього узгодження розподілу керівних посад, а лише передбачають схвалення списку кандидатур на Погоджувальній раді. Тому вбачається, що одночасне застосування квоти фракційного представництва, яка застосовується нині, та гендерної квоти (про яку йдеться у проекті), при необхідності дотримання вимог ч. 5 та ч. 6 ст. 82 Регламенту, ще більше ускладнить попередній відбір/узгодження списку кандидатів. З огляду на це, при прийнятті положень проекту стосовно врахування гендерної квоти, доцільно, на наш погляд, більш детально уточнити процедуру попереднього узгодження розподілу керівних посад, які вносяться до списку, що схвалює Погоджувальна рада...

Однак, слід враховувати, що більшість законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту, як правило, не містять питань гендерної проблематики, тому запропоноване у проекті обов'язкове проведення гендерної оцінки/експертизи кожного законопроекту майже на кожному етапі законодавчої процедури виглядає надмірним...

...запропоноване визначення терміну «сексизм» містить оціночні судження, що може призвести до їх неоднозначного та довільного тлумачення на практиці. Вживання в законі таких виразів, як «небажана поведінка», «створення...ворожої, образливої або зневажливої атмосфери (середовища)», не відповідає принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України)»...

У своїх висновках на законопроекти, предметом регулювання яких було законодавче визначення терміну «сексизм», Головне управління висловлювало думку про те, що окремим видом дискримінації за ознакою статі є сексизм. У спеціальній літературі поширеною є така ж сама думка щодо юридичної природи сексизму, під яким розуміються «конкретні дії дискримінаційного характеру, принизливі висловлювання, що містять посилення на стать людини та її репродуктивні функції, а також упереджений погляд на міжстатеві стосунки». З огляду на наведене доцільність запропонованого виокремлення такого виду дискримінації за ознакою статі, як сексизм, шляхом введення у законодавство відповідного поняття, викликає сумніви».

Крім зазначеного, взято також до уваги листи Міністерства соціальної політики України та секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

З огляду на вищевикладене, керуючись положеннями пункту 1 частини першої статті 111, частини першої статті 108, пункту 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвали висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії

дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України», внесений народними депутатами України Кондратюк О.К. та іншими (всього 20 підписів) (реєстр. № 5005 від 02.02.2021), та рекомендує Верховній Раді України за наслідками розгляду в першому читанні прийняти законопроект (реєстр. № 5005) за основу з дорученням Комітету підготувати цей законопроект до другого читання.

Співдоповідачем від Комітету на пленарному засіданні Верховної Ради України при розгляді цього питання визначено голову Комітету.



Голова Комітету

С.В.КАЛЬЧЕНКО

