

development requires the preservation of a strong state, strong by the strict limitation of state structures by law, legal frameworks, and the level of real protection of a person's life, his rights, property and interests.

It was concluded that the humanization of society at the current stage of Ukraine's national development requires the preservation of the state, which is characterized by the strict limitation of state structures by law, legal frameworks, and the level of real protection of a person's life, rights, property and interests. From a humanistic point of view, the priority role in a democratic country should belong to civil society, which is independent to the extent that the state is tolerant of such independence. Viable and effective in the modern conditions of the development of the state administration system should be considered a functional approach, which means the distribution of responsibilities and powers in an integral social organism, subject to their coordination, as well as a communicative approach as a specific means of interaction, with the help of which the purpose of the community is clarified, the common interests of the subjects of interaction are implemented, common and binding rules of conduct are developed. Science and education should orient a person to the continuity of the educational process and the limitlessness of scientific knowledge of the surrounding world. The task of this inseparable system is to direct the state and society to self-improvement and innovative development, create prerequisites for the existence of various human manifestations, readiness for communication with representatives of other cultures, the ability to creatively master a complex and partly unpredictable reality, the ability to survive during changes, war disasters and other social upheavals.

Key words: humanization of society, humanitarian policy of Ukraine, human dimension of politics, public administration system, science and education.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-747-754

УДК 328.3+342.53

О. В. КУКУРУЗ,
доктор політичних наук*
ORCID: 0000-0003-1863-3028

П. В. МИРОНЕНКО,
доктор політичних наук**
ORCID: 0000-0002-7067-3214

ОСНОВНІ ВИМІРИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті надано комплексну характеристику міжнародного і національного вимірів парламентської реформи в Україні. У межах національного визначено політичний, правовий, телеологічний, координаційний, хронологічний та моніторинговий виміри. Зроблено висновок, що для переговорів про вступ України до Європейського Союзу, необхідно знати прaxeологічний вимір парламентської реформи, що зорієнтований на аналіз діяльності депутатів з точки зору ефективності. Наголошено, що вдосконалення потребує організаційна складова проведення парламентської реформи та методологія її оцінювання. Зазначено, що важливим елементом моніторингу реалізації парламентської реформи мають стати соціологічні опитування представників публічної влади і громадян, а одним з індикаторів цієї реформи – рівень довіри до українського парламенту.

Ключові слова: Місія Європейського Парламенту, український парламент, парламентська реформа, виміри реформи, моніторинг реформи, індикатори реформи.

Kukuruz Oksana, Myronenko Petro. The main dimensions of parliamentary reform in the context of the European integration of Ukraine

The article provides a comprehensive description of the international and national dimensions of the parliamentary reform in Ukraine. The political, legal, teleological, coordination, chronological and monitoring dimensions are defined within the national dimension. It was concluded that for the negotiations on the accession of Ukraine to the European Union, it is necessary to know the praxeological dimension of the parliamentary reform, which is oriented towards the analysis of the activities of deputies from the point of view of efficiency.

It was emphasized that the organizational component of the parliamentary reform and the reform evaluation methodology need improvement. It is noted that an important element of monitoring the implementation of the parliamentary reform should be sociological surveys of representatives of public authorities and citizens, and one of the indicators of this reform is the level of trust in the Ukrainian parliament.

* Kukuruz Oksana, Doctor of Political Sciences

** Myronenko Petro, Doctor of Political Sciences

Key words: *Mission of the European Parliament, Ukrainian Parliament, parliamentary reform, dimensions of the reform, monitoring of the reform, indicators of the reform.*

Вступ. Наближення третього етапу процедури вступу України до Європейського Союзу – початку переговорів про членство – потребує від багатьох українських інституцій значних зусиль у напрямі адаптації правил і форм діяльності до практики співтовариства. Подвійне навантаження покладено на Верховну Раду України: 1) ухвалення відповідного євроінтеграційного законодавства задля реформування сфер, виокремлених Європейською Комісією; 2) завершення реформи парламенту. Традиційно в Україні такі складні процеси відбуваються паралельно. Було б значно простіше, якби спочатку відбулася парламентська реформа, а вже потім реформований, у новій якості, парламент ухвалив нові загальнообов'язкові норми, необхідні для інших суспільних сфер. Проте це ідеальні умови, яких немає у нашому сучасному складно організованому суспільстві, а тому реформа, яка відповідно до стратегічного плану європейських експертів повинна була вже завершитися, триває.

Огляд літератури. Тематика щодо реформування парламенту цікавила українських дослідників від початку відновлення її незалежності. Проте в основі цієї статті лежить аналіз політичних документів і нормативно-правових актів, дотичних до парламентської реформи в Україні, яка була розпочата в 2016 р. на основі рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб. Окремі аспекти реформування українського парламенту висвітлені О. В. Кукуруз у попередніх публікаціях, зокрема: «Політико-правове забезпечення парламентської реформи в Україні: сучасний стан та пропозиції євроінтеграційних змін» (2023)¹, «Стратегія реформування українського парламенту: моніторинг реалізації» (2023)². Чимало аналітичних матеріалів щодо реалізації парламентської реформи в Україні підготували експерти Офісу парламентської реформи, Лабораторії законодавчих ініціатив, Центру політико-правових реформ, Центру демократії та верховенства права. Закономірно, що в наявних публікаціях відображено окремі аспекти реформи українського парламенту, актуальні на певному етапі її реалізації. Нові етапи реформи, що виникають у зв'язку з новими обставинами, потребують нових досліджень.

Постановка проблеми дослідження. Для успішного проведення будь-якої реформи потрібен постійний моніторинг, який виявлятиме нові умови й можливості та допомагатиме вносити коригування в її реалізацію. Оцінки стану виконання парламентської реформи, які надавали деякі організації та окремі експерти, не є регулярними. Відтак на восьмому році реформи Верховної Ради України доцільно зробити певні узагальнення щодо її основних параметрів.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є комплексна характеристика основних вимірів парламентської реформи в Україні. Завдання включа-

ють: виокремлення і характеристика найважливіших параметрів реформи; з'ясування складових процесу реалізації реформи, які потребують більшої уваги як науковців, так і практиків, задля її успішного завершення.

Виклад основного матеріалу. Парламентська реформа, як і будь-яка інша реформа, має певні загальні елементи, від яких залежить її кінцевий результат. До таких важливих складових реформи українського парламенту, які варто проаналізувати, аби з'ясувати сильні й слабкі сторони цього процесу та його перспективи, на нашу думку, належать: суб'єкти, стратегічний план, термін проведення, наукове підґрунтя, політичний супровід, правове забезпечення, управлінська координація, здійснення моніторингу. Зважаючи на те, що активним учасником і одним з ініціаторів проведення парламентської реформи в Україні є Європейський Парламент, то одразу можемо виділити два виміри цієї реформи.

Перший – *міжнародний вимір парламентської реформи в Україні* – тісно пов'язаний зі структурами Європейського Союзу, оскільки, плануючи співпрацю з Україною, вони зацікавлені, аби український парламент у своїй діяльності дотримувався європейських правил і принципів. Відтак ще у 2016 р. Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб представила українським парламентаріям і суспільству стратегічний план реформування Верховної Ради України – Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – Дорожня карта). Проте члени Місії правомірно акцентували увагу народних депутатів України: «це Ваші повноваження. Це Ваш національний парламент. Це Ваша Конституція. Це Ваша країна і Ваш вибір»³. П. Кокс наголошував, що реформа відбудеться лише тоді, коли буде змінено не лише правила діяльності, а й ставлення до функцій, обов'язків та практики функціонування парламенту.

Міжнародні експерти постійно надають необхідні консультації задля реалізації парламентської реформи. Проведення реформи українського парламенту відбувається завдяки зусиллям і тісній співпраці Європейського Союзу, Агентства США з міжнародного розвитку, Національного демократичного інституту, Організації Об'єднаних Націй.

Другий – *національний вимір парламентської реформи в Україні*. Для його характеристики важливо проаналізувати політичний і правовий супровід реформи, а також її структурні елементи такі, як цілі, суб'єкти, термін реалізації, моніторинг.

Політичний вимір. На реалізацію Дорожньої карти вагомий вплив мають політичні рішення, які ухвалюються в результаті переговорів між основними акторами парламентської реформи. З дев'яти проведених «Діалогів Жана Моне» сім відбулося на території європейських країн (чотири – у Франції, два – у Швейцарії, один – у Польщі), два – в Україні⁴. Від політичних суб'єктів (представників парламентських фракцій і груп), точніше їхніх знань, досвіду, потреб та інтересів, залежить конкретний хід реалізації парламентської реформи. Суб'єкти, які беруть участь у цих діалогах, уточнюють, доповню-

ють та визначають пріоритетність проблем, які потребують першочергового врегулювання. Однак існують труднощі як з виконанням рекомендацій Місії Європейського Парламенту, так і з реалізацією домовленостей, досягнутих у переговорах у форматі «Діалоги Жана Моне». Висновки, ухвалені за результатами цих переговорів, є орієнтиром для продовження реалізації парламентської реформи. Фактично на «Діалогах Жана Моне» відбувається трансформація рекомендацій міжнародних суб'єктів щодо реформування українського парламенту в рекомендації національних суб'єктів.

Правовий вимір. Парламентська реформа проводиться відповідно до Постанови Верховної Ради України № 1035–VIII від 17.03.2016 р., якою рекомендації Місії Європейського Парламенту взято за основу⁵. Тривале реформування парламенту, до якого ще додалася російсько-українська війна, висувають на порядок денний перегляд стратегічного плану реформи. Відповідно необхідністю є прийняття нового нормативно-правового акта, який закріпить оновлений стратегічний план парламентської реформи.

Телеологічний вимір. Основними цілями реформи Верховної Ради України є: зміна правил функціонування в напрямі парламентської демократії; становлення відкритого, прозорого, ефективного, підзвітного громадянам парламенту; підвищення інституційної спроможності парламенту; сприяння комунікації між представниками різних парламентських фракцій і груп у формі політичного діалогу; приведення норм права і фактичних правил діяльності українських парламентаріїв у відповідність до принципів, прийнятих в Європейському Союзі.

Стратегічний план – Дорожня карта – зорієнтований на удосконалення: координації роботи між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України; інформування Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України (річне звітування про діяльність і результати роботи міністерств); взаємодії з громадянами, громадянським суспільством та експертними групами; законодавчого процесу в напрямі наближення українського законодавства до права ЄС; підготовки і розвитку кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України; регулювання статусу парламентської коаліції і опозиції; дотримання етичних норм і стандартів поведінки представниками Верховної Ради України; позитивного іміджу Верховної Ради України та збільшення рівня довіри українського суспільства до інституції.

Координаційний вимір. Український парламент є водночас і об'єктом, і суб'єктом реформи. Для реалізації узгодженого плану заходів у VIII і IX скликаннях Верховної Ради України було створено робочі групи з питань реформування парламенту (2016 р., 2019 р.). Згодом питання парламентської реформи стали належати й до компетенції Робочої групи з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права. У результаті спільного проекту ЄС–ПРООН створено Офіс парламентської реформи, експерти якого готують аналітичні документи, що містять конкретні практичні рекомендації з багатьох актуаль-

них питань. Крім того, реформуванню українського парламенту приділяє увагу консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Робоча група з питань державного управління Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Наявність такої кількості суб'єктів, що мають відношення до парламентської реформи не сприяє чіткості в її реалізації. Досягти результатів можна лише тоді, коли зрозуміло: хто відповідає за реалізацію, за що конкретно відповідає та якою буде відповідальність у разі, якщо реформа не буде завершена.

Хронологічний вимір. Відповідно до стратегічного плану парламентська реформа мала тривати упродовж діяльності двох скликань парламенту. Виконання 94% рекомендацій Європейської Місії було заплановано на період функціонування Верховної Ради України VIII скликання, і 6% – на IX скликання. Графік виконання стратегічного плану не було дотримано, на нашу думку, насамперед тому, що він був складений на термін, недостатній для такого обсягу робіт. Ймовірно, розробники орієнтувалися на ідеальні умови для проведення парламентської реформи, наприклад, що всі фракції і групи парламенту прагнуть поліпшити ефективність діяльності законодавчого органу та пришвидшити вступ України до Європейського Союзу. Проте в українських реаліях не було такої єдності серед політичних сил, представлених у парламенті, аби так швидко реалізувати стратегію підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окреслену європейськими партнерами. До цього суб'єктивного чинника додалися об'єктивні – Covid-19, російсько-українська війна, які в сукупності вплинули на затягування у проведенні парламентської реформи.

Моніторинговий вимір. В аналітичних матеріалах Офісу парламентської реформи відображено стан виконання рекомендацій міжнародних експертів. Деякі громадські організації здійснюють періодичний моніторинг реалізації Дорожньої карти, а також розробляють власні пропозиції щодо вдосконалення діяльності Верховної Ради України. Це, зокрема Лабораторія законодавчих ініціатив⁶, Центр політико-правових реформ⁷, Центр демократії та верховенства права⁸. Певний внесок у дослідження парламентської реформи роблять науковці⁹. До війни експерти встановили: рівень виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту не перевищує 50%; українським парламентом ухвалено понад 10 нормативно-правових актів, згаданих у стратегічному плані реформи.

Стан парламентської реформи здебільшого визначається на основі формальних критеріїв. Це зумовлено тим, що індикатори реформи, вказані в Дорожній карті, справді є такими. Наприклад, до деяких рекомендацій індикаторами визначено ухвалення певного політичного документа або нормативно-правового акта (підписання Меморандуму про взаєморозуміння, ухвалення Кодексу поведінки народних депутатів), до інших – узагальнені формулювання, які не містять конкретних показників (поліпшення загальної

якості проєктів законів, впровадження необхідних змін і доповнень до законодавства) та ін.

Крім того, дослідники, як правило, оцінюють рівень виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту за окремими напрямками, виокремленими в Дорожній карті. Рівень досягнення загальних цілей парламентської реформи зазвичай не аналізується. Російсько-українська війна спричинила обмеження онлайн-спостереження за діяльністю Верховної Ради України, відтак аналізувати й оцінити роботу парламенту стало складніше.

Висновки з дослідження і перспективи розвідок у цьому напрямі.

У контексті початку переговорів про вступ України до Європейського Союзу для міжнародних партнерів важливо знати результати проведення парламентської реформи. Такі індикатори, як прийняття певних політичних документів і нормативно-правових актів, не є достатніми показниками успішності реформи. Особливо, зважаючи на те, що в Україні є чимало прикладів, коли норм права не дотримуються. Усунення явища «уявного конституціоналізму» та встановлення правової демократії ще потребують систематичної роботи як органів публічної влади, так і громадян. Для комплексної оцінки реформи необхідно враховувати праксеологічний вимір, який зорієнтований на аналіз діяльності парламенту з точки зору ефективності, тобто встановлення співвідношення кінцевих результатів реформи і визначених початкових цілей, з оцінюванням засобів і способів, використаних для їх досягнення.

Відповідно якісний, а не формальний моніторинг парламентської реформи має давати відповіді на питання: чи нормативно-правові акти, ухвалені Верховною Радою України, стали якіснішими; чи громадяни України впливають на зміст політичних рішень і правових норм; чи нормативно-правові акти сприяють забезпеченню потреб та інтересів українського суспільства.

Отже, вдосконалення потребує не лише організаційна складова проведення парламентської реформи, а й методологія оцінювання реформи. Важливим елементом моніторингу реалізації парламентської реформи мають стати соціологічні опитування представників публічної влади і громадян, а одним з індикаторів цієї реформи – рівень довіри до українського парламенту.

1. Кукуруз О. В. Політико-правове забезпечення парламентської реформи в Україні: сучасний стан та пропозиції євроінтеграційних змін. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 177–182. 2. Кукуруз О. В. Стратегія реформування українського парламенту: моніторинг реалізації. *Держава і право*. 2023. Вип. 93. С. 148–156. 3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб; П. Кокс (голова). 2015–2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 03.01.2024). 4. Jean Monnet Dialogue with the Ukrainian Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues> (дата звернення: 25.01.2024). 5. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради

України: Постанова Верховної Ради України № 1035–VIII від 17.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text> (дата звернення: 05.01.2024). 6. Парламентаризм / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/parlamentarizm/> (дата звернення: 28.01.2024). 7. Законотворча діяльність / Центр політико-правових реформ. URL: <https://cpls.com.ua/zakonotvorcha-diyalnist1.html> (дата звернення: 29.01.2024). 8. Аналітика / Центр демократії та верховенства права URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/> (дата звернення: 30.01.2024). 9. Стратегічні пріоритети політико-правового розвитку України в контексті європейської інтеграції: монографія / кол. авт.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького. Київ: Норма права, 2024. 858 с.

References

1. Kukuruz O. V. Polityko-pravove zabezpechennia parlamentskoi reformy v Ukraini: suchasnyi stan ta propozyzii yevrointehratsiinykh zmin. *Almanakh prava*. 2023. Vyp. 14. S. 177–182. 2. Kukuruz O. V. Stratehiia reformuvannia ukrainskoho parlamentu: monitorynh realizatsii. *Derzhava i pravo*. 2023. Vyp.93. S. 148–156. 3. Dopovid ta dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Misiiia Yevropeiskoho Parlamentu z otsinky potrebi; P. Koks (holova). 2015–2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (data zvernennia: 03.01.2024). 4. Jean Monnet Dialogue with the Ukrainian Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues> (data zvernennia: 25.01.2024). 5. Pro zakhody z realizatsii rekomendatsii shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 1035–VIII vid 17.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text> (data zvernennia: 05.01.2024). 6. Parliamentaryzm / Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv. URL: <https://parlament.org.ua/parlamentarizm/> (data zvernennia: 28.01.2024). 7. Zakonotvorcha diialnist / Tsentri polityko-pravovykh doslidzhen. URL: <https://cpls.com.ua/zakonotvorcha-diyalnist1.html> (data zvernennia: 29.01.2024). 8. Analitika / Tsentri demokratii ta verkhovenstva prava URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/> (data zvernennia: 30.01.2024). 9. Stratehichni priorytety polityko-pravovoho rozvytku Ukrainy v konteksti yevropeiskoi intehratsii: monohrafiia / kol. avt.; za red. I. O. Kresinoi. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho. Kyiv: Norma prava, 2024. 858 s.

Kukuruz Oksana, Myronenko Petro. The main dimensions of parliamentary reform in the context of the European integration of Ukraine

The approach of the third stage of Ukraine's accession to the European Union – the start of membership negotiations – requires many Ukrainian institutions to make significant efforts to adapt the rules and forms of activity to the practice of the community. The Verkhovna Rada of Ukraine has a double burden: 1) adoption of the relevant European integration legislation for the reform of areas singled out by the European Commission; 2) completion of the reform of the parliament.

The article provides a comprehensive description of the international and national dimensions of the parliamentary reform in Ukraine. Political, legal, teleological, coordination, chronological and monitoring dimensions are defined within the national dimension.

It was noted that such indicators as the adoption of certain political documents and legal acts are not sufficient indicators of the success of the reform. Especially, taking into account the fact that there are many examples in Ukraine when the law is not followed. Eliminating the phenomenon of «imaginary constitutionalism» and establishing a legal democracy still require systematic work on the part of both public authorities and citizens.

It was concluded that for the negotiations on the accession of Ukraine to the European Union, it is necessary to know the praxeological dimension of the parliamentary reform, which is oriented towards the analysis of the activities of the deputies from the point of view of efficiency, that is, establishing the ratio of the final results of the reform and the defined initial goals, with an assessment of the means and methods used for their achievements.

Thus, not only the organizational component of the parliamentary reform, but also the reform evaluation methodology needs improvement. Sociological surveys of representatives of public authorities and citizens should become an important element of monitoring the implementation of the parliamentary reform, and one of the indicators of this reform is the level of trust in the Ukrainian parliament.

Key words: *Mission of the European Parliament, Ukrainian Parliament, parliamentary reform, dimensions of the reform, monitoring of the reform, indicators of the reform.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-755-762

УДК 327.7:061.1ЄС

О. М. СТОЙКО,
доктор політичних наук*
ORCID: 0000-0002-1021-5270

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОСМИСЛЕННЯ РОЗШИРЕННЯ ЄВРОСОЮЗУ

*Виділено та проаналізовано чотири основних підходи до розуміння розширення Євросоюзу, яке від спорадичної практики еволюціонувало до складової повсякденної діяльності Союзу. Зокрема, розширення як шлях до наддержавного утворення, як відповідь на зовнішні виклики, як горизонтальна інституціоналізація та як детелеологізація. Необхідність прийняття чергової групи країн, серед яких і Україна, змушує Євросоюз визначитися зі своїм майбутнім: стати федерацією шляхом внесення змін до установчих договорів, чи зберегти *status quo*, децю обмеживши право вето держав-членів і відкривши шлях до різношвидкісної Європи.*

Ключові слова: *розширення, євроінтеграція, Європейський Союз, інститут, демократія, геополітика.*

Stoiko Olena. The main theoretical and methodological approaches to understanding the enlargement of the European Union

*The article identifies and analyses four main approaches to understanding the enlargement of the European Union, which has evolved from a sporadic practice to a component of the Union's daily activities. In particular, enlargement as a way to a superstate formation, as a response to external challenges, as horizontal institutionalisation and as deteleologisation. The need to accept another group of states, including Ukraine, makes the European Union decide on its future: to become a federation by amending the founding treaties, or to maintain the *status quo*, somewhat limiting the veto power of the Member States and opening the way to a multi-speed Europe.*

Key words: *enlargement, European integration, European Union, institution, democracy, geopolitics.*

Вступ. З отриманням Україною статусу кандидата на членство в Євросоюзі у червні 2022 р. євроінтеграційний процес у країні отримав потужний імпульс, що потребує належного осмислення і з боку науково-експертного середовища. Успішне завершення цього процесу вимагає глибокого розуміння суті процесу розширення Євросоюзу та адекватного плану заходів з боку України для досягнення цієї мети з урахуванням можливих ризиків і загроз.

* **Stoiko Olena, Doctor of Political Sciences**