

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 328.3+342.53

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-148

О. В. КУКУРУЗ

СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ: МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ

З'ясовано стан реалізації стратегії реформування українського парламенту. Проаналізовано наявний у публічному просторі моніторинг виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту. Вказано стратегії, нормативно-правові акти, допоміжні органи, ухвалені та утворені задля вдосконалення діяльності Верховної Ради України. Зроблено акцент на необхідності систематичного моніторингу реалізації парламентської реформи. Запропоновано чітко визначити суб'єктів, відповідальних за реалізацію стратегії реформування парламенту та за здійснення відповідного моніторингу.

Ключові слова: парламентська реформа, Дорожня карта, стратегія, стратегічний план, моніторинг реалізації стратегії.

Kukuruz Oksana. Strategy for the reform of the Ukrainian Parliament: implementation monitoring

The article clarifies the state of implementation of the reform strategy of the Ukrainian parliament. The monitoring of the implementation of the recommendations of the Mission of the European Parliament available in the public space has been analyzed. The strategies, legal acts, auxiliary bodies adopted and formed to improve the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine are indicated. Emphasis is placed on the need for systematic monitoring of the

© КУКУРУЗ Оксана Володимирівна – доктор політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-1863-3028; e-mail: decennary.ss@gmail.com

implementation of the parliamentary reform. It is proposed to clearly define the subjects responsible for the implementation of the strategy of reforming the parliament and for the implementation of the corresponding monitoring.

Key words: *parliamentary reform, Roadmap, strategy, strategic plan, monitoring of strategy implementation.*

Відповідно до стратегічного плану реформування українського парламенту – Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – останнім терміном, коли мали бути реалізовані всі рекомендації Місії Європейського Парламенту, вказано IX скликання Верховної Ради України. Формально термін діяльності цієї каденції парламенту завершується у цьому році, однак, зважаючи на воєнний стан, у період якого вибори не проводяться, дату парламентських виборів спрогнозувати складно. Проте у будь-якому випадку результати парламентської реформи необхідно підсумовувати, аби знати, які пункти стратегічного плану потребують більшої уваги або переосмислення чи оновлення.

Метою статті є з'ясування стану реалізації стратегії реформування українського парламенту. Завдання полягають: у вивченні наявного моніторингу виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту; визначенні документів та нормативно-правових актів, ухвалених у межах парламентської реформи; наданні пропозицій щодо поліпшення результативності реформи українського парламенту.

Результати реформування Верховної Ради України здебільшого аналізують експерти різноманітних українських і міжнародних організацій. Відповідні публікації можна знайти на сайтах Лабораторії законодавчих ініціатив, Центру демократії та верховенства права, Реанімаційного пакету реформ, ГО «Інтерньюз-Україна», Вокс Україна (Vox Ukraine), Агенства США з міжнародного розвитку (USAID), Національного демократичного інституту (НДІ). Стану реалізації парламентської реформи у наукових працях приділено недостатньо уваги. Для досягнення мети і завдань цієї статті використаємо системний підхід, методи аналізу, синтезу та порівняння.

Стратегія реформування українського парламенту була розроблена Місією Європейського Парламенту. Відповідно до правил

розроблення стратегій спочатку відбулося детальне вивчення особливостей діяльності Верховної Ради України. З вересня 2015 р. по лютий 2016 р. група експертів під керівництвом П. Кокса (голови Європейського Парламенту в 2002–2004 рр.) провела численні зустрічі з представниками усіх політичних сил у Верховній Раді України; вивчила документи, зокрема Регламент Верховної Ради України; проаналізувала діяльність Апарату та комітетів Верховної Ради України; провела анкетування народних депутатів України. За результатами було надано 52 рекомендації, реалізація яких спрямована на підвищення парламентської спроможності та сприяння політичному діалогу [1].

Починаючи з кінця VIII каденції Верховної Ради України в засобах масової комунікації почали з'являтися аналітичні матеріали і публікації щодо результатів парламентської реформи. Це зумовлено насамперед тим, що термін реалізації майже всіх рекомендацій в Дорожній карті, окрім трьох, припадав на період діяльності парламенту VIII скликання.

У березні 2019 р. Лабораторія законодавчих ініціатив презентувала документ під назвою «Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Методологія дослідження включала оцінку реалізації кожної рекомендації за шкалою від 0 до 4 балів. 0 балів означали, що немає жодних напрацювань або ухвалено рішення про непідтримку рекомендації; 1 – утворено робочу групу / напрацьовано аналітичні документи / зареєстровано законопроект; 2 – оприлюднено проєкт стратегічного документу / законопроект включено до порядку денного / є консенсус та узгоджене бачення щодо шляху реалізації рекомендації; 3 – законопроект прийнято у першому читанні / розроблена стратегія чи інший документ / рекомендація частково реалізована; 4 – законопроект прийнято в цілому / затверджено і реалізується стратегія або відповідний документ / рекомендація реалізована в повному обсязі.

За результатами дослідження реалізацію 52 рекомендацій Дорожньої карти у 2019 р. було оцінено на 41,8% (87 балів із 208 максимально можливих) [2]. У липні 2021 р. Лабораторія законодавчих ініціатив повторно оцінила стан реалізації парламентської реформи. Того разу експерти рівень виконання рекомендацій визначили як 45,7% (95 балів з 208) [3]. На основі цих даних можемо створити

таблицю, завдяки якій буде зрозумілим стан виконання рекомендацій по семи основних напрямках парламентської реформи.

Назва основних напрямів парламентської реформи	2016–2019 рр. (відсоток виконання рекомендацій)	2019–2021 рр. (відсоток виконання рекомендацій)
Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді	42,3 %	25 %
Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади	37,5 %	50 %
Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам	68,8 %	81 %
Наближення українського законодавства до права ЄС	40 %	50 %
Адміністративна спроможність	33,3 %	61 %
Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді	31,3 %	19 %
Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у парламенті	30 %	25 %

Джерело: таблицю складено на основі звітів Лабораторії законодавчих ініціатив.

Таким чином, можна помітити певну пріоритетність у проведенні парламентської реформи у 2016–2019 рр. і у 2019–2021 рр. На першому місці за рівнем виконання рекомендацій Дорожньої карти у зазначені періоди знаходився тематичний блок «Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам». Найменш виконаним станом на 2019 р. був напрям «Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у парламенті», а 2021 р. – «Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді».

У липні 2021 р. висновки щодо стану парламентської реформи також оприлюднив Центр демократії та верховенства права. Експерти проаналізували реалізацію реформи за 2014–2021 рр., описали її перспективи та надали рекомендації. На думку аналітиків цього Центру, якість роботи парламенту необхідно оцінювати за двома ключовими аспектами – політичним (здатність) та інституційним (дотримання парламентських процедур та спроможність парламенту реалізувати його основні функції). У висновках Центру демократії та верховенства права зазначено, що депутати VIII скликання провели низку зустрічей і обговорень рекомендацій Дорожньої карти, в тому числі з міжнародними експертами, проте парламентську реформу не можна назвати успішною в тому скли-

канин. За оцінками експертів Центру депутати IX скликання реалізують окремі рекомендації Дорожньої карти частково. Це, зокрема, стосується питань, пов'язаних із парламентським контролем, посиленням парламентської служби та вдосконаленням законодавчого процесу. На думку експертів, парламент IX скликання на той час здійснив точкові зміни у діяльності парламенту [4].

Заради об'єктивності в оцінюванні варто відзначити, що у період реформування парламенту було розроблено чимало законопроектів, які, проте, поки що не стали законами. Деякі з них було прийнято за основу, деякі – готуються на повторне друге читання, інші – знято з розгляду.

Водночас станом на травень 2023 р. ухвалено низку стратегій, нормативно-правових актів, утворено допоміжні органи, передбачені стратегічним планом парламентської реформи. Це, зокрема: Комунікаційна стратегія парламенту на 2017–2021 роки [5], Стратегія електронного парламентаризму на 2018–2020 роки [6], Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року [7], Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року [8].

Серед законів, необхідних для підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, прийнято, зокрема, такі: «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [9], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України» [10], «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» [11], «Про державну службу» [12]. Також внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України, зокрема: щодо вдосконалення електронної форми документообігу у парламенті [13]; щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури [14].

З метою виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту: створено Офіс парламентської реформи; засновано Освітній центр Верховної Ради України; створено Дослідницьку службу Верховної Ради України, проведено перший за всю історію незалежності України аудит Верховної Ради України.

Підсумовуючи, варто відзначити, з одного боку, чималу роботу депутатів і восьмого, і дев'ятого скликання в напрямі вдосконалення діяльності Верховної Ради України, а з іншого – невиконання багатьох рекомендацій Європейського Парламенту, недотримання термінів реалізації парламентської реформи, зазначених у Дорожній карті. Причому необхідно підкреслити, що таке суттєве відставання від стратегічного плану відбувалося ще до повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну. Проте, незважаючи ні на що, реформа українського парламенту неодмінно має бути завершена, а у зв'язку з отриманням Україною статусу кандидата на вступ до ЄС – якомога швидше і результативніше.

Однією з причин, яка привела до затягування парламентської реформи, на нашу думку, є відсутність систематичного моніторингу її реалізації, а відтак коригування і життя відповідних дій. Періодичні аналітичні дослідження громадських організацій та публікації представників громадянського суспільства щодо стану виконання стратегічного плану реформування українського парламенту не завжди беруться до уваги парламентом. Ні в стратегії реформування парламенту, ні в Постанові Верховної Ради України, якою рекомендації Місії Європейського Парламенту визнано як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, не вказано суб'єктів, які відповідальні за реалізацію стратегії та за здійснення відповідного моніторингу. Нині є декілька органів і організацій, які займаються парламентською реформою, але нарізно. Існує чимало корисних напрацювань і пропозицій щодо оновлення стратегії парламентської реформи, але нині між цими суб'єктами немає належної взаємодії.

З огляду на описаний вище стан парламентської реформи та її періодичний моніторинг стає зрозуміло, що більше уваги необхідно приділити теоретичним основам і прикладним аспектам системи моніторингу реалізації стратегії. Для наближення успішного завершення парламентської реформи необхідно, на нашу думку, провести парламентські слухання на тему «Стан реалізації Дорожньої карти та оновлення стратегії реформування українського парламенту».

1. 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. 74 с. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. 2. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. 2019. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf. 3. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. 2021. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Parlamentska_reforma_zvit_2021.pdf. 4. Гурківська А., Чупіс А. Чи відбулась реформа парламенту? / Центр демократії та верховенства права. 23.07.2021. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/>. 5. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 № 486. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377>. 6. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.07.2018 № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3#Text>. 7. Про Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року: Розпорядження керівника Апарату Верховної Ради України від 05.12.2019 № 3359-к. URL: <http://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30815.pdf>. 8. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>. 9. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019. № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>. 10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 404-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20#Text>. 11. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 03.12.2020 № 1052-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text>. 12. Про державну службу: Закон України від 28.05.2023 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. 13. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України: Закон України від 16.01.2020 № 469-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20#Text>. 14. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних

депутатів України у ході законодавчої процедури: Закон України від 16.04.2020 № 561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-20#Text>.

References

1. Dopovid ta dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Misiia Yevropeiskoho Parlamentu z otsinky potreb; P. Koks (holova). 2015–2016. 74 s. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. **2.** Otsinka realizatsii vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Laboratoriia zakonodavchyykh initsiatyv. 2019. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf. **3.** Otsinka realizatsii vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Laboratoriia zakonodavchyykh initsiatyv. 2021. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Parlamentska_reforma_zvit_2021.pdf. **4.** Hurkivska A., Chupis A. Chy vidbulas reforma parlamentu? / Tsentr demokratii ta verkhovenstva prava. 23.07.2021. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/>. **5.** Pro dodatkovy zakhody z realizatsii Deklaratsii vidkrytosti parlamentu: Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 21.11.2017 № 486. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377>. **6.** Pro zatverdzhennia Stratehii elektronnoho parlamentaryzmu na 2018–2020 roky: Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05.07.2018 № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3#Text>. **7.** Pro Stratehiiu rozbudovy kadrovoho potentsialu Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy do 2022 roku: Rozporiadzhennia kerivnyka Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05.12.2019 № 3359-k. URL: <http://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30815.pdf>. **8.** Pro skhvalennia Stratehii zdiisnennia tsyfrovoho rozvytku, tsyfrovyykh transformatsii i tsyfrovizatsii systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na period do 2025 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.11.2021 № 1467-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>. **9.** Pro tymchasovi slidchi komisii i tymchasovi spetsialni komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.12.2019. № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>. **10.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia osobystoho holosuvannia narodnymy deputatamy Ukrainy na plenarnykh zasidanniakh Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.12.2019 № 404–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20#Text>. **11.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia efektyvnoi realizatsii parlamentskoho kontroliu: Zakon Ukrainy vid 03.12.2020 № 1052–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text>. **12.** Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 28.05.2023 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. **13.** Pro vnesennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo vdoskonalennia elektronnoi formy dokumentoobihu u Verkhovnii Radi Ukrainy: Zakon Ukrainy

vid 16.01.2020 № 469-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20#Text>. 14. Pro vneshennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo protydii zlovzhyvanniam pravamy narodnykh deputativ Ukrainy u khodi zakonodavchoi protsedury: Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 № 561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-20#Text>.

Kukuruz Oksana. Strategy for the reform of the Ukrainian Parliament: implementation monitoring

The article clarifies the state of implementation of the reform strategy of the Ukrainian parliament: it shows the existing monitoring of the implementation of the recommendations of the Mission of the European Parliament; documents and legal acts adopted within the framework of the parliamentary reform are defined; proposals were made to improve the effectiveness of the reform of the Ukrainian parliament. To achieve the goal and objectives of this article, a systematic approach, methods of analysis, synthesis and comparison were used.

The author identified the entities that monitored the implementation of the reform strategy of the Ukrainian parliament and systematized the existing assessments regarding the implementation of the parliamentary reform. On the one hand, considerable work in the direction of improving the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, both of the deputies of the eighth and ninth convocations, was noted. On the other hand, non-fulfillment of many recommendations of the European Parliament, non-compliance with the deadlines for the implementation of the parliamentary reform specified in the Roadmap were noted. It is emphasized that such a significant lag behind the strategic plan occurred even before the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine.

One of the reasons that led to the delay of the parliamentary reform is the lack of systematic monitoring of its implementation, and therefore the correction and taking of appropriate actions. It is recommended to pay more attention to the theoretical foundations and applied aspects of the strategy implementation monitoring system. It is proposed to hold parliamentary hearings on the topic “The state of implementation of the Roadmap and updating the strategy of reforming the Ukrainian parliament.”

Key words: parliamentary reform, Roadmap, strategy, strategic plan, monitoring of strategy implementation.