

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в розробці пропозицій щодо підвищення компетентності державних службовців. Результати дослідження можуть бути використані у діяльності будь-якого державного службовця, внаслідок чого підвищиться рівень професіоналізму та ефективності на посаді.

Список використаних джерел

1. Громова О. В. О.С. Оробінський Культура спілкування керівника як головний чинник ефективного управління колективом. *Вісник економіки транспорту і промисловості*: зб. наук.-практ. статей, 2018. № 62 (Спецвипуск). Додаток. С. 195.
2. Гогіна Л. М. Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів: актуальність, передумови та проблеми впровадження. Київ: *Аналітика і влада*. 2010. № 2. С. 45–55.
3. Пашко Л. А., Ларіна Н. Б., Загороднюк С. В., Фугель Л. М. Комунікативна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як механізм запобігання корупції: навч.-метод. матер. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. Київ: НАДУ, 2011. 144 с.
4. Сороко В. М., Ходорівська Н. В., Дмитрук Н. А. Теоретико- методологічні засади державно-управлінської діяльності: професійні стандарти, процедури, технології: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 184 с.
5. Хаджирадева С. К. Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. 294 с.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.

УДК 351

РЕАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Лихач Ю. Ю.,

*к.держ.упр., перший заступник директора
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу,
м. Київ*

Статтю присвячено аналізу законодавчого й інституційного забезпечення функціонування Верховної Ради України та висвітленню основних напрямів її реформування в контексті європейського вектора розвитку країни.

Ключові слова: Верховна Рада України, парламент, парламентська реформа, Конституція України, європейська інтеграція.

Lykhach Yu. Yu.,

*PhD in Public Administration, First Deputy Director of the Center for Adaptation
of the Civil Service to the Standards of the European Union,
Kyiv*

REALIZATION OF THE PARLIAMENTARY REFORM IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION

The article is devoted to the analysis of legislative and institutional support of the functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine and to highlighting the main directions of its reforming in the context of the European vector of development of the country.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, Parliamentary reform, Constitution of Ukraine, European integration.

© Лихач Ю. Ю., 2018

Постановка проблеми. Ефективне функціонування законодавчої гілки влади передбачає визначення й урахування інтересів широкого спектра соціальних груп та розроблення на основі їх державних рішень, що забезпечуватимуть добробут та соціальний захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання. Визначений Україною євроатлантичний вектор розвитку передбачає внутрішні системні перетворення в нашій країні, у т. ч. особливої актуальності набувають питання вдосконалення інституту парламентаризму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Поясненню та обґрунтуванню питань функціонування та вдосконалення парламентаризму в Україні присвячено чимало досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких: О. Бандурко, Ч. Вайза, Ю. Ганжуров, В. Гошовська, Ю. Древаль, В. Журавський, П. Кислий, А. Пашко, І. Сурай, С. Телешун, В. Шаповал та інші науковці.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми – становлення та розвитку парламентаризму в Україні, залишається необхідність виявлення сутнісних ознак реформування сучасного парламенту в Україні.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів становлення, розвитку та подальшого реформування парламенту України в умовах європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Становлення парламентаризму в Україні в його демократичному розумінні бере свій початок з часу набуття Українською державою суверенітету та незалежності. Зокрема, першими документами, що визначили діяльність цього державного інституту, стали Декларація про державний суверенітет Української РСР від 16 липня 1990 р. [1] та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. [12]. Декларація на законодавчому рівні закріпила принцип поділу влади і проголосувала, що від імені Українського народу може виступати лише Верховна Рада України (ВРУ), тим самим віддаючи певний пріоритет у відносинах з іншими гілками влади саме законодавчому органу. За ВРУ було закріплено статус вищого представницького і єдиного законодавчого органу, що, по суті, трансформувало її в парламент як такий.

Упродовж розвитку української державності до сфери компетенції представницького органу влади було внесено зміни: було запроваджено інститут делегованого законодавства, звужено повноваження ВРУ у сфері кадрових питань тощо.

Відповідно до Конституції України (далі – Конституція) 1996 р. [4], Україна стала президентсько-парламентською республікою із широкими повноваженнями президента. Така форма правління зберігалась до грудня 2004 р. За цей час було зроблено декілька спроб внести зміни до Основного Закону з метою зменшення влади президента, та жодна з них не виявилась вдалою.

Конституцією 1996 р. були остаточно визначені структура, компетенція парламенту, а відтак і форма державного правління – президентсько-парламентська республіка. 8 грудня 2004 р. під № 2222 ВРУ прийняла закон про внесення змін до Конституції, який передбачав парламентсько-президентську форму правління з досить обмеженими повноваженнями глави держави [7].

Разом з тим після президентських виборів 2010 р. виникли негативні тенденції щодо утвердження авторитарної президентської влади та зосередження всієї державної влади в руках однієї політичної сили. Це знайшло своє

відображення в реалізації конституційної реформи, відповідно до якої відбулася зміна парламентсько-президентської форми правління на президентсько-парламентську та значно обмежувалися повноваження, функції та роль українського парламенту.

Революція гідності та повалення режиму В. Януковича потягли за собою чергові значні зміни в діяльності ВРУ. Зокрема, у березні 2014 р. Генеральна прокуратура України порушила кримінальну справу за фактом захоплення влади В. Януковичем у 2010 р. У поясненні до справи сказано: “Встановлено, що Віктор Янукович у 2010 році неконституційним способом змінив Конституцію і тим самим захопив владу”. Рішенням ВРУ від 21 лютого 2014 р. [6] визнано рішення Конституційного Суду України (КСУ) 2010 р. неконституційним. Фактично було відновлено дію Конституції 1996 р. зі змінами, внесеними у 2004, 2011, 2013 та 2014 рр., а форму правління було знову змінено на парламентсько-президентську.

Відповідно до положень Конституції, ВРУ є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Конституційний склад парламенту – 450 народних депутатів України, строк повноважень – п’ять років, причому половина депутатів обирається відповідно до моделі пропорційного представництва, за закритими партійними списками, з прохідним бар’єром 5 %. Інша половина обирається по одному народному депутату від кожного з 225 округів.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, працювати на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

У ВРУ за результатами виборів формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. Коаліція пропонує Президентові України кандидатури на посади міністрів та Прем’єр-міністра.

Повноваження ВРУ визначаються Конституцією. Зокрема, розділом IV (ст. 75–101) визначені склад, повноваження та порядок організації роботи ВРУ [4]. Іншими законодавчими актами, що закріплюють функціонування ВРУ, є закони України “Про статус народного депутата України” [15], “Про Регламент Верховної Ради України” [14], “Про комітети Верховної Ради України” [11], “Про звернення громадян” [10], а також Постанова ВРУ “Про структуру Апарату Верховної Ради України” [17] і Розпорядження Голови ВРУ “Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України” [8].

Згідно з Конституцією, ВРУ визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, вносить зміни до Конституції, приймає закони, затверджує державний бюджет, призначає вибори Президента України, усуває президента з посади в порядку імпічменту, оголошує стан війни та укладення миру, призначає Прем’єр-міністра України, призначає або затверджує на посаді певних посадових осіб, призначає третину складу КСУ, обирає суддів безстроково, ратифікує та денонсує міжнародні договори, а також реалізує певні функції контролю [4].

Разом з тим законодавче закріплення основних засад функціонування ВРУ, відновлення парламентсько-президентської форми правління, суттєве оновлення депутатського корпусу, прийняття значної кількості реформаторських законопроектів, збільшення довіри виборців до законодавчої гілки влади не змогли подолати ті системні недоліки в роботі цієї гілки влади, які потребують змін.

Зокрема, низка положень Конституції, що регулюють повноваження ВРУ і її відносини з іншими владними інституціями, унеможливають ефективно реалізовувати представницькі функції парламенту та потенційно створюють конфліктні ситуації. Слід зупинитися на деяких із них:

- вплив ВРУ на Кабінет Міністрів України (КМУ) є обмеженим у питаннях відповідальності Уряду, звільнення міністрів та застосування вотуму недовіри до Уряду;
- розподіл повноважень між ВРУ та Президентом України щодо відповідальності за реалізацію політики безпеки та зовнішньої політики, Зокрема, призначення і звільнення керівного військового і дипломатичного корпусу;
- відсутність чітко визначеного зв'язку між призначенням КМУ і затвердженням програми його діяльності. Зокрема, відсутність вимог до змісту Програми діяльності КМУ;
- використання інтересів політичних сил у бюджетному процесі;
- відсутність в Україні сталих традицій партійної системи та виборчого законодавства;
- нерегульованість функціонування та відповідальності перед виборцями депутатських груп;
- нерівність повноважень депутатів обраних за списками політичних партій та в мажоритарних округах через дію імперативного мандата;
- нерегульованість питання функціонування парламентської опозиції, її прав та обов'язків;
- невідповідність структури парламентських комітетів зі структурою урядових інституцій;
- недостатній рівень інституційної спроможності Апарату ВРУ. Особливої уваги потребує питання посилення кадрового потенціалу Апарату ВРУ;
- відсутність відповідальності перед виборцями у деяких народних депутатів та не дотримання етичних норм і стандартів поведінки;
- недостатній рівень відкритості у висвітленні діяльності ВРУ.

У зв'язку з вищезазначеним актуальним на сьогодні є питання реалізації парламентської реформи, яка передбачає посилення інституційної спроможності парламенту та забезпечення реалізації його основних функцій: законодавчої, контрольної, представницької.

Слід зазначити, що реалізація парламентської реформи є однією з передумов здійснення інших важливих для держави реформ. Адже саме законодавча база виступає інструментом, який допомагає упровадити необхідні зміни в державі. Реалізація парламентської реформи на сьогодні має здійснюватись у взаємодії з всеохопними реформами, що реалізуються в Україні за ініціативи ВРУ, Президента України та Уряду.

Зокрема, Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” [16] визначає конституційну реформу однією з 62 реформ, необхідних для проведення. Згідно з цим документом, кінцева мета реформи – ухвалення нової Конституції та відповідних змін в усьому законодавстві. У результаті має змінитися як форма правління, так і адміністративно-територіальний устрій. Це так звана реформа владного трикутника (президент – уряд – парламент), визначення меж їхньої відповідальності та перелік обов'язків.

Одним із завдань Угоди про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання передбачено відновлення довіри до парламентаризму в Україні через прозорий та ефективний процес творення якісних законів і контроль їхнього виконання [19].

Крім того, Коаліційна угода передбачає реформу виборчого законодавства щодо забезпечення підзвітності й дієвості парламенту, стабільності партійної системи та можливості для ротації політичних еліт, зокрема:

- відмова від змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи виборів до ВРУ, за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів у багатомандатних виборчих округах (пропорційна система з відкритими списками);
- забезпечення законодавчого закріплення відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення вимог виборчого законодавства;
- посилення відповідальності політичних партій за невиконання ними вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їхньої діяльності.

Сучасна амбітна реформа ВРУ відбувається на тлі консолідації демократичних перетворень України відповідно до європейських прагнень та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода про асоціацію) [18].

Одночасна ратифікація ВРУ та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р. Угоди про асоціацію [13] стала проявом солідарності та важливого значення України для ЄС. Як наслідок, Група Європейського парламенту з питань підтримки демократії та координації виборів обрала Україну пріоритетною державою для здійснення заходів з підвищення парламентської спроможності та сприяння політичному діалогу. 3 липня 2015 р. Головою ВРУ Володимиром Гройсманом та Президентом Європейського парламенту Мартіном Шульцем був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності [5].

З метою сприяння запровадженню положень Меморандуму, Європейським парламентом була започаткована робота Місії з оцінювання потреб, яку очолив колишній президент Європейського парламенту Пет Кокс. Мета її полягала у визначенні, спільно з представниками ВРУ, напрямів посилення українського парламенту як ефективної демократичної інституції.

Результатом цієї роботи стала презентація у лютому 2016 р. Дорожньої карти реформ щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – Дорожня карта), яка містить рекомендації щодо реформування українського парламенту, спрямовані на підвищення якості законів, забезпечення прозорості та відкритості ВРУ, дотримання народними депутатами етичних норм і стандартів та посилення адміністративної спроможності парламенту [2].

Рекомендації Дорожньої карти стосуються всіх його функцій та взаємодії парламенту з іншими гілками влади й громадянами. Ідеться і про законотворчий процес, і наближення українського законодавства до права ЄС, і про дотримання етичних норм та стандартів, відкритість інституції тощо.

З метою реалізації рекомендацій Дорожньої карти було схвалено Постанову ВРУ “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII [9], яка передбачає:

1) створити за участю голів депутатських фракцій (депутатських груп) та голови української частини Парламентського комітету асоціації робочу групу для підготовки і сприяння реалізації у співпраці з Європейським парламентом плану заходів, спрямованих на забезпечення запровадження Рекомендацій Місії Європейського парламенту;

2) утворювати (за потреби) допоміжні групи за пропозиціями депутатських фракцій (депутатських груп);

3) затвердити план заходів, спрямованих на забезпечення запровадження Рекомендацій Місії Європейського парламенту.

Виходячи з вимог українського законодавства щодо пріоритетності інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір та рекомендації Місії Європейського парламенту з оцінювання потреб, парламентська реформа передбачає:

- розроблення та реалізацію заходів із підвищення законодавчої спроможності та законотворчого процесу ВРУ;
- посилення контрольної функції парламенту щодо політичного нагляду за виконавчою гілкою влади з метою не тільки інструментального забезпечення балансу повноважень гілок влади, але й контролю якості ухвалюваних рішень, зокрема контроль виконанням законів;
- сприяння відкритості парламенту в частині відкритості, прозорості та підзвітності громадянам;
- підвищення адміністративної спроможності ВРУ, що включатиме розроблення всеохопної стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату ВРУ та створення системи відокремленої парламентської державної служби;
- наближення українського законодавства до права Європейського Союзу, що передбачає ухвалення нового закону про імплементацію Угоди про асоціацію та запровадження норм права Європейського Союзу та щорічних планів роботи з питань наближення законодавства;
- дотримання етичних норм і стандартів поведінки у ВРУ;
- посилення коаліційного, опозиційного та міжпартійного діалогу у ВРУ.

Слід зазначити, що станом на 2018 р. розпочато роботу щодо реалізації парламентської реформи в частині запровадження електронного документообігу, організації тематичних засідань парламенту, посилення контрольної функції ВРУ над виконавчою владою та активізації співпраці між профільними міністерствами і відомствами та комітетами парламенту.

З метою підвищення рівня довіри до ВРУ та сприйняття її як ефективної інституції серед громадян України, організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації (ЗМІ) та міжнародних аудиторій схвалено Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017–2021 рр. [3], яка передбачає вирішення кількох основних завдань:

- 1) покращання іміджу парламенту шляхом запровадження системних комунікацій за допомогою єдиного комунікаційного центру всередині парламенту, запровадження кодексу етики та правил брендингу ВРУ;
- 2) підвищення обізнаності громадян щодо парламентських процесів;
- 3) забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень та налагодження зворотного зв'язку;
- 4) удосконалення співпраці з парламентськими та незалежними медіа і журналістами, у т. ч. міжнародними ЗМІ;
- 5) посилення присутності парламенту на міжнародному рівні;
- 6) оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією всередині парламенту.

Ще однією складовою підвищення інституційної спроможності ВРУ є Апарат ВРУ, який забезпечує його життєдіяльність та потребує докорінної модернізації. З цією метою створено робочу групу за участі народних депутатів України, працівників Апарату ВРУ та представників міжнародних проектів та організацій, яка здійснює розроблення проекту Закону про парламентську службу.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ефективний парламент є основою для стабільності та запорукою сталого розвитку України. Реалізація розпочатої парламентської

реформи дозволить якісно змінити інституційну організацію ВРУ, значно поліпшити її роботу на основі упровадження найкращих світових стандартів функціонування парламенту, який незалежно від скликання та партійного наповнення має бути максимально ефективним і націленим на реалізацію національних інтересів українського суспільства.

Подальші дослідження у цьому напрямі мають стосуватися уточнення та доповнення результатів реалізації парламентської реформи в Україні.

Список використаних джерел

1. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
2. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.
3. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. URL: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>.
4. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Меморандум від 3 лип. 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>.
6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.
7. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.
8. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови ВРУ від 25 серп. 2011 р. № 769. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.
9. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 берез. 2016 р. № 1035-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>.
10. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
12. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
13. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
14. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
15. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
16. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020": Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
17. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20 квіт. 2000 р. № 1678-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>.
18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 черв. 2014 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/para#n2820.
19. Угода про Коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна": Угода від 27 листоп. 2014 р. Режим доступу URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.