

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ
УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ»

Студента 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне управління
та адміністрування» освітньо-професійної
програми «Парламентаризм та парламентська
діяльність»

Гальцева Євгена Вікторовича

Науковий керівник

д.держ.упр., доц. **Сивак Тетяна Володимирівна**

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студент _____

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
парламентаризму від «07» грудня 2023 р., протокол № 14.

Завідувач кафедри парламентаризму, доктор політичних наук, професор
Гошовська Валентина Андріївна

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Гальцев Є.В.. Підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України в сучасних умовах. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Уточнено зміст ключових понять дослідження, зокрема термінів «інституційна спроможність» та «інституційна спроможність парламенту». Визначено теоретичні засади інституційної спроможності Верховної Ради України. Здійснено аналіз основних пріоритетів щодо розбудови інституційної спроможності Верховної Ради України. Обґрунтувати інституційний аудит як інструмент підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Запропоновано пріоритетні напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Ключові слова: інституціональна стійкість, історичні етапи, публічне управління, парламент, Верховна Рада України, інституційний аудит, парламентаризм.

ANNOTATION

Ye.V. HALTSEV Increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine in modern conditions. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and

Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

The content of the key concepts of the research, in particular, the terms «institutional capacity» and «institutional capacity of the parliament» have been clarified. The theoretical foundations of the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine are determined. An analysis of the main priorities for building the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine was carried out. To substantiate the institutional audit as a tool for increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. Priority directions for strengthening the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine are proposed.

Keywords: institutional stability, historical stages, public administration, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, institutional audit, parliamentarism.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ	9
1.1. Теоретичні основи дослідження проблем інституціональної стійкості.....	9
1.2. Теоретичні основи дослідження інституційної спроможності державної установи	15
Висновки до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.....	23
2.1. Аналіз інституційної спроможності Верховної Ради України.....	23
2.2. Пріоритети розбудови інституційної спроможності Верховної Ради України в сучасних умовах.....	31
Висновки до розділу 2	46
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.....	48
3.1. Інституційний аудит як інструмент підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.....	48
3.2. Пріоритетні напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України в сучасних умовах	54
Висновки до розділу 3	60
ВИСНОВКИ.....	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми. У парламентсько-президентській республіці, якою є сучасна Україна, парламент (Верховна Рада України) зобов'язаний не лише відігравати, а й посилювати ключову роль у системі органів державної влади, організовуючи та підтримуючи ефективний зворотний зв'язок між соціальним середовищем і системою державної влади, упорядковуючи систему політичного представництва суспільних інтересів, застосовуючи дієві механізми контролю над виконавчою владою, підвищуючи рівень відкритості й транспарентності законодавчого процесу.

Така значущість українського парламенту пояснюється передусім тим, що саме він «формує національну ідею, здатну консолідувати суспільство, а відповідно й відображати інтереси всіх прошарків суспільства».

Необхідність посилення його інституційної спроможності як обраного народом загальнонаціонального представницького органу зумовлена сучасними вимогами українського суспільства, відображеними у програмних завданнях Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Цілях сталого розвитку України на період до 2030 року, законах України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Регламент Верховної Ради України», а також у сучасних вимогах Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Проблематика розвитку інституційної спроможності Верховної Ради України досліджена у працях значної кількості вітчизняних учених, зокрема: В. Биковець, М. Білинська, О. Васильєва, З. Васильєва, В. Верстюк, І. Вініченко, В. Гошовська, Л. Даниленко, Д. Долбнєва, О. Домбровська, Л. Жукова, О. Ільков, І. Іщенко, С. Ковалівська, Н. Колісніченко, А. Крап, О. Крисенко, В. Лагутін, Е. Лібанова, В.

Малиновський, Н. Матвійчук, Д. Міщенко, А. Мовчанюк, Н. Обушна, А. Павлюк, Л. Пашко, К. Петренко, Н. Прямухіна, О. Рибій, О. Серняк, О. Стойко, А. Ткач, О. Ткачова, А. Ткачук, О. Федорчак та ін.

Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи. Метою магістерського дослідження є теоретичне обґрунтування інституційної спроможності Верховної Ради України та розробка напрямів її удосконалення в сучасних умовах розвитку суспільства.

Досягнення поставленої мети реалізовується шляхом вирішення таких завдань:

- уточнити зміст ключових понять дослідження, зокрема термінів «інституційна спроможність» та «інституційна спроможність парламенту»;
- визначити теоретичні засади інституційної спроможності Верховної Ради України;
- здійснити аналіз основних пріоритетів щодо розбудови інституційної спроможності Верховної Ради України;
- обґрунтувати інституційний аудит як інструмент підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України;
- запропонувати пріоритетні напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Об'єкт дослідження – інституційна спроможність парламенту.

Предмет дослідження – підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України в сучасних умовах.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань, в процесі дослідження застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів: дедукції, індукції; історичний та логічний; наукового абстрагування; системно-аналітичний; економіко-математичний, що дало змогу узагальнити наукові розробки вітчизняних і зарубіжних вчених, визначити пріоритети та напрями подальшого посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Наукова новизна одержаних результатів у кваліфікаційній магістерській роботі визначається її метою та завданнями, а саме:

удосконалено:

– розуміння інституційної спроможності парламенту як його здатності ефективно виконувати функції та завдання як єдиного законодавчого органу в системі влади в частині: законотворчої діяльності, представлення інтересів громадян, парламентського контролю, здатності парламенту до ефективної внутрішньої організації та координації роботи своїх членів, взаємодії з громадськістю;

– напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України шляхом подальшої демократизації політичної системи, орієнтованої на гарантування реального народовладдя зі значним ступенем професійної компетентності й політичної відповідальності народних обранців через використання новітніх інформаційних механізмів, а також правового механізму покращення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в магістерській роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у практичній діяльності Верховної Ради України та її Апарату під час розробки нормативно-правових актів з питань посилення інституційної спроможності парламенту України в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також у діяльності органів публічного управління у процесі розробки заходів з питань підвищення їх інституційної спроможності та організаційної здатності виконувати покладені на них завдання. Результати кваліфікаційної магістерської роботи можуть бути використані у процесі підготовки фахівців за освітньо-науковими та освітньо-професійними програмами галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів дослідження. Окремі положення дослідження були опубліковані у збірнику тез доповідей IV-го Конгресу парламентаристів на тему:

«Конституційний вимір українського цивілізаційного вибору» (Київ, 28 черв. 2023 р.).

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 73 сторінки, з яких 65 сторінок – основний текст. Список використаних джерел містить 76 найменувань.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

1.1. Теоретичні основи дослідження проблем інституціональної стійкості

Розгляд проблем інституціональної стійкості наразі стає особливо актуальним з огляду на негативний чи навіть загрозливий вплив не тільки зовнішніх, а також і внутрішніх чинників, у тому числі на тлі пандемії COVID-19. Зростання динамічності глобалізаційних процесів у світовому просторі спричинили потребу щодо гарантування інституціональної стійкості управлінських інституцій, іншими словами, їхньої можливості адаптуватися як до неочікуваних (в наслідок виникнення деяких кризових явищ), так і прогнозованих (довготривалих) змін новітніх змог і загроз.

Перш, ніж розкрити сутність поняття інституціональної стійкості, варто зазначити, що у наукових джерелах наявні різні підходи до визначення сутності «інституціоналізації» та продовжуються дискусії щодо тотожності з категорією «інституалізації». Ґрунтовне дослідження в напрямі проводить розмежування дефініцій «інститут», «інституція», «інституційний», «інституціональний» та пов'язаними з ними поняттями, на думку автора, проведено О. Федорчаком [54], який також виокремлює низку проблем у цьому питанні та пропонує дотримуватися думки про можливість ототожнення «інституційного» механізму державного управління з «інституціональним». Н. Матвійчук вважає, що «одночасне існування двох термінів (інституційний та інституціональний) пов'язано з особливостями перекладу категорії «institutional» з англійської мови на українську, в результаті чого було отримано два поняття» [29].

Цілком згодні з А. Ткач, який визначає інституціоналізацію як «перетворення соціальних намірів у норму та формування правил економічного спілкування

шляхом їх впровадження за допомогою владних інституцій (неписаних правил чи правової діяльності) на основі засобів правового, економічного і політичного регулювання» [50].

У цьому контексті колектив авторів науковоаналітичної доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні» під інституціоналізацією розуміє «... процес утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, базованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; правове та організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин; утворення нових інститутів (стійких комплексів формальних і неформальних норм, принципів, установок, що регулюють різні сфери людської діяльності – економічної, політичної, духовної і власне соціальної сфери)» [2].

В розрізі державного управління в словнику термінів і понять з державного управління В. Малиновського інституційний підхід визначається як «загальний метод дослідження державного управління, який через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови системи органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи – дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики» [28]. Результатом процесу інституціоналізації є «створення у відповідності із заданими інституціональними умовами соціально-економічних інститутів (організацій), які в повному обсязі відповідають вимогам, які висувають щодо них зовнішнє середовище та внутрішні детермінанти» [51].

Отже, зважаючи на викладене вище, можливо зробити висновок, що під терміном «інституціоналізація» слід розуміти гармонійну роботу держави з її інституціями, що має зв'язок із гарантуванням виникнення провідних інституціональних змін з метою зменшення ступеня невизначеності, в тому числі формування популярних, доступних і належних процесів для будь-якого учасника

галузі діяльності, яка досліджується. Приступимо до розкриття суті терміну «інститут».

Зокрема, і в Порядку денному 21, і в посібнику з інституційних показників, що опублікований Комісією зі сталого розвитку, відсутнє окреслення суті поняття інститутів. Однак під час їхнього розгляду виявилось зрозумілим, що в обох документах інституції визначають як політичні або соціальні організації, котрі задіяні в напрацюванні й втіленні публічної політики. В зазначеному аспекті «інститутом» описується організація, що вважається юридичною особою, котра діє від її імені й втілюючи її цілі.

Однак те, що інституції є більше, аніж просто організації, стає очевидним, коли подивитися на контекст, в якому спочатку використовували поняття «інституція». Воно вживалося у соціології з метою зображення чогось, що допомагає громадянам ухвалювати рішення в щоденному житті, пропонуючи націленість в ході пояснення дій інших та окреслення власної ролі в певних суспільних обставинах. Сконцентровуючи увагу на тому, що інститути утворюють ціннісні орієнтири та в такий спосіб встановлюють, яким чином розвиваються суспільства, В. Парсонс описав системний вимір інститутів. Інституція створює рамки для людських дій у різних контекстах. Як такі вони також інтегрують індивідуальну поведінку із загальними ціннісними орієнтаціями суспільства. І вони не тільки керують поведінкою індивідів, а й керують соціальним і політичним співтовариством» [36].

За А. Туреном, «інституція сьогодні має позначати не те, що було інституційовано, а те, що є джерелом інституціювання, тобто, ті механізми, завдяки яким культурні орієнтири трансформуються в соціальну практику» [53]. Поняття «інститут» (від лат. *institutum* – установлення, установа) «запозичене з юриспруденції. Інститут – це усталена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності і поведінки людей, яка включає

сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини» [51].

Отже, зважаючи на наведене вище, можливо зробити висновок, що під інституцією слід розуміти суспільно встановлені традиції і порядок, тоді як інститут – це на законодавчому рівні визначені традиція і порядок, де наголошується на існуванні дуального зв'язку між зазначеними поняттями. Стосовно сектора публічного управління, то інститути стали надавати доволі вагомого значення в цій галузі впродовж 70-80 років минулого століття.

Американські політологи, представники структурного інституціоналізму К. Уівер і Б. Рокман «на прикладі порівняння різних за інституціональною структурою держав (США, Швеції, Великобританії, Канади, Франції, Німеччини, Нідерландів, Японії) стверджували, що вплив інститутів на публічну політику складний і має різні наслідки в конкретних умовах» [76]. Часом він здатний набувати доволі прямого характеру, однак в основному в переважному числі політичних сфер він набуває більш позитивного й непрямого характеру, що залежить від існування решти чинників. Взаємозалежність між інституціями й ефектами публічного управління слід розглядати з погляду спроби, де інституціональні структури використовують змоги, а на успіх чи прогалини в системі публічного управління, як правило, має вплив те, чи у встановлених країнах та впродовж певного часу визначені суспільно-політичні й інші явища зумовили виникнення переважного ризику або нових змог.

На думку Л.М. Жукової, інституційна стійкість – це «здатність системи до збереження своєї якості як фундаментальної основи зняття невизначеності господарчої діяльності в умовах дестабілізуючих впливів зовнішнього та внутрішнього походження. Вона характеризується, крім іншого, наявністю науково обґрунтованих критеріїв формування та розвитку ефективних інститутів для реалізації економічної політики держави» [17].

Інституціональна стійкість, як стверджував Е. Пайк, «у довшій перспективі сприяє розриву відносин між учасниками системи, що дозволяє гнучко перебудувати її внутрішні структури в нових умовах» [70]. Для прикладу, показниками інституціональної стійкості можуть стати спроможність повернення ступеня результативності та продуктивності роботи органів управління до стану, що був до кризи; відновлення довіри громадян, що була втрачена чи зменшилася в ході політичної кризи; зростання ступеня суспільної легітимації уряду або місцевих управлінських структур в результаті кадрових змін та ін., в залежності від певних обставин. Критерії встановлення інституціональної стійкості управлінських структур, які розробили в дослідженнях Д. Левенбергер, І. Спанденберг й інші, доречно застосовувати «для усвідомлення того комплексу показників, які необхідно враховувати у розробці політик на регіональному та місцевому рівнях і структурно-функціонального навантаження кадрового складу, в тому числі і керівного, органів публічного управління» [65; 74].

З цього приводу Д. Норт зазначає: «Зазвичай конституції створюються так, щоб їхня зміна обходилася дорожче, ніж зміна статутного права, а, в свою чергу, зміна статутного права обходилася дорожче, ніж зміна індивідуального контракту» [33]. Окрім ієрархічної побудови, стійкості інституціональної системи значно сприяє «вкоріненість в свідомості індивідів мережа інституцій, неформальних норм, правил та обмежень, яка змінюється дуже повільно та, відповідно, має високій ступінь стабільності» [33].

Слід наголосити, що під час створення належних умов для відповідної інституціональної стійкості досить вагома роль належить комунікаційному процесу між сторонами, тому що загально визнано, що соціум утворює інституційний попит, тоді як держава є інституціональним монополістом, котрий чинить вплив на пропозицію в зазначеному аспекті.

Коли розглядати питання походження інституціональної стійкості, то, наприклад, інституціоналізм раціонального вибору визначає інституціональну

стійкість як «норму, визначаючи інститути як стабільні (урівноважені) способи провадження справ. Згідно з даним підходом, інституціональна стійкість надовго встановлюється після того, як актори вивчають стабільні правила гри, які важко замінити через високий ступінь невизначеності щодо вигод та ефектів нових правил, та пристосовують до них власні стратегії» [46].

Під час здійснення розгляду літератури з цієї проблематики можливо зробити висновок про те, що під інституціональною стійкістю слід розуміти такий стан управлінських інституцій, з огляду на новітні післякризові обставини, в процесі якого незмінним залишається їхній структурно-функціональний потенціал, змога співробітництва й покращення. Створення належних умов для інституціональної стійкості здійснюється за допомогою складної низки формальних і неформальних засад, а досягнути її можливо в основному через їхню ієрархічну побудову, де з кожним наступним значно вищим рівнем ускладнюються будь-які зміни, порівнюючи із попереднім рівнем.

Концепція інституційної спроможності може бути тлумачена різними авторами з різних точок зору. Наприклад, деякі дослідники розглядають її як процес, внесений у систему, тоді як інші сприймають це як результат (П. Морган). Френсіс Фукуяма визначає її як інституційну якість, Ерік Гріндел розглядає як властивість управління, а Амартія Сен розглядає її як фактор, що розкриває можливості індивідуальності. Деякі також використовують термін «інституційна спроможність» як синонім якісного управління, організованості та ефективності.

У широкому змісті термін «інституційна спроможність» визначається як здатність інституції виконувати свої функції шляхом забезпечення належного рівня професійної підготовки персоналу, ефективних процесів, організації та належного використання ресурсів, які відповідають функціональній ролі цієї інституції.

Також інституційну спроможність можна розглядати як здатність організацій виконувати визначені державою функції в межах нормативних рамок або як комплекс організаційних, структурних та технічних систем, а також індивідуальних

компетенцій, які формують і впроваджують політику, що відповідає конкретним потребам.

Поряд з цим її також розглядають через призму визначальних показників, які вказують на спроможність сектору, фінансове забезпечення, комунікаційну складову та організаційну спроможність окремо взятої організації а також в аспекті досягнення належного рівня фаховості (професіоналізації), що в сукупності підсилуватиме сектор загалом.

Інституційна спроможність державних органів влади виявляється у їхній здатності в межах чинного законодавства розробляти та впроваджувати заходи регулюючого впливу на систему відносин, яка формується у сфері, що під їхньою компетенцією, з досягненням визначених показників економічної та соціальної ефективності.

Таким чином, інституційна спроможність парламенту визначається його здатністю ефективно виконувати функції та завдання як єдиного законодавчого органу в системі влади в частині: законотворчої діяльності, представлення інтересів громадян, парламентського контролю, здатності парламенту до ефективної внутрішньої організації та координації роботи своїх членів, взаємодії з громадськістю.

1.2. Теоретичні основи дослідження інституційної спроможності державної установи

Згідно з інституціональним підходом, феномен управління є об'єктивною системою із конкретно встановленими правилами, котрі не можна змінити суб'єктивно й котрі є основною передумовою стабільності. В той же час публічне управління ґрунтується на суб'єктивному зважанні на взаємозв'язки й передумови співробітництва між усіма складовими частинами соціальної системи, однак, попри це, вважається основним способом усунення обмежень, визначених інститутами

публічного управління. Застосування інституціонального підходу дає змогу гарантувати поліпшення теоретичного осмислення феномена управління та дає змогу встановити деякі явища краще, порівнюючи з рештою підходів. У тому числі йдеться також і про публічне управління, що є однією з форм соціального управління, котрому властива мінливість функціонування об'єкта управління та значний вплив факторів ззовні.

Водночас результативність використання інституціонального підходу відображається під час здійснення аналізу сучасних практик функціонування інститутів публічного управління. Отже, можливо заявляти про те, що розвиток системи публічного управління (який є певною інституціональною системою) відбувається в напрямі сталого розвитку, що в підсумку дозволяє встановити потребу й процедуру державно-управлінських змін.

Зважаючи на різноманітні причини, інституційна стійкість – складна тема для тих, хто займається вивченням і працює над розробкою і втіленням політики сталого розвитку. Впродовж останніх десяти років концептуальні й аналітичні дискусії стосовно того, як окреслити й втілити сталий розвиток, інституційний вимір сталого розвитку не мали головного значення. Хоч доволі своєрідним продовжує залишатися той факт, що інституційні структури встановлюють здійснення публічної політики, а також її результативність. Здається, що загальні теорії сталого розвитку і пов'язані з ними інструменти політики дотепер не зважали на цей взаємозв'язок.

Проблема сталого розвитку (sustainable development), котру дуже активно обговорюють протягом останніх років передбачає, напевно, «не лише екологічний, економічний та соціальний, а й політичний вимір. Зважаючи на все, нині відбуваються радикальні зміни політичної організації суспільства. Глобалізація та розмивання суверенітету національних держав, наростаюча хвиля міграції та політизація групових відмінностей, маркетизація та консьюмеризація політики –

все це є викликом для того політичного порядку, що склався в епоху модерну та базувався на системі національних держав (nation-states)» [73; 75].

Вітчизняні науковці під стійким розвитком розуміють «такі структурно-динамічні зрушення, які задовольняють сучасні потреби, але не ставлять під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Іноді фахівці поняття «стійкість» і «стабільність» розглядають як синоніми. Зокрема, поняття «стійкість» означає здатність сучасної господарчої системи повертатися до початкового стану після зняття (елімінування) зовнішнього впливу, що призвів до її нерівноважного стану. Відповідно, стабільність національного господарства – це здатність зберігати свою структуру і функціональні властивості в умовах зовнішніх і внутрішніх впливів. Тобто стабільне суспільство – це суспільство, яке розвивається, але одночасно зберігає свою стійкість» [27]. Як зазначає В. Лагутін, «суспільна стабільність ґрунтується на сукупності нестійких рівноваг між системоутворювальними і системоруйнівними процесами» [26]. Звідси випливає важливість таких категорій «(це споріднені, або парні, категорії), між якими встановлюється органічний взаємозв'язок, як стабільність (нестабільність) – рівновага (нерівновага)». Ці категорії описують зрештою одне суспільне явище, але з різних боків. Перша є змістовною характеристикою і вказує на якісні параметри, друга вказує, скоріше, на оцінку суспільного стану в кількісних показниках» [16].

Інституційний вимір сталого розвитку став актуальним і зазнав розголосу, коли в 1995 р. Комісією ООН зі сталого розвитку було вирішено здійснити розробку індикаторів з метою оцінювання прогресу, якого вдалося досягти членам ООН в реалізації Порядку денного 21. В системі індикаторів точно бралось до уваги значення інституцій, додавши інституційний вимір як четверту складову до решти трьох відповідних вимірів – економічного, соціального/людського й екологічного плюс соціальний/інституційний вимір – сталого розвитку. Проте показники сконцентровувалися тільки на впливі організацій та, отже, не враховували вагомі інституційні фактори, що спричиняють функціонування й галузь публічного

управління та, крім того, її результативність. Крім того, вони не розглядали ширше інституційне поняття, котре має відношення до того, яким чином інституції публічної влади утворюють поведінку, цінність та розуміння суб'єктів управління та, крім того, їхній підхід до сталого розвитку, а також їхні цілі.

Хоч «сталий розвиток» сам по собі вважається спірною концепцією, із означених концепцій можливо визначити певні загальні критерії стійкості інститутів публічного управління. Зважаючи на загальне визначення «Наше спільне майбутнє» - Звіт Всесвітньої комісії з навколишнього середовища та розвитку (Our common future), розвиток вважають «стійким, якщо його поточний стан не загрожує життєдіяльності майбутніх поколінь» [69]. Зазначений головний принцип сталого розвитку націлений на те, щоб досягнути балансу між економічними, соціальними й екологічними інтересами. Отже в цілому сталий розвиток «прагне до соціальної згуртованості, не підриваючи екологічні, соціальні та економічні можливості, від яких залежить суспільство» [71]. Це значить, що інституції мають стати відкритими для громадськості чи її представників і постійно інформувати про свої проблеми, а також інтереси. Потім кожний розділ Порядку денного 21 (Agenda 21) наголошує на відкритості політичних процесів: відтак доступ до ухвалення рішень і залучення до нього, прозорість ухвалення рішень та, крім того, підзвітність інституцій як головна складова політики й політичних інструментів, орієнтованих на сталість. Також в ідеалі стійка інституція має сприяти сталому розвитку в економічному, соціальному й екологічному секторах за рамками її функціонування.

Ми вважаємо, виконувати оцінку інституційної стійкості варто згідно зі спроможністю установи здійснювати координацію своєї діяльності з метою досягнення певних цілей сталості.

Загальна мета інституцій публічного управління в розрізі сталого розвитку – захист населення та, крім того, природного, економічного й соціального потенціалу. Аби мати змогу забезпечувати ці сподівання, інституції публічного управління мусять чітко окреслити проблеми й потреби на ранньому етапі. Це можливо через

інтеграцію громадськості в генерацію інформації, ініціювання процесу зворотного зв'язку з людьми, котрі ухвалюють рішення, а також за допомогою підтримки безперервного процесу навчання. Друга вагома функція – баланс інтересів під час ухвалення рішень через створення відповідних умов для зважання на різні інтереси в певних політиках і політичних інструментах. Інституції здатні досягати збалансованості інтересів, підтримуючи переговори та стабільні компроміси, що задокументовані певними угодами. І, нарешті, вони зазвичай вважаються інструментом для виконання і введення зазначених рішень. Як системи правил, згадані інститути в основному визначають норми й механізми для розв'язання конфліктів конкуруючих інтересів чи оцінки того, яким чином реалізувати компенсацію потреб, котрі не можливо забезпечити у певних обставинах. Проте це не вважається гарантією того, що в них завжди виходить розв'язувати такі конфлікти, насамперед, якщо бракує часу.

Отже, Світовий банк вказує на «взаємозв'язок між національним доходом та якістю роботи інститутів публічного управління. Безумовно, що якість роботи інституцій залежить від їх ресурсів (наприклад, для моніторингу та забезпечення прав власності, і можна припустити, що в країнах з вищим національним доходом якість інституцій, ймовірно, буде кращою). Однак важливо зазначити, що це не односторонні відносини, оскільки також було помічено, що високоякісні інституції, тобто ті, які виконують функції вловлювання сигналів щодо змін, подальшої необхідності балансування інтересів та ефективної реалізації рішення, сприяють економічному зростанню» [62; 63].

Інституціональної стійкості публічного управління як системи можна досягти в наслідок необхідної поліваріантності в організації, координуванні, виконанні контролю й напрацюванні політик. Таким чином, інституціональну стійкість осмислюють як «такий стан управлінських структур, який дозволяє їм зберігати структурну цілісність, функціональну повноцінність, здатність до взаємодії, перегрупування сил та оновлення в динаміці суспільних змін відповідно до нових

умов, у ситуації екстраординарних зовнішніх чи внутрішніх впливів тимчасового або перманентного характеру» [61].

Біла книга з європейського врядування всебічно розглядає «загальні питання публічного управління. В якості принципів належного публічного управління в умовах забезпечення сталого розвитку варто виокремити:

- відкритість: публічні інституції мають працювати на засадах відкритості;
- підзвітність: роль публічних інституцій в законодавчих та виконавчих процесах має бути чіткішою;
- ефективність: політика повинна бути ефективною та своєчасною, забезпечувати те, що необхідно на основі чітких цілей, оцінки майбутнього впливу та, якщо можливо, минулого досвіду» [15].

Стратегія управління вважає, що, попри значний перелік політик, що мають відношення до економічного, екологічного й соціального параметрів сталого розвитку, може прослідковуватися суттєвий недолік координації. Трапляється, що політики в різних тематичних галузях підривають одна одну й таким чином підтримують несталий розвиток. Ба більше, без наявності довготермінової перспективи наведені тенденції змінити не можна. Проте, ми вважаємо, цього досі можливо досягти в разі більш ефективного залучення зацікавлених сторін та більшої відкритості публічної політики. Це зумовлює регулювання й реалізацію, сконцентрування публічних інституцій на глобальному управлінні, а також їхню переорієнтацію на зростання намагання гарантувати узгодженість політики й окреслення довгострокових цілей.

Зростання інтенсивності природних, соціальних й економічних явищ в глобалізованому світі зробили актуальними питання стійкості, як спроможності системи пристосуватися до змін обставин, загроз, ризиків чи змог. В цьому разі адаптацію розуміють як «процес, за допомогою якого система, – держава, регіон, муніципалітет, інститут тощо, – адаптується до змін. Зокрема, адаптація може мати реакційний характер, тобто проявитися внаслідок кризи, яка вже настала

(наприклад, економічний шок) або очікуваний – тобто обумовлювати здатність пристосовуватись до довгострокових тенденцій. Аргументація формується навколо ідеї, що стійкі соціально-економічні системи здатні постійно реорганізувати свої економічні та інституційні структури. Стійкість у цій інтерпретації розуміється швидше як постійний еволюційний процес, а не лише відновлення або досягнення нового стабільного стану рівноваги» [69, с. 2025].

На тлі створення відповідних умов для сталого розвитку критерієм інституціональної стійкості публічного управління можуть стати, приміром: «здатність повернення продуктивності й ефективності діяльності органів управління до кризового стану; відновлення органом влади чи самоврядною структурою втраченої чи послабленої під час політичної кризи довіри населення; або підвищення рівня суспільної легітимації уряду чи місцевих управлінських структур внаслідок кадрових змін тощо. До критеріїв стійкості доцільно віднести також стратегічне планування (якість, включаючи поточний стан та роль стратегічних документів та адекватність заходів, тобто їх зв'язок з місцевими проблемами), співпрацю, наприклад з місцевими компаніями, мешканцями, НУО та державними установами, та функціонування муніципальних установ на основі моніторингу якості, достатньої кваліфікації посадових осіб і управління знаннями» [66].

Отже, інституціональний розвиток у різних секторах публічного управління на тлі гарантування сталого розвитку необхідно реалізувати шляхом посилення інституційних структур з метою інтеграції питань спроможності в усі сектори публічної політики й з метою досягнення відповідного публічного управління. Також необхідно визначити низку потрібних критеріїв, нормативних правил та стратегій, котрі можуть застосовувати інститути публічного управління й, крім того, групи громадянського суспільства, аби зробити інституції значно спроможнішими.

Висновки до розділу 1

Визначено, що інституційна спроможність державних органів влади виявляється у їхній здатності в межах чинного законодавства розробляти та впроваджувати заходи регулюючого впливу на систему відносин, яка формується у сфері, що під їхньою компетенцією, з досягненням визначених показників економічної та соціальної ефективності.

Виявлено, що інституційна спроможність парламенту визначається його здатністю ефективно виконувати функції та завдання як єдиного законодавчого органу в системі влади в частині: законотворчої діяльності, представлення інтересів громадян, парламентського контролю, здатності парламенту до ефективної внутрішньої організації та координації роботи своїх членів, взаємодії з громадськістю.

Встановлено, що інституціональний розвиток у різних секторах публічного управління на тлі гарантування сталого розвитку необхідно реалізувати шляхом посилення інституційних структур з метою інтеграції питань спроможності в усі сектори публічної політики й з метою досягнення відповідного публічного управління. Також необхідно визначити низку потрібних критеріїв, нормативних правил та стратегій, котрі можуть застосовувати інститути публічного управління й, крім того, групи громадянського суспільства, аби зробити інституції значно спроможнішими.

РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

2.1. Аналіз інституційної спроможності Верховної Ради України

Зі становленням парламентсько-президентської республіки в Україні зростає значення сучасного парламенту в системі органів державної влади, в тому числі стосовно налагодження й підтримки дієвого зворотного зв'язку між системою державної влади й соціальним простором, впорядкування системи політичного представництва суспільних інтересів, використання ефективних механізмів контролю над виконавчою владою, зростання ступеня відкритості та транспарентності законодавчого процесу.

За роки незалежності жодна подія загальнодержавного значення не відбувалася без вирішальної та об'єднуючої участі Парламенту. Так відбувається і зараз. У сьогоднішніх доленосних історичних подіях Парламент гідно представляє Український народ та виявляє здатність до ухвалення непростих, компромісних, але надзвичайно важливих для Української держави рішень.

У цей надскладний для України час діяльність Верховної Ради, як єдиного законодавчого органу держави сфокусована на таких основних місіях:

По-перше, – це прийняття законодавчих ініціатив, спрямованих на протидію агресії держави-терориста та забезпеченні належного функціонування Української держави у цей непростий період. Безумовно пріоритетність розгляду законодавчих ініціатив у воєнний час суттєво змінилася.

Передусім Парламент розглядає та приймає рішення з питань безпеки і оборони, правоохоронної діяльності, соціальної політики, підтримки економіки, змін бюджетного та податкового законодавства. Зазначу одну цифру для комплексного розуміння змін у пріоритетах нашої держави – майже 50 % всіх

видатків прийнятого Державного бюджету на 2023 рік передбачені на армію та безпеку України.

Другою важливою місією Українського Парламенту є підтримка постійного та якісного зв'язку з громадянами.

Наведено головні функції Верховної Ради України у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Функції Верховної Ради України у контексті посилення інституційної спроможності Верховної Ради України

№ п/п	Функція	В чому полягає	Виконані та заплановані проекти, спрямовані на виконання відповідних функцій
1.	Законодавча функція	<ul style="list-style-type: none"> - прийняття законів та інших правових актів, внесення до них змін; - визнання правових актів такими, що втратили чинність; - внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбаченому розділом XIII Конституції; - законопроектна робота. 	<ul style="list-style-type: none"> - Дослідницька служба Верховної Ради України; - Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права ЄС (acquis ЄС); - формування інноваційного цифрового парламенту («Рада цифрова», «Цифрові комітети»); - Офіс нормопроєктування.

2.	Представницька функція	<ul style="list-style-type: none"> - представництво волі Українського народу у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації і захисту інтересів громадян України; - Верховна Рада України є єдиним органом загальнонародного представництва в Україні, яка діє від імені Українського народу, здійснює функції народу; - призначення та сприяння в організації всеукраїнського референдуму, виборів та інших форм безпосередньої демократії. 	<ul style="list-style-type: none"> - Освітній центр Верховної Ради України; - Міжнародний конгрес хол; - Центр державності.
3.	Установча функція (державотворча)	<ul style="list-style-type: none"> - формування інших органів державної влади і місцевого самоврядування та визначення правових основ їхньої діяльності; - призначення виборів Президента України та місцевих виборів; - призначення Прем'єр-міністра України за поданням Президента України; - призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України; - здійснює призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надає згоду на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади; - формування органів Парламенту зі спеціальним статусом – Рахункової палати і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмана); - формування власних, парламентських органів: комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних та слідчих комісій; - затвердження структури Апарату Верховної Ради, призначення керівника Апарату. 	<ul style="list-style-type: none"> - формування інноваційного цифрового парламенту («Рада цифрова», «Цифрові комітети»).

4.	Контрольна функція	<ul style="list-style-type: none"> - контроль за виконанням Державного бюджету України (з питань надходження коштів до Державного бюджету України та їх використання парламентський контроль здійснюється Рахунковою палатою, яка діє від імені Парламенту); - контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; - проведення «Години запитань до Уряду», - контроль за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України; - заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; - розгляд звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб; - проведення парламентських слухань; - створення тимчасових спеціальних комісій для підготовки і попереднього розгляду питань, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасових слідчих комісій; - направлення депутатських запитів та звернень тощо. 	<ul style="list-style-type: none"> - Дослідницька служба Верховної Ради України; - Бюджетний офіс Верховної Ради України.
5.	Бюджетно-фінансова функція	<ul style="list-style-type: none"> - розгляд Бюджетної декларації, схвалення рекомендацій щодо бюджетної політики; - затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього; 	<ul style="list-style-type: none"> - Бюджетний офіс Верховної Ради України

		- прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України тощо.	
6.	Міжнародна функція (зовнішньополітична)	- визначення засад зовнішньої політики; - надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів на території України, денонсація міжнародних договорів України; - міжпарламентське співробітництво, діяльність.	- Міжнародний конгрес хол.

Навіть у умовах воєнного стану Парламент продовжує активно підтримувати зв'язки з громадянами. Особливо варто відмітити, що Парламент це робив і в найскладніші періоди війни, коли російські війська були під Києвом.

Слід сказати, що у нас функціонує електронний кабінет громадянина, який у такий складний час забезпечив безперебійний зв'язок Парламенту з громадянами. Кожен виборець, зареєструвавшись на офіційному веб-сайті Верховної Ради України має змогу подати звернення до Верховної Ради та отримати відповідь на нього. Також на сайті Парламенту, для громадян, наявний інструмент електронної петиції. Значно збільшено інтенсивність зв'язків Верховної Ради з громадянами у соціальних мережах. З початку повномасштабної агресії Пресслужба Верховної Ради працює у цілодобовому режимі. Суттєво зросла кількість читачів офіційної сторінки Парламенту у мережі Фейсбук, яка стала для багатьох українців першоджерелом важливої інформації. Також громадяни активно використовують офіційний телеграм канал Верховної Ради України.

У Верховній Раді активно функціонує Освітній Центр, йому вдалося оперативно адаптувати роботу в умовах війни та стати хабом комунікації з освітянами, школярами, студентами, як у середині держави так і за її межами.

Розглянемо поточну роботу у рамках парламентської реформи. Виняткове значення Український Парламент відводить проведенню парламентської реформи.

Попри нелегку ситуацію у державі Парламент вживає всіх заходів для вдосконалення своєї діяльності, робить все можливе для раціоналізації парламентської роботи з метою ефективного використання бюджетних ресурсів та підвищення якості парламентських рішень.

Наразі в Україні функціонує Національна рада з відновлення України від наслідків війни, головне завдання котрої – напрацювання плану заходів з відновлення, а також розвитку України після війни. В рамках плану відновлення України було створено підгрупу «Парламентська реформа». До її роботи активно долучені Керівництво Верховної Ради України та Апарату, народні депутати України, представники громадських організацій, керівники структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, експерти у галузі парламентаризму, представники інших органів державної влади.

У кінці травня 2022 року члени підгрупи надали 162 пропозиції стосовно проведення Парламентської реформи, які були ретельно опрацьовані в найкоротші терміни. На основі внесених пропозицій визначено основні пріоритети реформи:

- формування та підтримка Парламентом якісних каналів комунікації з громадянами;
- забезпечення інституційної спроможності Парламенту;
- удосконалення парламентських процедур для підвищення якості рішень;
- підвищення ролі парламентського контролю.

Можливий перегляд структури Апарату Верховної Ради у контексті парламентської реформи та процесу європейської інтеграції.

З огляду на значну роль, яку відіграє Апарат у забезпеченні діяльності Верховної Ради критично важливим є забезпечення стабільно високого фахового рівня працівників Апарату. Перегляд структури Апарату було передбачено в рамках проведення Парламентської реформи ще до набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, зважаючи на сучасні потреби та виклики, які стоять перед Парламентом.

Підгрупою з проведення парламентської реформи напрацьовано комплекс необхідних заходів, а саме:

- напрацювання й затвердження Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2027 року;
- створення відповідних умов для інституційної незалежності Апарату через ухвалення закону України про парламентську службу, який здійснить регуляцію статусу парламентських службовців, закріпить гарантії незалежності парламентської служби;
- здійснення на якісному рівні функціонального аналізу роботи Апарату, зважаючи на поточні виклики;
- напрацювання концепції реформування Апарату, а також поетапної стратегії її введення;
- утворення нової структури Апарату;
- організація й проведення на основі конкурсу відбору на вакантні посади в Апараті згідно із законом про парламентську службу, Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату та його нової структури.

Разом з тим в контексті євроінтеграційної діяльності Верховної Ради питання удосконалення структури Апарату та підвищення професійної кваліфікації його працівників стало ще актуальнішим. Для успішної реалізації політики у сфері європейської інтеграції необхідне здійснення цілеспрямованих кроків щодо посилення кадрового потенціалу Апарату на цьому напрямку, зокрема:

- організація професійного навчання фахівців з пріоритетних напрямів реалізації політики європейської інтеграції;
- підвищення кваліфікації працівників щодо рівня володіння англійською мовою та іншими офіційними мовами ЄС;
- залучення провідних експертів (вітчизняних та зарубіжних) у сфері європейської інтеграції до співпраці з Парламентом;
- проведення програм стажування талановитої молоді;

– організація навчальних поїздок до Європейського Парламенту, парламентів держав-членів ЄС.

У рамках проведення Парламентської реформи в серпні 2022 року утворено Дослідницьку службу Верховної Ради України. Дослідницька служба є установою, що здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. За період діяльності Дослідницькою службою підготовлено 535 інформаційних та аналітичних матеріалів за запитами Керівництва Верховної Ради України, органів Верховної Ради України, народних депутатів України та інших суб'єктів (інформація станом на 20.06.2023).

До складу Дослідницької служби Верховної Ради України входить Тренінговий центр, що професійно навчає (підвищує кваліфікацію) народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України, а також помічників-консультантів народних депутатів України. На виконання цього завдання розроблено 27 навчальних програм, організовано та проведено 22 тренінги для відповідних категорій, видано 673 сертифікати про підвищення кваліфікації (інформація станом на 20.06.2023).

Для підтримки комітетів Верховної Ради України у забезпеченні якісного аналітичного та юридичного опрацювання євроінтеграційних законопроектів у квітні 2023 року створено Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права ЄС.

Головне завдання новосформованого Офісу адаптації – підтримка зростання результативності процедури адаптації українського законодавства до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в якісних і кількісних параметрах, зокрема через надання експертно-аналітичної, інформаційної, документальної допомоги комітетам Верховної Ради України, структурним підрозділам Апарату Верховної

Ради України в ході опрацювання законопроектів, націлених на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis EC).

Отже, інституційна спроможність Верховної Ради України ґрунтується на її здатності результативно здійснювати свої функції як законодавчого органу влади через гарантування відповідного налагодження парламентської та законотворчої роботи, високого ступеня професійної компетентності й політичної відповідальності парламентарів, відповідного ступеня професійної підготовки працівників апарату парламенту, належного забезпечення фінансами.

Зростання інституційної спроможності парламенту визначає інтегровану систему змін, котрі в тому числі передбачають реформу законодавчого процесу, покращення парламентської служби, контрольної, а також представницької функцій парламенту та ін.

2.2. Пріоритети розбудови інституційної спроможності Верховної Ради України в сучасних умовах

Активні заходи щодо посилення інституційної спроможності Верховної Ради України реалізуються ще з 2016 р., коли, згідно з підсумками роботи місії Європейського парламенту, ухвалили постанову Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». У Рекомендаціях роз'яснено сім блоків питань, а саме законодавча спроможність і законотворчий процес; політичний нагляд за виконавчою гілкою влади; відкритість, прозорість і підзвітність суспільству; наближення законодавства України до права Європейського Союзу; робота Апарату парламенту (адміністративна спроможність); коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді; додержання етичних норм та стандартів поведінки у Верховній Раді.

Так, в сфері законодавчої спроможності та законотворчому процесі у Верховній Раді необхідно [14]:

1. Затвердити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», котра ґрунтуватиметься на істотно посиленій координації між ініціаторами законодавства в Кабінеті Міністрів України, адміністрації Президента України та Верховній Раді України.

2. Перед тим, як офіційно уряд внесе до Верховної Ради будь-який значущий законопроект, повинне попередньо здійснюватися подання до профільного парламентського комітету так званої Білої книги – документа, який визначає політичні цілі законопроекту й заходи, котрі рекомендується реалізувати. «Біла книга» повинна обговорюватися під час засідання комітету, за підсумками якого робитиметься певний висновок.

3. Зареєстрованими можуть стати винятково законопроекти, що є відповідними вимогам статті 92 Регламенту Верховної Ради й супроводжуються достовірними пояснювальною запискою, а також фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна дотримуватися відповідність законопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, зобов'язанням в контексті Угоди про асоціацію та ін.).

4. Апарат Верховної Ради України мусить здійснювати вичерпний аналіз кожного законопроекту, що пропонується, щоб уникнути дублювання чи суперечності з чинним національним законодавством. В реєстрації слід відмовити у тому випадку, якщо законопроект не відповідає формі й вимогам, визначеним статтями 90 і 91 Регламенту Верховної Ради.

5. В структурі апарату Верховної Ради України мусить бути сформований окремий підрозділ, до сфери повноважень котрого відноситимуться питання додержання положень Регламенту Верховної Ради та, крім того, здійснення перевірки всіх законопроектів щодо того, чи відповідають вони нормам Регламенту, до офіційної реєстрації.

6. Після того, як розпочне роботу кожна наступна сесія Верховної Ради України, потрібно відібрати 20 законопроектів, які ініційовані народними депутатами й котрі далі буде розглядати парламент. Для внесення до переліку будуть обиратися 20 депутатських законопроектів з тих, що зареєстровані за пропорційним принципом згідно з кількісним складом фракції/групи.

7. В графіку кожного пленарного тижня, а також у графіках роботи парламентських комітетів мусить передбачатися час для того, щоб розглянути законопроекти, ініційовані народними депутатами.

8. Положення Регламенту Верховної Ради України мають переглядатися в частині забезпечення належної кількості часу для того, щоб парламентські комітети розглянули законопроекти.

9. Кадрові запити комітетів і запити в експертизі повинні регулярно переглядатися й супроводжуватися гарантуванням потрібних ресурсів.

10. Календарний план роботи Верховної Ради України слід переглянути в розрізі введення об'єднаних пленарно-комітетських тижнів й відмови від тижнів, повністю приділених роботі у комітетах.

11. Підхід до організації діяльності Погоджувальної ради з питань формування порядку денного роботи парламенту потрібно переглянути. Засідання Погоджувальної ради повинні проходити в закритому для засобів масової інформації режимі.

12. Рекомендовано розглянути змогу формування (організації) системи роботи групи спеціальних парламентських кореспондентів, котра б визначала постійне представництво в парламенті політичних кореспондентів – представників головних мас-медіа країни.

13. Варто здійснити перегляд механізмів ухвалення законодавства у Верховній Раді для того, щоб ввести системи голосування за звичайні закони простою більшістю в разі існування кворуму. Для ухвалення законів мінімальний кворум повинен встановлюватися згідно з міжнародними нормами. Вимога

стосовно абсолютної більшості голосів має зберігатися для того, щоб ухвалювати особливі закони виняткової важливості, перелік котрих варто сформулювати, враховуючи міжнародний досвід.

Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади потребує наступного [14]:

1. Верховна Рада України разом із Кабінетом Міністрів України мусять напрацювати уніфіковану форму і структуру щорічних звітів міністерств стосовно ефектів втілення певних програмних документів. Ці звіти будуть подаватися на розгляд парламенту й будуть базисом для виконання нагляду за впровадженням політики в певній галузі.

2. Потрібно напрацювати конкретні інструкції для народних депутатів стосовно предметів і ймовірних тем депутатських запитів та звернень. Необхідно ввести систему реєстрації й публікації депутатських запитів та звернень та, крім того, одержаних відповідей.

3. Кожний комітет Верховної Ради мусить кожного року напрацьовувати й ухвалювати річний робочий план виконання нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дозволить виконувати контрольні повноваження системно, а не відповідно до ситуації.

4. В структурі Верховної Ради України наступного скликання рекомендовано визначити меншу кількість комітетів (приблизно 20), котрі повинні точно співвідноситися зі сферами відповідальності міністерств.

5. З метою гарантування пропорційного представництва народних депутатів у парламентських комітетах та парламентських делегаціях рекомендовано, розпочинаючи із наступного скликання Верховної Ради, ввести методика розподілу посад відповідно до принципу «д'Ондрт».

6. Рекомендовано розглянути змогу введення у Комітеті Верховної Ради з питань бюджету інституту «доповідача» з його наступним ймовірним розповсюдженням на роботу решти комітетів.

7. Певні комітети Верховної Ради України мають виконувати значно ґрунтовніший аналіз і супроводження звітів, що надходять до парламенту від Рахункової палати України.

8. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) мусить доповідати в парламенті щороку (а у випадку необхідності – спеціальні) звіти, котрі повинні належно затверджуватися й супроводжуватися відповідно до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам вимагає наступне [14]:

1. Згідно з Планом заходів «Відкритий парламент», потрібно забезпечити права громадян України надавати коментарі щодо законопроектів, що зареєстровані у Верховній Раді і вважаються предметом громадського обговорення (із застосуванням, з-поміж іншого, web-інтерфейсу й інноваційних ІТ-засобів).

2. Необхідно напрацювати й затвердити стратегію переходу до електронного парламентаризму, включно із середньостроковою стратегією інформаційних і комунікаційних технологій (на 3–5 років). Потрібно визначити певні ресурси, націлені на зростання ступеня прозорості й результативності парламентських процесів.

3. Співпрацюючи з адміністрацією Президента України й Кабінетом Міністрів України, необхідно напрацювати стратегію переведення у цифровий формат документообігу, що пов'язаний із законодавчим процесом в розрізі «законодавчого трикутника».

4. З метою гарантування введення стратегії переходу до електронного парламенту потрібним вважається поетапне зростання числа певних ІТ-спеціалістів. Персоналу Верховної Ради України, що несе відповідальність за інформаційні технології, потрібно створити належні змоги для ознайомлення з найбільш вдалими світовими практиками, а також обміну провідними технологіями в галузі електронного парламентаризму.

5. Верховна Рада України має напрацювати й затвердити «цифрову» стратегію, котра б дозволила сформувати новітню службу з питань інтернету і соціальних медіа, залучивши команду досвідчених спеціалістів, для зростання популярності парламентської онлайн-платформи.

6. В розрізі такої реформи доречно здійснити дослідження і вкласти інвестиції в певні системи кібербезпеки.

7. Верховна Рада України має напрацювати та затвердити всеосяжну комунікаційну стратегію (з формулюванням головних аудиторій, каналів донесення інформації та інформаційних продуктів) та брендингову стратегію інституції, котра б передбачала довгострокові цілі в реалізації комунікаційної політики, окресленні особливостей комунікації, а також інформаційних сигналів.

8. Необхідно здійснити перегляд структури підрозділу Верховної Ради України, що відповідальний за реалізацію комунікаційної політики, а також вжити заходів з наступного реформування, а саме в частині об'єднання формально незалежних ЗМІ у структурі апарату Верховної Ради. Працівникам парламенту, що відповідальні за комунікаційну політику, потрібно гарантувати змоги для того, щоб вони ознайомилися з найбільш вдалим практиками, а також обміну провідними технологіями в названій галузі.

В сфері наближення українського законодавства до права ЄС необхідно [14]:

1 Ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і введення норм права Євросоюзу замість застарілого Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС».

2. Для покращення впорядкування законодавчого процесу Верховна Рада та в тому числі Комітет з питань європейської інтеграції мають напрацьовувати й затверджувати щорічні плани роботи щодо питань наближення законодавства (в тісному співробітництві з Кабінетом Міністрів України й народними депутатами) до права Європейського Союзу.

3. Верховна Рада України має право сподіватися, що кожний із законопроектів, що подаються Кабінетом Міністрів до парламенту, буде супроводжуватися пояснювальною запискою (довідкою, висновком) стосовно того, чи відповідає проект закону зобов'язанням в межах Угоди про асоціацію. Цього ж принципу Верховна Рада буде дотримуватися в ході проведення пленарних засідань.

4. Спроможність парламентських комітетів у галузі наближення українського законодавства до права Європейського Союзу повинна підсилюватися в тому числі через призначення у кожному комітеті особи, відповідальної за таку роботу, зважаючи на потребу зростання ступеня співробітництва між комітетами Верховної Ради й Комітетом з питань європейської інтеграції.

5. Згідно зі зростаючою спроможністю секретаріату Кабінету Міністрів України, а також для створення належних умов для кваліфікованої експертизи відповідності праву Євросоюзу і зобов'язанням в контексті Угоди про асоціацію вважається потрібним покращення кадрових можливостей апарату Верховної Ради, а також секретаріату парламентського Комітету з питань європейської інтеграції. Потрібно гарантувати змоги для ознайомлення персоналу з найкращими практиками Європейського Союзу й обміну провідним досвідом у згаданій галузі (напрацювання законопроектів, введення й моніторинг виконання наближеного законодавства, оцінювання недоліків у законодавстві).

В свою чергу, адміністративна спроможність потребує наступного [14]:

1. Право Верховної Ради України на утворення операційного бюджету установи слід поважати де-юре та де-факто. Водночас план передбачуваних витрат парламенту і його реалізація повинні стати предметом ґрунтового аудиту, який буде виконувати Рахункова палата України (приміром, один раз на скликання).

2. Вся нормативно-правова база документів, що визначають діяльність апарату Верховної Ради України, має об'єднуватися в єдиний збірник внутрішніх правил, зокрема й стосовно здійснення кадрової політики.

3. Всі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включно з Парламентською бібліотекою та Інститутом законодавства, мають стати консолідованими й бути частиною посиленої структури апарату Верховної Ради.

4. В структурі апарату Верховної Ради України слід сформувати абсолютно оновлену сучасну кадрову службу.

5. Необхідно напрацювати всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу Верховної Ради, котра визначатиме, зокрема, належне забезпечення ресурсами навчальних програм, передбачаючи зростання ступеня володіння іноземними мовами, індивідуалізовані плани кар'єрного розвитку в поєднанні з введенням системи здійснення систематичної оцінки. Потрібне напрацювання й реалізація системи кадрової мобільності.

6. Короткострокове стажування, зважаючи на умови працевлаштування, варто відділити від стажування держслужбовців. Згідно з міжнародною практикою, проходження стажування не має передбачати обов'язкове працевлаштування.

7. Верховною Радою України в довгостроковій перспективі може розглядатися змога переходу до формування системи відокремленої парламентської державної служби.

8. В усіх помічників народних депутатів (попри те, оплачується їхня робота чи ж вони працюють як волонтери) для додержання принципу прозорості парламенту мусять бути погоджені посадові інструкції, котрі встановлюють роль і повноваження таких помічників та відповідно реєструються Управлінням кадрового забезпечення апарату Верховної Ради. Наведене вважається підставою для забезпечення таким помічникам права доступу до приміщень Верховної Ради.

9. Варто розглянути змогу встановлення реалістичної, однак незначної чисельності помічників для одного депутата, котрим Верховною Радою України було б видано належні посвідчення.

Натомість коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді вимагає наступного [14]:

1. Рішення стосовно врегулювання статусу парламентської опозиції має ухвалюватися як можна швидше.

2. В структурі апарату Верховної Ради України слід сформувати окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), котрий гарантуватиме сприяння й координацію роботи міжфракційних угруповань, організовуватиме зустрічі й наради представників політичних партій для того, щоб подолати суперечності, які утворюються в межах законодавчого процесу, буде виступати як помічник (посередник) у питаннях підтримки політичного діалогу й досягнення консенсусу.

3. Потрібно покращити спроможність політичних партій, що представлені в парламенті, зокрема за допомогою покращення рівня міжпартійного діалогу й спільного формування атмосфери довіри й побудови консенсусу.

4. Для покращення міжпартійного діалогу й діалогу на внутрішньому рівні коаліції між лідерами політичних партій чи представниками фракцій парламенту потрібно запровадити діяльність неформальних платформ з метою проведення діалогу, які ґрунтуватимуться на досвіді третіх сторін, яким довіряють.

В сфері дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді передбачається наступне [14]:

1. Голова Верховної Ради України (чи заступник, головуючий на пленарному засіданні) мусить володіти правом назвати й відсторонити від участі в пленарній сесії парламенту депутатів за поведінку, котрій властиві риси насильства або котра націлена на те, щоб зірвати роботу Верховної Ради. Строк відсторонення буде залежати від рівня серйозності порушення порядку. Також потрібно розглянути змогу введення фінансових стягнень.

2. З метою підтримки відповідного порядку в ході здійснення пленарних засідань рекомендовано ввести інститут парламентських приставів.

3. Народні депутати, котрі намагатимуться оскаржити своє покарання, отримають змогу представити свою справу в процесі чергового засідання Комітету з питань Регламенту й організації роботи Верховної Ради України.

4. Спеціально призначені експерти з питань Регламенту та процедурних аспектів роботи парламенту мусять в ході пленарного засідання допомагати Голові Верховної Ради (чи головуючому на засіданні), надавши відповідно до його звернення певні відомості й гарантуючи, що робота парламенту в процесі пленарного засідання триває зі строгим додержанням усіх регламентних вимог.

5. Потрібно напрацювати й інституціоналізувати у Верховній Раді України Кодекс поведінки народного депутата. Введення кодексу повинне здійснюватися, зважаючи на принципи всеосяжності, консультативності й прозорості та згідно з найкращими світовими практиками.

Серед досягнень в контексті втілення рекомендацій, слід відзначити: скорочення зі створенням відповідних умов для наближення до сектора відання міністерств чисельності профільних комітетів Верховної Ради України (в парламенті IX скликання їх на чотири менше, порівняно з попереднім, а саме 23 замість 27); унормування на рівні законодавства оприлюднення на офіційному сайті Верховної Ради України депутатських запитів; запровадження з 2021 р. єдиної електронної бази документообігу Верховної Ради України; введення в дію онлайн-платформи «громадське обговорення законопроектів»; погодження і реалізація Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 рр.; ухвалення й майже повна реалізація Комунікаційної стратегії Верховної Ради на 2017–2021 роки; формування на базі Інституту законодавства Верховної Ради України Дослідницької служби Верховної Ради України; ухвалення і реалізація Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України; напрацювання й затвердження в першому читанні законопроекту про парламентську службу.

Водночас продовжує залишатися ще ряд питань, розв'язання котрих передбачає посилення інституційної спроможності українського парламенту:

кардинальної зміни якості законодавчого через впровадження нової моделі чи комплексного переформатування існуючих процесів, коли ініціаторами повинні бути менеджмент парламенту чи головні суб'єкти ухвалення рішень; інституціоналізація опозиції й конкретне окреслення правових підстав та меж повноважень коаліції депутатських фракцій в єдиному законодавчому органі нашої країни; ухвалення закону про парламентську службу, який врегулює статус парламентських службовців; оновлення правил діяльності помічників-консультантів народних депутатів; встановлення етичних принципів, правил їх використання в професійній сфері й деталізованих інструкцій поведінки народних обранців за допомогою ухвалення в Україні Етичного кодексу парламентаря та інше.

Стратегічним пріоритетом для підвищення інституційної спроможності є формування у Верховній Раді України інноваційного цифрового парламенту. Зараз на завершальній стадії розробка Стратегії формування інноваційного цифрового парламенту на 2023-2026 роки. Однією із основних причин, чому питання цифрового парламенту надважливе для Верховної Ради України – це необхідність забезпечення безперебійної роботи парламенту. Зараз зал засідань Верховної Ради України має застарілу систему електронного голосування "Рада-3" (2002 року випуску).

В планах – формування системи електронного голосування нового покоління («РАДА ЦИФРОВА») з метою створення відповідних умов для проведення пленарних засідань Верховної Ради України в стаціонарному (прямо в залі засідань), а також дистанційному режимах.

Завдяки новій системі в залі засідань забезпечуватимуться повноцінні комп'ютеризовані робочі місця народних депутатів України із гарантованим індивідуальним голосуванням та безпаперовими методами роботи з документами. Також заплановано створення Цифрових комітетів Верховної Ради, що має на меті

організаційно, технологічно покращити роботу комітетів, а також зробити їх діяльність прозорішою для суспільства.

У рамках парламентської реформи планується здійснити ряд заходів для підвищення рівня обізнаності громадян з діяльністю Верховної Ради України та формування довіри суспільства до парламенту як інституції. Наша мета, щоб учні, студенти, доросле населення більше знали й розуміли, що таке парламент, які його функції.

Планується здійснити:

- розроблення та затвердження Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2023-2026 роки – для визначення пріоритетних напрямів розвитку взаємодії парламенту з громадянським суспільством;

- затвердження та реалізація Стратегії акаунтів Верховної Ради України у соціальних мережах – для забезпечення прозорості та відкритості діяльності Верховної Ради України;

- затвердження та реалізація Комплексної програми парламентської просвіти – для підвищення рівня поінформованості громадян, зокрема школярів, студентів і доросле населення про діяльність Парламенту;

- затвердження та реалізація Брендінгової стратегії Верховної Ради України – для формування довіри громадян до Парламенту;

- комплексна підтримка розвитку парламентського телеканалу "Рада";

- удосконалення роботи парламентської газети "Голос України";

- активна підтримка розвитку Освітнього центру Верховної Ради України.

Для забезпечення кращої комунікації Українського Парламенту з громадянами, міжнародними інституціями, парламентаріями інших держав заплановано створення міжнародного конгрес холу, багатофункціональної зали на 300 робочих місць. Основне призначення конгрес холу:

- комунікація народних депутатів України з виборцями, формування відкритого простору у роботі народних депутатів з громадянами;

- парламентська просвітницька робота;
- проведення показів просвітницьких фільмів для школярів, студентів, дорослого населення про діяльність Верховної Ради України та її органів;
- організація та проведення міжнародних заходів у рамках міжпарламентського співробітництва;
- проведення урочистих засідань та урочистих заходів тощо.

На базі Верховної Ради України та Освітнього центру Парламенту передбачено створення сучасного інформаційно-просвітницького простору — ЦЕНТРУ ДЕРЖАВНОСТІ. Основна мета – підтримка відкритості Українського Парламенту, створення якісної комунікації з громадянами, як дорослим населенням так і з молоддю, підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність Верховної Ради України, формування довіри до Парламенту як однієї зі стрижневих інституцій Української держави; ЦЕНТР ДЕРЖАВНОСТІ – окрема будівля на кілька поверхів, що охоплює тематичні зали та просвітницькі простори залежно від потреб; У ЦЕНТРИ ДЕРЖАВНОСТІ передбачено створення окремої Зали історії Європейського Союзу, як постійно діючої мультимедійної виставки;

Розраховуємо, що ЦЕНТР ДЕРЖАВНОСТІ стане майданчиком для екскурсій, дозвілля та просвіти громадян України та мандрівників з усього світу. Стратегічна мета – зробити новостворену Дослідницьку службу Верховної Ради сучасною парламентською інституцією, яка відповідає найкращим європейським практикам та стандартам.

Для цього передбачено здійснити:

- комплексну модернізацію ІТ-інфраструктури Дослідницької служби;
- методологічну та інша підтримку щодо проведення досліджень Дослідницькою службою, підготовкою аналітичних та інших документів (відповідно до Положення про Парламентську дослідницьку службу);
- обладнати зал для відеоконференцій;
- створити копіювально-розмножувальний центр;

– утворити навчальну онлайн-платформу.

Вже впродовж доволі тривалого періоду є відчутною необхідність збільшити та посилити парламентський контроль за роботою Кабінету Міністрів України, а такої всієї системи органів виконавчої влади, за роботою силових структур, за утворенням та виконанням Державного бюджету України та ін. Під час реформування Парламенту визначено створення відповідних умов для втілення його контрольних повноважень на рівні комітетів Верховної Ради України, підсилення кадрами секретаріатів комітетів Верховної Ради України, враховуючи їхні предмети відання та їхнє навчання методикам проведення парламентського контролю й діалогу з представниками виконавчої гілки.

Крім того, в планах – покращення згідно з кращими світовими практиками результативності роботи Рахункової палати, що від імені Верховної Ради України контролює надходження грошей до Державного бюджету України та їхнє використання.

Для створення відповідних умов для операційної, функціональної й фінансової незалежності Рахункової палати буде напрацьована належна концепція її розвитку з наступним внесенням потрібних змін у законодавство. Для посилення парламентського контролю за бюджетним процесом та діяльністю Кабінету Міністрів України у цій сфері ми розраховуємо створити власний аналітичний центр – Бюджетний офіс Верховної Ради України.

Наявність у парламенту такого інструменту дозволить:

- підвищити якість парламентського нагляду щодо виконання державного бюджету;
- сформулювати бюджетну політику спрямовану на підвищення ефективності використання видатків;
- суттєво покращити аналітику законопроекту про Державний бюджет України;
- здійснювати комплексну оцінку реалізації бюджетних програм;

– покращити результативність та якість економічного й фінансового законодавства, котре напрацьовує і ухвалює Верховна Рада України.

27-29 квітня 20023 року проведено восьмий етап зустрічі у форматі Діалогу Жана Моне, на якій зокрема розглянуто пропозиції щодо актуалізації Рекомендацій Місії Пета Кокса для їх подальшого затвердження у залі засідань Парламенту у формі Постанови Верховної Ради України. 10-12 листопада 2023 року проведено дев'ятий етап зустрічі у форматі Діалогу Жана Моне. У процесі обміну керівництво Верховної Ради України, голови та делеговані представники депутатських фракцій і груп Верховної Ради України 9-го скликання досягли широкого консенсусу щодо необхідності визначення першочергових кроків в здійсненні інституційної реформи Верховної Ради України, зокрема вжити необхідних заходів для:

– підготовки та внесення на розгляд Погоджувальної ради депутатських фракцій і груп проекту пропозицій щодо актуалізації Постанови Верховної Ради України “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України“ в рамках діяльності Робочої групи з підготовки комплексних пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права;

– якнайшвидшого обговорення та прийняття щонайменше у першому читанні Етичного кодексу;

– забезпечення представництва меншості у розподілі керівних посад у Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова якнайшвидшого прийняття в цілому Закону України “Про парламентську службу”;

– ширшого залучення українського парламенту в процес проведення переговорів щодо вступу в ЄС, а також в процесі переговорів та співпраці з міжнародними фінансовими інституціями;

– зміцнення інституційної спроможності Верховної Ради України в частині забезпечення адаптації національного законодавства до права ЄС.

Висновки до розділу 2

Встановлено, що інституційна спроможність Верховної Ради України ґрунтується на її здатності результативно здійснювати свої функції як законодавчого органу влади через гарантування відповідного налагодження парламентської та законотворчої роботи, високого ступеня професійної компетентності й політичної відповідальності парламентарів, відповідного ступеня професійної підготовки працівників апарату парламенту, належного забезпечення фінансами.

Зростання інституційної спроможності парламенту визначає інтегровану систему змін, котрі в тому числі передбачають реформу законодавчого процесу, покращення парламентської служби, контрольної, а також представницької функцій парламенту та ін.

Показано, що у рамках проведення Парламентської реформи в контексті посилення інституційної спроможності Верховної Ради України напрацьовуються наступні актуальні проекти:

- формування інноваційного цифрового парламенту («Рада цифрова», «Цифрові комітети») для забезпечення безперервності та прозорості у діяльності єдиного законодавчого органу держави;
- створення міжнародного конгрес-холу для підвищення якості комунікації Українського Парламенту з громадянами, міжнародними інституціями, парламентаріями інших держав;
- утворення Офісу нормопроєктування та його матеріально-технічне забезпечення для надання народним депутатам України допомоги у підвищенні якості законопроектів;
- утворення Бюджетного офісу Верховної Ради України – аналітичного центру, покликаного посилити парламентський контроль за бюджетним процесом та діяльністю Кабінету Міністрів України у цій сфері;

– створення ЦЕНТРУ ДЕРЖАВНОСТІ для підтримки відкритості Українського Парламенту, покращення комунікації з громадянами, підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність Верховної Ради України з виділенням окремого поверху для Зали історії Європейського Союзу.

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

3.1. Інституційний аудит як інструмент підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

На нинішньому етапі поняття аудиту вже не обмежується тільки проведенням фінансового контролю. Загальна методологія аудиту, яка містить зовнішнє оцінювання чи самоцінювання згідно з визначеними стандартами, визначення відповідного поточного стану справ, виділення змог розвитку й складання рекомендацій, дозволяє адаптувати її до всіх процесів, процедур, операцій та систем будь-якої організації. Водночас незмінною продовжує залишатися ціль аудиту – пересвідчитися, що діяльність інституції відбувається в рамках відповідного бюджету, цілей, вимог або правил.

З огляду на це, значного поширення в публічному секторі набули аудит ефективності (performance audit), або публічний аудит, та інституційний аудит. Публічний аудит є «системою відкритого зовнішнього аудиту діяльності органів публічної влади, що здійснюється незалежними інститутами на замовлення та/ або за участі суб'єктів громадянського суспільства з метою забезпечення законної, ефективної, результативної та прозорої їх діяльності і вироблення рекомендацій щодо удосконалення державного управління» [34]. Основними цілями такого аудиту в демократичному суспільстві є «підвищення прозорості, ефективності та результативності управлінських рішень у публічній сфері, відповідальності та підзвітності органів публічної влади суспільству» [11]. Публічний аудит сконцентровує увагу на проблемах, що мають зв'язок із органом державної влади, управлінням та діяльністю, містить більш різноманітну структуру, порівнюючи з

фінансовим аудитом, і зміст звітів за підсумками аудиту, більш суб'єктивні критерії оцінки й диференційовані методи дослідження.

У багатьох країнах усі види аудиту, зокрема публічний і фінансовий, «об'єднані в один аудит у публічному секторі. Забезпечуючи неупереджені об'єктивні оцінки того, наскільки відповідально й ефективно відбувається управління державними ресурсами для досягнення запланованих результатів, такі аудиторі допомагають організаціям державного сектору досягти підзвітності та доброчесності, удосконалити діяльність та підвищити рівень довіри до інституцій з боку громадян і зацікавлених сторін» [59].

Необхідність виділення інституційного аудиту з-поміж аудиту в публічній сфері спричинена новітніми потребами збільшення інституційної спроможності Верховної Ради України. Як наголошують автори науково-аналітичної доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні», «пріоритетним напрямом розвитку публічного управління України в умовах глобалізації, європейської інтеграції та сучасних геополітичних викликів і загроз стає подальша модернізація та всебічне вдосконалення інституційної спроможності органів публічної влади, поглиблення їх ефективної співпраці з громадянським суспільством та суб'єктами ринкової економіки» [19]. Інституціоналізація, на думку науковців, є «основною складовою економічної та суспільно-політичної модернізації України. До того ж, вона охоплює: процес утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, базованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; правове й організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин; утворення нових інститутів (стійких комплексів формальних і неформальних норм, принципів, установок, що регулюють економічну, політичну, духовну та соціальну сфери людської діяльності)» [19].

Розвиток інституційної спроможності, зокрема спроможності її керівництва та персоналу, є «одним із принципів доброго врядування у Верховній Раді України та сприяє його розвитку. У рамках реалізації основної функції доброго врядування

Верховній Раді України потрібні відповідні структури та керівництво, а також фахівці з відповідними навичками, кваліфікацією та мисленням, щоб ефективно та результативно діяти і досягати запланованих результатів, вирішувати поточні проблеми та протистояти викликам у майбутньому, діючи неодмінно в інтересах суспільства» [58].

Щоб допомогти Верховній Раді України покращити їх інституційну спроможність, використовують процедуру інституційного аудиту, що значить «інструмент державно-громадського моніторингу і контролю організаційної спроможності як її здатності ефективно досягати своєї місії та підтримувати стале функціонування у довгостроковій перспективі та якості надання публічних послуг як результату виконання державно-управлінських функцій» [48]. І хоча інституційний аудит за сутністю вважається елементом державно-управлінської функції моніторингу й контролю, він скерований не на встановлення порушень та наступне використання санкцій до відповідальних осіб, а на пошуки можливостей для організаційного розвитку Верховної Ради України, результативного й ефективного здійснення нею своїх функцій.

Посилення інституційної спроможності, що є «наслідком імплементації рекомендацій інституційного аудиту, охоплює три основні напрямки діяльності, а саме: удосконалення професійно-особистісних навиків персоналу, вдосконалення процедур організації та зміцнення Верховної Ради України як системи. Визначене таким чином посилення інституційної спроможності відбувається шляхом залучення ресурсів (людських ресурсів, фінансів, мереж, знань і культури) та їх поєднання у спосіб, що призводить до змін у індивідуальній поведінці працівників організації та, як наслідок, ефективнішої та результативнішої роботи Верховної Ради України» [64].

Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України визначає покращення їх здатності до стійкого, систематичного й надійного здійснення окреслених цілей та завдань. На практиці це свідчить про удосконалення системи

управління організацією, в тому числі ухвалення рішень, фінансового менеджменту, процедур управління людським потенціалом, налагодження результативної внутрішньої та зовнішньої комунікації та ін.

Інституційний аудит – певна інвестиція в посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, іншими словами, здатність результативно здійснювати свої функції. З цією метою головно увага зосереджується на індивідуумах та інституціях. Відповідно до підходу, який застосовується в державах Євросоюзу, посилення інституційної спроможності органів державної влади триває стосовно процесів, структури й ресурсів «за допомогою:

- модернізації й оптимізації внутрішніх процесів, зокрема введення нових методів роботи, розробка системи управління якістю, впровадження інформаційних технологій тощо;

- покращення взаємодії між органами державної влади та зацікавленими сторонами, зокрема шляхом удосконалення координації, інструментів та методів для вироблення політики на основі фактичних даних, механізмів участі громадськості, заходів із кращого впровадження та застосування законодавства, інструментів для підвищення прозорості та підзвітності;

- покращення якості надання послуг, зокрема шляхом зменшення адміністративного навантаження, інтеграції послуг, запровадження електронного урядування тощо;

- розроблення відповідних адміністративних структур, зокрема шляхом перерозподілу функцій, децентралізації, удосконалення структур управління тощо;

- покращення інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів виконавчої влади;

- розроблення та впровадження стратегій і політик у сфері людських ресурсів, що заповнюють основні прогалини у цій галузі, зокрема щодо вимог до персоналу та розвитку кар'єри» [60].

Значущий елемент інституційного аудиту – власне оцінка інституційної спроможності, що передбачає визначення організаційних аспектів системи, що допомагають її результативності. Через подібне оцінювання Верховна Рада України одержує діагностику внутрішньої сфери, процесів та цілей і, крім того, краще розуміння призначення всіх зацікавлених сторін. Підсумки оцінки – відповідь на питання щодо наявних недоліків у плануванні, втілення та результативності функціонування Верховної Ради України. При цьому кожний встановлений недолік наразі – потенційна змога розвитку в перспективі.

Потенційними вигодами оцінки інституційної спроможності можуть стати:

- «розширення, урізноманітнення й посилення інклюзивності залучення громадян до функціонування інституції;
- розширення кадрового резерву на керівні посади;
- підвищення професійно-особистісних компетентностей персоналу;
- підвищення уваги до процесів стратегічного розвитку організації;
- послідовний, відчутний прогрес до досягнення цілей інституції;
- ефективніше використання ресурсів» [56].

В світовому досвіді є багато різних підходів до об'єкта оцінювання інституційної спроможності. Зокрема, об'єктом оцінювання можуть стати галузі, які гарантують інституційну стійкість організації, в тому числі практика стратегічного управління, організаційне навчання, застосування та управління технічними знаннями й навиками, управління фінансовим потенціалом, управління людським потенціалом, адміністративна інфраструктура й процеси. Крім того, об'єктом оцінювання можуть стати певні «ознаки спроможної публічної інституції, а саме:

- в інституції чітко усвідомлюють, яких професійних умінь потребують її працівники, та існує стратегія їх набуття в межах наявних ресурсних можливостей;
- внутрішня організація й управління інституцією дають змогу отримати якісні результати, незалежно від професійного рівня працівників;

– в інституції збалансовано щоденну роботу та середньостроковий розвиток» [22].

Згідно зі ще одним підходом, об'єкт інституційного аудиту – це головні аспекти досягнення стійкості роботи інституцій, зокрема зрозуміле завдання, прописана стратегія розвитку організації, персональні й професійні навички працівників, забезпечення інституції ресурсами, організаційна структура, внутрішні правила й процеси, розвинена інфраструктура, налагоджена співпраця та результативне приєднання зацікавлених сторін, якісні публічні послуги як ефект здійснення публічними інституціями державно-управлінських функцій, розвинені процедури внутрішнього моніторингу та самооцінювання.

Впорядковуючи наведені підходи, об'єктом інституційного аудиту вважаємо внутрішньоорганізаційні процеси, правила, цінності й процеси, на котрих ґрунтується робота органу виконавчої влади й усі форми суб'єктно-суб'єктних відносин на внутрішньому рівні такої інституції. Результативність процесу оцінки інституційної спроможності й інституційного аудиту в цілому перебуває в залежності від великої кількості факторів, котрі умовно можливо класифікувати на внутрішні й зовнішні. Внутрішні фактори зазвичай мають відношення до відкритості й прозорості інституції, а саме зацікавлення й готовності її керівництва комунікувати з аудиторами, існування запиту від власне інституції щодо проходження інституційного аудиту. Натомість зовнішні фактори результативності оцінювання переважним чином мають відношення до залучення до зазначеного процесу заінтересованих сторін.

Процедура покращення інституційної спроможності Верховної Ради України не передбачає негайних ефектів, оскільки супроводжується змінами на внутрішньому рівні інституції, що завжди, попри позитив або негатив, зумовлюють опір персоналу. Додавши до цього надміру забюрократизовані структури й процедури ухвалення державно-управлінських рішень, домінування політичної доречності над економічністю, результативністю й ефективністю, брак в

переважного числа інституцій не те, що стратегії, а й конкретно визначеної ролі, одержимо вкрай складне завдання для інституційного аудиту. Проте не подолавши зазначені перепони та без гарантування стійкого організаційного розвитку інституцій не може відбуватися ні утворення дієвої системи державного управління, ні формування демократичної, соціальної й правової держави.

Таким чином, зростання інституційної спроможності Верховної Ради України – вагомий крок до введення концепції доброго врядування в Україні, а також її виведення на якісно новий рівень функціонування. Гармонізація таких головних елементів, як місії й візії, системи менеджменту, організаційної структури, комунікації на внутрішньому рівні інституції, а також із зовнішнім середовищем, системи навчання й мотивування працівників, ефективних практик та процесів, дозволить Верховній Раді України втілювати визначені їм завдання й досягати цілей діяльності.

3.2. Пріоритетні напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України в сучасних умовах

У парламентсько-президентській республіці, якою є сучасна Україна, парламент (Верховна Рада України) зобов'язаний не лише відігравати, а й посилювати ключову роль у системі органів державної влади, організовуючи та підтримуючи ефективний зворотний зв'язок між соціальним середовищем і системою державної влади, упорядковуючи систему політичного представництва суспільних інтересів, застосовуючи дієві механізми контролю над виконавчою владою, підвищуючи рівень відкритості й транспарентності законодавчого процесу [7].

Така значущість українського парламенту пояснюється передусім тим, що саме він «формує національну ідею, здатну консолідувати суспільство, а відповідно й відображати інтереси всіх прошарків суспільства» [45].

Потреба покращення його інституційної спроможності як обраного народом загальнонаціонального представницького органу спричинена неналежною відповідальністю Верховної Ради України за якість ухвалених законів, ефективністю контролю за їхнім введенням, а також недостатнім представництвом інтересів усіх громадян держави.

Через це постає необхідність у посиленні інституційної спроможності парламенту України, що відбилося на новітніх запитах українського соціуму, виражених значущістю програмних завдань Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Євросоюзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми країнами-членами, з іншого боку, законів України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Регламент Верховної Ради України», та, крім того, в сучасних вимогах Європейського парламенту стосовно внутрішньої реформи та посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Ми переконані, що в нашому дослідженні доречно окреслити парламентаризм як широке поняття, яке синтезує в собі і вид організації державної влади, і визначений спосіб управління державою, й процедуру взаємодії парламенту з інститутами виконавчої, а також судової гілок влади, й систему взаємодії держави й соціуму, і систему представницьких органів влади з конкретним розподілом функцій законодавчих та виконавчих органів і з пріоритетним значенням парламенту як безперервно діючого представницького органу влади, який формується через демократичні вибори.

Найбільшою мірою це стосується країн, де парламентаризм на рівні теорії і практики перебуває на стадії становлення. Причому Україна стабільно тримає статус «гібридної демократії», яка слідує після «повної демократії» та «недостатньої демократії». Статус країни з перехідним (гібридним) режимом відзначається постійними непрямыми порушеннями на виборах, які створюють перепони для визнання їх чесними й вільними. В них уряд нерідко тисне на політичних опонентів, немає незалежної судової системи, розповсюджена корупція,

переслідування й тиск на засоби масової інформації, бракує повноцінного верховенства права та значно вираженіші недоліки, порівнюючи з неповними демократіями в секторах розвитку політичної культури, незначий ступінь участі в політиці, та існуючі проблеми у функціонуванні системи управління. Через це покращення індексу демократії, ми вважаємо, підтримуватиме в Україні розвиток парламентаризму. Своєю чергою, це відобразиться на поліпшенні виборчого процесу й плюралізмі, роботі уряду, політичній участі, політичній культурі й громадянських свобод.

Здійснений аналіз дозволив визначити низку чинників, що вказує на незавершеність теорії та недосконалість практики парламентаризму в Україні. З-поміж означених чинників варто виокремити наступні:

- брак сталих демократичних традицій в галузі публічної політики й суспільно-владних відносин;
- незавершені процеси побудови громадянського суспільства й партійної системи;
- порівняно невисокий ступінь політичної свідомості й культури в соціумі;
- занепад ідеології лібералізму та представницької демократії, що характеризуються такими глобальними тенденціями, як: домінантний розвиток інститутів виконавчої влади у сфері державного управління;
- формалізація та спрощення процедури парламентського контролю за діяльність уряду;
- космополітизація в системі державного управління та зростання факторів зовнішнього управління;
- збільшення кількості персоналізованих партій за умов зростання політичного популізму в діяльності парламенту та депутатів;
- комерціалізація парламентської діяльності на користь інтересів потужних приватних компаній.

Ми встановили, що вплив названих факторів зумовлює ряд несприятливих для України процесів, а саме: отримання парламентаризмом імітаційних особливостей, які негативним чином відображаються на демократичному процесі, а також розвитку суспільно-владних відносин та зменшення рівня довіри до Верховної Ради України (за даними на жовтень 2023 року цей показник становить 21%, у порівнянні з 58 % у травні минулого року).

Фігурування народних депутатів в антикорупційних розслідуваннях та відсутність чіткої підзвітності народних депутатів перед виборцями. Така підзвітність – вимога Закону України «Про статус народного депутата». До того ж зазначений Закон хоч і накладає зобов'язання на парламентарів надавати виборцям інформацію про депутатську роботу на зборах виборців або в засобах масової інформації не рідше, як двічі в рік, однак він не передбачає ніякої санкції, якщо звітування перед виборцями не відбулося.

Зрозуміло, що такий стан справ «не сприяє не лише посиленню взаємодії у форматі «народний депутат – виборці» та оцінюванню останніми парламентської діяльності обраних ними представників, а й дієвому представництву інтересів виборців у парламенті. Тому для посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, починаючи з 2016 р., запропоновано низку заходів, якими передбачено внесення низки комплексних змін» [13]. Основними серед них є такі.

1. «Внесення змін до Регламенту Верховної Ради України:

- поширення основних норм Регламенту Верховної Ради України на широке коло позапарламентських суб'єктів конституційно-правових відносин;
- розвиток політичної культури парламентарів та корпоративної політичної відповідальності парламенту, дотримання ними етичних норм і стандартів, надання народному депутату та його команді різноманітної підтримки;
- забезпечення якісних змін організаційно-правового характеру, зокрема забезпечення прозорості й відкритості парламентської діяльності та підвищення рівня адміністративної спроможності парламенту;

– удосконалення якості законів, забезпечення їх відповідності європейським стандартам демократії та верховенства права» [23; 41].

Названі заходи орієнтовані на усунення нерезультативності парламенту й введення конкретних меж відповідальності за різні його порушення, зростання системності діяльності народних депутатів, а також комітетів, посилення співдії парламенту з урядом та ін.

При цьому, як зазначають вітчизняні вчені, «виконання рекомендацій Венеціанської Комісії, інших авторитетних міжнародних організацій – Інституту Світового банку, Програми розвитку ООН, Європейської комісії, Міжпарламентського союзу, Парламентської Асоціації співдружності націй, Національного демократичного інституту міжнародних відносин, Парламентської асамблеї франкомовних країн тощо – є тестом для України на зрілість та відданість європейським стандартам» [18].

Дотримання основних європейських цінностей, таких як «свобода, гідність, правова держава, демократія, громадянськість, толерантність, справедливість; підвищення партійної та фракційної дисципліни в парламенті; досягнення політичного консенсусу в парламенті для прийняття якісних законів; формування корпоративної політичної відповідальності та сумлінного, а не примусового виконання парламентських повноважень мають стати головними пріоритетами в діяльності народних депутатів України» [8].

Зазначеному повинна сприяти внутрішня реформа, а також зростання інституційної спроможності Верховної Ради України, встановлені Постановою Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Наведеною Постановою затверджено Рекомендації стосовно внутрішньої реформи й покращення інституційної спроможності Верховної Ради України. Зокрема, в названій Постанові встановлено наступні вектори змін: законодавча спроможність і законотворчий процес у Верховній Раді України; політичний контроль виконавчої

гілки влади; відкритість, прозорість і підзвітність суспільству; наближення законодавства України до права ЄС; адміністративна спроможність; коаліція, опозиція й діалог у Верховній Раді України; додержання етичних норм та стандартів поведінки у Верховній Раді України.

Кожен з векторів визначає певні зміни; останній – напрацювання й інституціоналізації у Верховній Раді України Кодексу поведінки народного депутата України, що ґрунтується на засадах всеохопності, консультативності, прозорості й згідно з кращою світовою практикою.

Важливим також є зростання значення й місії єдиної в Україні кафедри парламентаризму, котра з 2009 року діє спочатку на базі Національної академії при Президентові України, а зараз у Навчально-науковому інституті публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, створюючи відповідні умови для магістерської та докторської програм з підготовки спеціалістів парламентської діяльності. Якраз через це ми допускаємо «своєчасним вирішити на загальнонаціональному рівні питання щодо державного замовлення на таке навчання і запровадження обов'язкового проходження навчання претендентами на керівні посади у представницьких органах влади різних рівнів. На нашу думку, така професійна підготовка, крім усього іншого, сприятиме усвідомленню простої, на перший погляд, аксіоми про те, що ефективна законодавча діяльність потребує від народних депутатів сучасних знань, умінь та навичок, що мають обов'язково реалізовуватися в україноцентричній спрямованості їх парламентської діяльності» [37].

Крім того, рекомендовано визначити активне залучення народних депутатів України Верховної Ради України IX скликання, їхніх помічників і представників політичних партій, котрі одержали отримали два та більше відсотків підтримки голосів виборців під час останніх парламентських виборів, до освітнього та освітньо-наукового процесів з професіоналізації політичних інститутів державної влади на кафедрі парламентаризму.

Здійснений розгляд дозволив зробити висновок про те, що усунути кризу можна у випадку наступної демократизації політичної системи й результативного реформування виборчого законодавства, орієнтованого на гарантування реального народовладдя зі значним ступенем професійної компетентності й політичної відповідальності народних обранців через використання новітніх інформаційних механізмів, а також правової процедури зростання інституційної спроможності Верховної Ради України.

Висновки до розділу 3

Обґрунтовано інституційний аудит як засіб зростання інституційної спроможності Верховної Ради України. З'ясовано, що процедура покращення інституційної спроможності Верховної Ради України не передбачає негайних ефектів, оскільки супроводжується змінами на внутрішньому рівні інституції, що завжди, попри позитив або негатив, зумовлюють опір персоналу. Додавши до цього надміру забюрократизовані структури й процедури ухвалення державно-управлінських рішень, домінування політичної доречності над економічністю, результативністю й ефективністю, брак в переважного числа інституцій не те, що стратегії, а й конкретно визначеної ролі, одержимо вкрай складне завдання для інституційного аудиту. Проте не подолавши зазначені перепони та без гарантування стійкого організаційного розвитку інституцій не може відбутися ні утворення дієвої системи державного управління, ні формування демократичної, соціальної й правової держави. Таким чином, зростання інституційної спроможності Верховної Ради України – вагомий крок до введення концепції доброго врядування в Україні, а також її виведення на якісно новий рівень функціонування. Гармонізація таких головних елементів, як місія й візія, системи менеджменту, організаційної структури, комунікації на внутрішньому рівні інституції, а також із зовнішнім середовищем, системи навчання й мотивування працівників, ефективних практик

та процесів, дозволить Верховній Раді України втілювати визначені їм завдання й досягати цілей діяльності.

Визначено пріоритетні напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умову усунення кризи вітчизняного парламентаризму, до яких віднесено: докорінна зміна якості законодавчого процесу шляхом введення нової моделі або комплексного переформатування наявних процесів, де ініціаторами мають стати менеджмент парламенту або ключові суб'єкти ухвалення рішень; забезпечення інституціоналізації опозиції та чітке визначення правових підстав і меж повноважень коаліції депутатських фракцій у єдиному законодавчому органі нашої держави; завершення процедури прийняття закону про парламентську службу, що врегулює статус парламентських службовців; забезпечення оцінки ймовірних наслідків від ухвалення законів, що створюватиме відповідні умови для координації діяльності органів Парламенту, а також структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, представників професійної громадськості; виконання рекомендацій місії Європейського парламенту стосовно внутрішньої реформи й зростання інституційної спроможності Верховної Ради України; визначення етичних принципів, правил їх застосування у професійному житті та деталізованих інструкцій поведінки народних обранців шляхом прийняття в Україні Етичного кодексу парламентаря тощо.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі сформовано ряд теоретичних, методичних і практичних положень щодо розкриття теоретичних засад дослідження проблем інституціональної стійкості Верховної Ради України та обґрунтування напрямів її удосконалення. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті визначених у роботі мети і завдань.

1. Визначено, що інституційна спроможність державних органів влади виявляється у їхній здатності в межах чинного законодавства розробляти та впроваджувати заходи регулюючого впливу на систему відносин, яка формується у сфері, що під їхньою компетенцією, з досягненням визначених показників економічної та соціальної ефективності.

Виявлено, що інституційна спроможність парламенту визначається його здатністю ефективно виконувати функції та завдання як єдиного законодавчого органу в системі влади в частині: законотворчої діяльності, представлення інтересів громадян, парламентського контролю, здатності парламенту до ефективної внутрішньої організації та координації роботи своїх членів, взаємодії з громадськістю.

2. Встановлено, що інституціональний розвиток у різних секторах публічного управління на тлі гарантування сталого розвитку необхідно реалізувати шляхом посилення інституційних структур з метою інтеграції питань спроможності в усі сектори публічної політики й з метою досягнення відповідного публічного управління. Також необхідно визначити низку потрібних критеріїв, нормативних правил та стратегій, котрі можуть застосовувати інститути публічного управління й, крім того, групи громадянського суспільства, аби зробити інституції значно спроможнішими.

3. Показано, що у рамках проведення Парламентської реформи в контексті

посилення інституційної спроможності Верховної Ради України напрацьовуються наступні актуальні проекти:

- формування інноваційного цифрового парламенту («Рада цифрова», «Цифрові комітети») для забезпечення безперервності та прозорості у діяльності єдиного законодавчого органу держави;

- створення міжнародного конгрес-холу для підвищення якості комунікації Українського Парламенту з громадянами, міжнародними інституціями, парламентаріями інших держав;

- утворення Офісу нормопроєктування та його матеріально-технічне забезпечення для надання народним депутатам України допомоги у підвищенні якості законопроектів;

- утворення Бюджетного офісу Верховної Ради України – аналітичного центру, покликаного посилити парламентський контроль за бюджетним процесом та діяльністю Кабінету Міністрів України у цій сфері;

- створення ЦЕНТРУ ДЕРЖАВНОСТІ для підтримки відкритості Українського Парламенту, покращення комунікації з громадянами, підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність Верховної Ради України з виділенням окремого поверху для Зали історії Європейського Союзу.

4. Обґрунтовано інституційний аудит як засіб зростання інституційної спроможності Верховної Ради України. З'ясовано, що процедура покращення інституційної спроможності Верховної Ради України не передбачає негайних ефектів, оскільки супроводжується змінами на внутрішньому рівні інституції, що завжди, попри позитив або негатив, зумовлюють опір персоналу. Додавши до цього надміру забюрократизовані структури й процедури ухвалення державно-управлінських рішень, домінування політичної доречності над економічністю, результативністю й ефективністю, брак в переважного числа інституцій не те, що стратегії, а й конкретно визначеної ролі, одержимо вкрай складне завдання для інституційного аудиту. Проте не подолавши зазначені перепони та без гарантування

стійкого організаційного розвитку інституцій не може відбуватися ні утворення дієвої системи державного управління, ні формування демократичної, соціальної й правової держави. Таким чином, зростання інституційної спроможності Верховної Ради України – вагомий крок до введення концепції доброго врядування в Україні, а також її виведення на якісно новий рівень функціонування. Гармонізація таких головних елементів, як місії й візії, системи менеджменту, організаційної структури, комунікації на внутрішньому рівні інституції, а також із зовнішнім середовищем, системи навчання й мотивування працівників, ефективних практик та процесів, дозволить Верховній Раді України втілювати визначені їм завдання й досягати цілей діяльності.

5. Визначено пріоритетні напрями посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умову усунення кризи вітчизняного парламентаризму, до яких віднесено: докорінна зміна якості законодавчого процесу шляхом введення нової моделі або комплексного переформатування наявних процесів, де ініціаторами мають стати менеджмент парламенту або ключові суб'єкти ухвалення рішень; забезпечення інституціоналізації опозиції та чітке визначення правових підстав і меж повноважень коаліції депутатських фракцій у єдиному законодавчому органі нашої держави; завершення процедури прийняття закону про парламентську службу, що врегулює статус парламентських службовців; забезпечення оцінки ймовірних наслідків від ухвалення законів, що створюватиме відповідні умови для координації діяльності органів Парламенту, а також структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, представників професійної громадськості; виконання рекомендацій місії Європейського парламенту стосовно внутрішньої реформи й зростання інституційної спроможності Верховної Ради України; визначення етичних принципів, правил їх застосування у професійному житті та деталізованих інструкцій поведінки народних обранців шляхом прийняття в Україні Етичного кодексу парламентаря тощо.

Зазначені й решта рекомендацій будуть сприяти зростанню посиленню

інституційної спроможності Верховної Ради України на базі напрацьованих світовою практикою принципових положень її діяльності в сучасній демократичній, соціальній, правовій державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів. *Політичний менеджмент*. 2006. № 5. С. 44–52
2. Білинська М.М., Петроє О.М. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. Київ : НАДУ, 2019. 210 с
3. Васильєва О., Васильєва Н., Приліпко С. Професіоналізація публічних службовців – вимога успішності задекларованих в Україні реформ. *Теорія і практика публічного управління*. 2020. Випуск 1. С. 18-25
4. Ватаманюк З. Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика. Львів: „Новий світ – 2000”, 2005. 648 с
5. Верстюк В.Ф. Історія України: навчальний посібник. URL: <https://uahistory.co/book/verstuk/>
6. Вініченко І.І., Крючок С.І. Економічна стійкість підприємства та її складові. *Агросвіт*. 2016. № 24. С. 13-20
7. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. Київ: НАДУ, 2016. 672 с
8. Даниленко Л. І., Твердохлєб М. Ю. Підвищення індексу ціннісно-орієнтованої діяльності українських парламентарів як фактор протидії корупції. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т. 5. С. 121-123
9. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06. 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
10. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

11. Долбнєва Д. В. Дослідження сутності та необхідності публічного аудита як вектора модернізації державного управління та фінансового контролю в Україні. *Технологічний аудит та резерви виробництва*. 2017. № 1/4(33). С. 53.

12. Домбровська О.М. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28

13. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлені місією Європейського парламенту оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. у вересні 2015 – лютому 2016). URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

14. Дорожня карта внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. *Віче*. 2016. № 5-6. С. 8-10

15. Європейське врядування. Біла книга. URL: http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf

16. Жукова Л.М. Інституційна стійкість держави в умовах глобальної нестабільності. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 3-7

17. Жукова Л.М. Роль держави у забезпеченні інституційної стійкості господарської системи. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 12. С. 13-18

18. Ільков О. Венеціанська Комісія та Україна: український шлях до демократії через право. *Парламент*. 2016. Вип. 3. С. 21–22

19. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. С. 9

20. Іщенко І.В. Політичні інститути в нестабільному середовищі: функціональні особливості: монографія. Дніпропетровськ : Інновація, 2015. 306 с.

21. Ковалівська С. Рада на роздоріжжі: «скажений принтер-8» чи вдумливий парламент. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/28/7163407/>
22. Колісніченко Н.М., Войновський М.М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність поняття та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 16. С. 302
23. Концепція комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України (проект). URL: http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/chasopys_04-2015.pdf
24. Крап А. Демократичні процедури та їх роль у формуванні стабільності транзитних суспільств. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія. Соціологія. Філософія*. 2010. Вип. 14. С. 27–31
25. Крисенко О.В. Вплив неформальних інститутів на український політичний процес. Стратегічні пріоритети: наук.-аналіт. щокварт. зб. Київ : НІСД, 2012. № 4. С. 58–62
26. Лагутін В. Стабільність суспільного розвитку: досвід міждисциплінарного дослідження. *Економічна теорія*. 2017. № 2. С. 5-18
27. Лібанова Е., Хвесик М. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с
28. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с
29. Матвійчук Н.М. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму природокористування. *Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту*. 2015. № 11. С. 136-144
30. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та

Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. *Віче*. 2015. № 13. С. 4-5

31. Міщенко Д.А. Розвиток інституційного середовища системи державного управління в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 1 (16). С. 56-61

32. Мовчанюк А.В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 20-24

33. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. К.: Основи, 2000. 198 с

34. Обушна Н. Публічний аудит: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 4(31). С. 28

35. Павлюк А.П. Інституційно-правове забезпечення реформи територіальної організації влади в Україні. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2. С. 113-120

36. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики. К. Вид. дім «КиєвоМогилянська академія», 2006. 549 с

37. Пашко Л. А. Сучасна політична еліта. Елітознавство: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2013. С. 123–140

38. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2018. Вип. 4(78). С. 385

39. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

40. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>

41. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

42. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. No 599/2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>

43. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 No 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>

44. Прямухіна Н.В. Міждисциплінарна природа стійкості розвитку та ефективності управління на рівні регіональних соціально-економічних систем. *INTERCONF*. 2020. № 2 (38). С. 487-499

45. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / за наук. ред. д-ра наук з держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

46. Рибій О. Різновиди та умови встановлення рівноваги політичних інститутів. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. Вип. 21. С. 119-127

47. Серняк О. І. Перспективи залучення громадськості до проведення інституційного аудиту органів публічної влади в Україні // Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матер. XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. уч. для аспір. та докт. (29 травня 2020 р., м. Одеса). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 160

48. Серняк О. І. Роль інституційного аудиту в забезпеченні організаційного розвитку інституцій регіонального управління та місцевого самоврядування // Розвиток публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (23 – 24 квітня 2020 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С.

Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 181

49. Стойко О.М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2016. 416 с

50. Ткач А.А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монографія. К.: НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. 295 с

51. Ткачова О.К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=587>

52. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. К. : Логос, 2015. 124 с.

53. Турен А. Повернення дієвця. К.: „Альтерпрес”, 2003. 320 с

54. Федорчак О.В. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління*. 2017. № 1 (50). С. 53-63

55. Benchmarking for Parliaments: Self-assessment or minimum criteria? / Coordinated by Dick Toornstra, Christian Meseth & Silvia Hadzhiyaneva. Brussels: European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2012, p. 33–34

56. Capacity Building Requirements – Evaluation Framework. Work Package 2. D2.2 Evaluation Framework. 2020. URL: <https://www.suits-project.eu/wp-content/uploads/2018/12/Evaluation-Framework.pdf>

57. David Easton. An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*. Vol. 9. №. 3. (Apr., 1957). P. 383–400. Stable. URL: <http://links.jstor.org/sic?i?sici=00438871%28195704%299%3A3%3C383%3AA%3A%3E2.0.CO%3B2-Q>

58. International Framework: Good Governance in the Public Sector. 2014. URL : <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-inthe-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>

59. Goodson S. G., Mory K. J., Lapointe J. R. Supplemental Guidance: The Role

of Auditing in Public Sector Governance. 2nd ed. [S. p. : s. n.], 2012. P. 5.

60. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building. 2014. URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144&langId=en>

61. Jong-Han Yoon Conditions for successful public policies of sustainable development institutional capacity, democracy, and free trade. *International Review of Public Administration*. 2014. Volume 19. Issue 3. P. 252-266

62. Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton

63. Keohane, R.O., Haas, P.M. and Levy, M.A. (1993) *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge

64. Langaas M. D., Odeck J., Bjørvig K. *The Concept of Institutional Capacity Building and Review of Road Sector Projects*. URL: https://www.vegvesen.no/_attachment/112627

65. Leuenberger D.Z., Bartle J.R. Unsustainable development: Hurricane Katrina and the flaws in transportation infrastructure policy and management. *PA Times*. 2005. Vol. 28. Issue 10. P. 5

66. Leuenberger, D.Z. and Wakin, M. Sustainable Development in Public Administration Planning: An Exploration of Social Justice, Equity, and Citizen Inclusion. *Administrative Theory & Praxis*. 2007. 29(3). P. 394-411

67. Masik G. Economic resilience: The case of Poland and Certain European regions *Geographia Polonica*. 2016. № 89 (4). P. 457-471

68. Mayunga J. Understanding and applying the concept of community disaster resilience: A capital-based approach. *Summer Academy for Social Vulnerability and Resilience Building*. 2007. P. 1-16

69. Novak-Kalyayeva L., Kuczabski A., Yasnyska N., Andreyeva S., Shapovalova I. Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development. *Proceedings of the 32nd Conference IBIMA 2018 – Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation*

Management from Regional expansion to Global Growth 2018. P. 2023-2031

70. Pike A., Dawley S., Tomaney J. Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2010. Vol. 3. Issue 1. P. 59-70

71. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427. Development and International Cooperation: Environment. Oxford: Oxford University Press, 1987. 300 p

72. Sonn C., Fisher A. Sense of Community: Community Resilient Responses to Oppression and Change. *Journal of Community Psychology*. 1998. № 26 (5). P. 1-32

73. Spangenberg, J.H. (2001) Institutional sustainability indicators in Agenda 21, 1998–2000, UBA German Environment Agency, Berlin

74. Spangenberg J.H. Investing in Sustainable Development The Reproduction of Man Made, Human, Natural and Social Capital in: *Int. J. Sustainable Development*. 2001. Vol. 4. P. 184-201

75. Spruyt H. The origines, developments, and possible decline of the modern state. *Annual review of political science*. 2002. Vol. 5. P. 127-149

76. Walker J.L. Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*. 1977. Vol. 7 (4). P. 423-445