

Інформаційна довідка щодо функціонування демократичних інституцій в Україні*

***Анотація.** В Інформаційній довідці надано загальний огляд пріоритетів реформ щодо функціонування демократичних інституцій в Україні, визначених відповідно до оцінки прогресу України на її шляху до Європейського Союзу (далі – ЄС) та в рамках Пакета розширення ЄС 2024. В умовах воєнного стану Україна сформувала власну модель «воюючої демократії», в основі якої – досягнення балансу між функціонуванням демократичних інститутів і забезпеченням національної безпеки. Реалізація фундаментальних реформ є політичним процесом ухвалення рішень щодо розбудови демократії в Україні в проєкції розширення ЄС.*

***Ключові слова:** Європейський Союз, розширення ЄС, кластер «фундаментальних реформ», громадянське суспільство, демократичні інституції, повоєнні вибори, парламент.*

I. Вступ. Визначивши на конституційному рівні стратегічний курс держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі, Україна третій рік в умовах жорстокої воєнної російської агресії демонструє надзвичайну стійкість у захисті свого цивілізаційного вибору, підтверджує відданість спільним європейським демократичним цінностям і реалізує свою дорожню карту щодо досягнення євроінтеграційних цілей. За два роки після подання 28 лютого 2022 року заявки щодо набуття членства в ЄС Україна виконала всі 7 рекомендацій, наданих у межах Пакета розширення ЄС 2023, що було визнано Європейською Комісією високим прогресом і стало підставою для рішення ЄС про відкриття переговорів про вступ України до ЄС. 25 червня 2024 року відбулася Перша Міжурядова конференція, що ознаменувала офіційне відкриття переговорів про приєднання. За чинною методологією розширення ЄС, цей етап включає вступні переговори, що починаються з відкриття кластера «фундаментальних реформ» (Cluster 1: The Fundamentals of the Accession Process / *Основи процесу вступу в ЄС*). Результативність реалізації окреслених ним завдань визначає успішність реформування національної правової системи відповідно до спільних цінностей та засадничих стандартів ЄС, і це найскладніший і найважливіший компонент на шляху формування демократичної інституційної системи євроінтеграційного типу.

30 жовтня 2024 року Європейська Комісія ухвалила Звіт щодо прогресу України за 2024 рік (далі – Звіт)¹ та свій щорічний Пакет розширення, в якому

¹ 30 жовтня Генеральний директорат Єврокомісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення ЄС (DG NEAR) опублікував Звіт щодо прогресу України за 2024 рік : COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF REGIONS. 2024 Communication on EU enlargement policy. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

відзначено визнання відданості України проведенню реформ на шляху до вступу в ЄС, її досягнень після Першої Міжурядової конференції, що підтверджується аналітичною експертизою *acquis* (скринінг), яка просувається безперешкодно².

II. Основна частина. Першим у кластері «фундаментальних реформ» визначено блок щодо функціонування демократичних інституцій, що засвідчує його важливість для цілей найбільш гармонійної інституційної інтеграції України до ЄС. Паралельно з реалізацією реформ відповідно до «фундаментального» кластера врахування потребують загальновизнані Копенгагенські критерії 1993, насамперед, політичні, де центральне місце відведено питанням функціонування демократичних інституцій. Водночас національна рамка України щодо виконання вимог розширення потребує врахування її потреб як держави, яка в умовах воєнного стану через повномасштабну воєнну російську агресію захищає свою демократію, формуючи новий досвід і власну модель «воюючої демократії».

Виборчий процес. У Звіті високо оцінені прагнення України щодо проведення демократичних виборів та відзначено, що загалом виборче законодавство залишається сприятливим для організації демократичних виборів, а ключові рекомендації з останніх звітів Місії зі спостереження за виборами Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (БДПЛ/ОБСЄ) були виконані. Разом із тим, заборона виборів в умовах воєнного стану апелює до концентрації зусиль щодо підготовки до демократичних *повоєнних виборів* – це оцінюється як першочергове завдання після припинення воєнного стану, є обов'язковим етапом (на кшталт додаткового іспиту) до успішної євроінтеграції. Ці вибори мають відповідати насамперед загальновизнаним демократичним принципам виборчого процесу, кращим світовим практикам із дотриманням високих стандартів. Із метою підготовки до повоєнних виборів Центральною виборчою комісією організовано роботу з урахуванням ризиків за трьома напрямками щодо напрацювання: плану заходів з організації підготовки та проведення післявоєнних виборів; механізмів актуалізації відомостей про виборців для забезпечення проведення післявоєнних виборів; пропозицій щодо організації голосування виборців, які проживають або на день проведення голосування перебувають на території іноземної держави³.

У зв'язку з цим у 2024 році активізувалася робота над удосконаленням виборчого законодавства в контексті тих рекомендацій зі звітів ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами, що потребують виконання.

² Єврокомісія ухвалила Пакет розширення 2024 року. Представництво Європейського Союзу в Україні. 30.10.2024.

URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%8F-%D1%83%D1%85%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%BF%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%88%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-2024-%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83_uk?s=232

³ Звіт Центральної виборчої комісії 2023. URL: https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/Zvit-CVK_2023.pdf

Так, відповідно до європейських стандартів щодо збалансованого представництва жінок і чоловіків у виборчому процесі⁴ на розгляд парламенту подано законопроекти про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення **збалансованого представництва жінок та чоловіків** у Верховній Раді України та місцевих радах (реєстр. № 11300 від 27.05.2024; реєстр. № 11300-1 від 05.06.2024).

З урахуванням рекомендації щодо **інклюзивних** та стійких виборчих процесів, під патронатом парламентських комітетів проводяться заходи щодо обговорення проблем та перспектив законодавчої розробки механізмів усунення обмежень виборчих прав через інтелектуальну або психосоціальну інвалідність, а також впровадження у зв'язку з цим практичних заходів на виборчих дільницях для посилення таємності голосування, інших актуальних питань виборчого процесу⁵.

Український парламент (Верховна Рада України) в умовах воєнного стану продовжує виконувати законодавчу функцію, забезпечуючи безперервний демократичний процес прийняття рішень, зокрема в межах євроінтеграційного процесу України. Ефективність роботи Українського парламенту в умовах воєнного стану щодо ухвалення ключових рішень, особливо з питань оборони та безпеки, забезпечується міжпартійною більшістю, а злагоджена робота з виконання завдань щодо євроінтеграції та співробітництва зі структурами ЄС, зокрема щодо виконання 7 рекомендацій Єврокомісії, засвідчили підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

При тому, що створено основні інституційні структури інтеграції до ЄС, які беруть участь у процесі скринінгу, посилення потребують інструменти планування та механізми міжінституційної взаємодії щодо забезпечення євроінтеграційного процесу. Це посилення має включати **розробку Національної програми адаптації законодавства України до Acquis ЄС**.

Оптимізації законодавчого процесу може слугувати впровадження **спеціальної процедури прийняття євроінтеграційних законів**. Постала необхідність унормування на законодавчому рівні уніфікованих процедур опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Відповідні механізми втілені, зокрема, у проекті Закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права

⁴ Резолюція 1706 (2010) ПА РС Збільшення представництва жінок в політиці через виборчу систему. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1045_rez_1706.htm

⁵ Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування: «Реформи. Децентралізація. Євроінтеграція»: Бучанський форум, 06.12.2024. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/85076.html ; «Забезпечення інклюзивності та доступності виборчого процесу в контексті повоєнних викликів. Стан виборчої інфраструктури після війни та пошук рішень» : круглий стіл, 07.10.2024. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/254266.html ; «Агітація в мережі Інтернет та у закордонному виборчому окрузі з урахуванням правового регулювання країн, які прийняли найбільшу кількість українських мігрантів, а також потенційних новацій ЄС» : круглий стіл, 26.11.2024. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/256097.html

Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» (реєстр. № 8242 від 28.11.2022), який також спрямований на максимальне забезпечення взаємодії всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи під час розгляду євроінтеграційних ініціатив.

Із метою посилення демократичних засад в організації законодавчого процесу прийнято Закон України «**Про правотворчу діяльність**», введення в дію якого передбачено через рік після закінчення воєнного стану. Утім, парламент має вжити практичних заходів для вдосконалення загальної процедурної та методологічної бази щодо оцінки впливу законопроектів та ефективності закону.

Важливим кроком у підвищенні прозорості та якості законодавства після скасування воєнного стану стане прийнятий Закон України «**Про публічні консультації**», спрямований на залучення участі громадян в управлінні державними справами.

Забезпечення стабільного функціонування демократичного парламенту потребує більшої визначеності у збалансуванні його структури, зокрема щодо інституалізації **парламентської опозиції**. Відповідні законопроекти знаходяться на розгляді в парламенті (реєстр. № 1211 від 30.08.2019; реєстр. № 1211-1 від 12.09.2019).

Законодавство **про політичні партії** потребує комплексного оновлення, зокрема з урахуванням перспектив приєднання до європейського політичного простору. Наразі законодавчо опрацьовуються найбільш актуальні питання. Так, із метою реформування партійного фінансування у серпні 2023 року оновлено правове регулювання механізмів фінансування політичних партій і державного нагляду за їх діяльністю.

Пріоритетними напрямками залишаються питання подальшого вдосконалення механізмів **парламентського контролю** та **моніторингу виконання законодавства**.

Багаторівневе управління в умовах воєнного стану залишається вирішальним для стійкості й відновлення країни.

Уряд України (Кабінет Міністрів України), виконуючи головні завдання оборони та безпеки, реалізує політику проведення реформ, пов'язаних з інтеграцією в ЄС, забезпечення макроекономічної стабільності, економічного та загального відновлення, та продовжує ефективно функціонувати, у тому числі у взаємодії з іншими органами державної влади та із залученням представників громадянського суспільства.

Використання потенціалу інститутів **місцевого самоврядування** є недостатнім і потребує посилення, зокрема відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Прийняті нещодавно зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покликані сприяти прогресу, посиленню прозорості місцевого самоврядування та демократії на місцевому рівні, зокрема, вони спрямовані на врегулювання інституту старост в умовах воєнного стану. Посилення **фіскальної децентралізації** за рахунок розширення бази місцевого

оподаткування (зокрема в частині перерозподілу ПДФО), запровадження збалансованих адміністративних зборів за місцеві послуги сприятимуть підвищенню спроможності місцевого самоврядування.

Водночас законодавчого уточнення потребують *критерії створення місцевих військових адміністрацій* як важливий захід щодо альтернативного заміщення управління на місцях.

Громадянське суспільство залишається ключовим елементом української демократії. Організації громадянського суспільства в Україні продовжують сприяти стійкості суспільства в цілому. Державна політика та законодавча база сприяє розвитку волонтерства і здійсненню діяльності організацій громадянського суспільства, незважаючи на обмеження воєнного стану, що зумовили також дещо надмірні бюрократичні вимоги й перевірки з боку різних органів (податкових органів, Міністерства юстиції) під час реєстрації.

Конструктивна співпраця між органами влади та організаціями громадянського суспільства відбувається в широкому діапазоні політичних сфер. Перспективи повоєнного розширення участі громадянського суспільства в усіх сферах державного управління, забезпечення прозорого процесу прийняття рішень, у тому числі законотворчих, окреслені прийнятим Законом України «Про публічні консультації».

Зумовлені воєнним станом об'єктивні ризики щодо здійснення діяльності журналістами, представниками медіа, громадськими активістами та правозахисниками потребують зміцнення існуючих механізмів їхнього захисту (від тиску, погроз, залякувань), зокрема шляхом посилення відповідальності за вчинення таких дій.

Удосконалення потребують і фінансові інструменти забезпечення діяльності громадських організацій, зокрема в питаннях доступу до банківських послуг, з урахуванням установлених законодавством запобіжників щодо відмивання грошей і фінансування тероризму.

III. Висновки. Залишаючись відданою європейським демократичним цінностям та стратегічному курсу щодо повноправного членства в ЄС, Україна майже три роки в умовах повномасштабної воєнної російської агресії захищає свій цивілізаційний вибір і проводить євроінтеграційні реформи. Тож, досвід нашої держави є унікальним як для ЄС, так і для самої України. Просування України на шляху до вступу в ЄС є складним політичним процесом вирішення стратегічних викликів. Кластер «фундаментальних реформ» Пакета розширення ЄС для України відкриває рамка реформ щодо функціонування демократичних інституцій. В умовах воєнного стану Україна сформувала власну модель «воюючої демократії», в основі якої – досягнення балансу між функціонуванням демократичних інститутів і забезпеченням національної безпеки. Першочерговим завданням держави після припинення воєнного стану є проведення демократичних повоєнних виборів за європейськими стандартами.

Для забезпечення стійкості демократії важливо, щоб демократичні інституції функціонували в просторі політичного діалогу, у злагодженій міжінституційній комунікації. Посилення демократизації парламентської діяльності потребує інституалізації опозиції, більшого включення в правотворчий процес представників громадянського суспільства та медіа. В українському суспільстві та владі, включно з парламентською опозицією, існує загальний консенсус щодо того, що інтеграція до ЄС є пріоритетом для країни (див. Додаток).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ

