

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут гуманітарних і соціальних наук  
Кафедра історії та політичної теорії

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня бакалавра**

студента Кирпи Владислава Віталійовича  
(ПІБ)  
академічної групи 052-21-1  
(шифр)  
спеціальності 052 Політологія  
(код і назва спеціальності)  
за освітньо-професійною програмою – «Політологія»  
(офіційна назва)

на тему Посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в  
контексті політики розширення ЄС  
(назва за наказом ректора)

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка	Підпис
кваліфікаційної роботи	Рудік О. М.		
<b>розділів:</b>			
<b>Рецензент</b>			
<b>Нормоконтролер</b>	Зенкін М. В.		

Дніпро  
2025

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

ЗАТВЕРДЖЕНО:  
завідувач  
кафедри ШТ  
« \_ »  
2025 року

**ЗАВДАННЯ**  
на кваліфікаційну роботу  
ступеня **бакалавра**

студенту Кирпі В. В. академічної групи 052-21-1  
(прізвище та ініціали) (шифр)  
спеціальності – 052 Політологія  
(код і назва спеціальності)

за освітньо-професійною програмою – Політологія  
(офіційна назва)

на тему Посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС, затверджену наказом ректора НТУ «Дніпровська політехніка» від 02.05.2025 № 334-с.

	Розділ	Зміст	Термін виконання
1	Теоретико-методологічні засади дослідження європейської інтеграції.	1.1. Стан наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС. 1.2. Підходи Європейської Комісії до змісту поняття «функціонуючий демократичний парламент».	05.05.25 – 20.05.25
2	Просування і підтримка демократії та основоположних прав і свобод в процесі розширення ЄС.	2.1. Розширення ЄС: від «втоми від розширення» до нової методології. 2.2. Основні виклики демократії в країнах-кандидатах в контексті розширення ЄС.	20.05.25 – 05.06.25
3	Інституційна спроможність національних парламентів в контексті політики розширення ЄС.	3.1. Інституційна спроможність національних парламентів в контексті політики розширення ЄС. 3.2. Сучасний стан реформи з посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.	05.06.25 – 13.06.25

Завдання видано \_\_\_\_\_ Рудік О.М.  
(підпис керівника) (прізвище, ініціали)  
Дата видачі 05.05.2025 р.  
Дата подання до екзаменаційної комісії 13.06.2025 р.  
Прийнято до виконання \_\_\_\_\_ Кирпа В.В.  
... (підпис студента) (прізвище, ініціали)

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається зі вступу, основної частини (3 розділи, 6 підрозділів), висновків та списку використаних джерел.

70 сторінок, 2 табл., 90 використаних джерел.

Об'єктом дослідження є політика і процес розширення ЄС.

Предметом дослідження є основні напрями посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС.

Метою кваліфікаційної роботи є з'ясування основних напрямів посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС.

З'ясовано, що основними напрямками посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС є такі: розроблення та роз'яснення більш прозорих та детальних критеріїв і контрольних показників загальних елементів, які роблять парламент ефективним і функціонуючим демократичним інститутом в масштабах ЄС; організація і проведення аналітичних досліджень та стратегічних дискусій щодо формування підходу ЄС до створення прозорих та зрозумілих для користувачів критеріїв просування та оцінки прогресу в розбудові парламентської інституційної спроможності; налагодження співпраці між Європарламентом та основними зовнішніми міжнародними організаціями та агентствами, які активно беруть участь у програмах підтримки парламентів, з метою спільного визначення найкращих практик, існуючих обмежень та найпоширеніших викликів під час їх роботи з національними парламентами країн-претендентів на вступ в ЄС; зосередження зусиль Європарламенту на посиленні ролі парламентської незалежності в процесі вступу і приділення більшої уваги розбудові інституційної спроможності та незалежності парламентів як важливого наріжного каменю функціонуючих демократій; стимулювання парламентських реформ в країнах-претендентах на вступ за допомогою європейської обумовленості.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	3
РОЗДІЛ 1.	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ .....	6
1.1. Стан наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС ...	6
1.2. Підходи Європейської Комісії до змісту поняття «функціонуючий демократичний парламент» .....	12
РОЗДІЛ 2	
ПРОСУВАННЯ І ПІДТРИМКА ДЕМОКРАТІЇ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ	
ПРАВ І СВОБОД В ПРОЦЕСІ РОЗШИРЕННЯ ЄС .....	23
2.1. Розширення ЄС: від «втоми від розширення» до нової методології .....	23
2.2. Основні виклики демократії в країнах-кандидатах в контексті розширення ЄС .....	32
РОЗДІЛ 3	
ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ПАРЛАМЕНТІВ	
В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ РОЗШИРЕННЯ ЄС .....	44
3.1. Підтримка ЄС парламентів держав-членів та країн-кандидатів .....	44
3.2. Сучасний стан реформи з посилення інституційної спроможності Верховної Ради України .....	52
ВИСНОВКИ .....	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	71

## ВСТУП

**Актуальність теми** кваліфікаційної роботи обумовлена нагальною потребою з'ясування основних напрямів посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС.

Процес розширення ЄС перебуває на переломному етапі. На тлі геополітичної напруженості після повного вторгнення росії в Україну в 2022 р. та посилення російського втручання в політичні системи країн Західних Балкан, Грузії та Молдови, а також у сам ЄС, активізація процесу розширення розглядається як важлива інвестиція в безпеку та демократичну стійкість континенту. Водночас, нова методологія розширення ЄС до 2022 р. також була розроблена з метою приділення особливої уваги основам верховенства права та функціонуванню демократичних інститутів. Важливим аспектом цієї категорії та мети процесу розширення є роль парламентів країн-кандидатів, і справді, «функціонування парламентів у демократичній системі» є важливим аспектом демократичних аспектів процесу скринінгу. Проте, як підкреслюється в ЄС, національні парламенти також стали дещо вразливими в країнах-кандидатах на вступ до ЄС, а міжпартійна співпраця стала важкою, складною, а в деяких випадках навіть конфліктною. Захоплення держави, концентрація влади, маргіналізація опозиції, неконструктивні відносини між опозицією та правлячою більшістю, обмежені можливості для здійснення наглядових функцій та дедалі більша поляризація суспільства послабили парламенти.

**Стан дослідженості проблеми.** Проблематика європейської інтеграції традиційно посідала провідне місце в науковому порядку денному українських науковців. Інтерес до європейських студій помітно зріс після революції Гідності 2014 р. і значно активізувався після отримання в 2022 р. Україною статусу кандидата на вступ в ЄС і з початком в червні 2024 р. вступних перемовин з ЄС. Втім, проблематика політики розширення ЄС все ще не отримала серед українських науковців належної уваги і відповідного опрацювання. Особливо це помітно у порівнянні з науковим доробком

європейських учених, які досліджують політику і процес розширення ЄС з початку 1990-х рр., коли посткомуністичні країни Балтії та Центральної та Східної Європи проголосили курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію своїм зовнішньополітичним пріоритетом.

Серед наукового доробку українських та європейських учених, що стосуються європейської інтеграції та політики розширення ЄС, зокрема, можна виділити актуальні наукові праці, авторами і авторками яких є: Блокманс С., Ботельо Ж., Гушко С., де Вріез Ф., Емерсон М., Каюн Н., Костя С., Кулішов В., Купс Й. А., Лизун А., Парфіненко А., Пелосі Г., Рішко В., Рудік О., Стойко О., Стрелков О., Тентлер М., Шайкан А., а також інші учені та експерти.

Зазначені науковці досліджують теоретичні та практичні питання політики розширення ЄС, зокрема в умовах нових геополітичних реалій спричинених повномасштабною війною рф проти України, політичні та економічні аспекти європейської інтеграції, роль національних парламентів держав-членів і посилення парламентської інституційної спроможності в процесі розширення ЄС з урахуванням оновленої методології вступу в ЄС, що постійно еволюціонує.

**Об'єктом дослідження** є політика і процес розширення ЄС.

**Предметом дослідження** є основні напрями посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС.

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є з'ясування основних напрямів посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС.

Відповідно до поставленої мети були визначені такі завдання:

- проаналізувати стан наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС;
- розглянути підходи Європейської Комісії до змісту поняття «функціонуючий демократичний парламент»;
- розглянути еволюцію процесу розширення ЄС від «втоми від розширення» до прийняття нової методології;

- з'ясувати основні виклики демократії в країнах-кандидатах в контексті процесу розширення ЄС;
- дослідити сутність та основні напрями підтримки ЄС парламентів держав-членів та країн-кандидатів;
- з'ясувати сучасний стан реформи з посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

**Методи дослідження.** Для вирішення поставлених у кваліфікаційній роботі завдань були використані загальнонаукові теоретичні методи за допомогою яких були виконані завдання і досягнуто мету дослідження. Методологічною основою дослідження став структурно-функціональний метод, який використовувався для вирішення основних завдань роботи. Використання історичного та порівняльного методів дало змогу розглянути еволюцію процесу розширення ЄС від «втоми від розширення» до прийняття нової методології, а також з'ясувати основні виклики демократії в країнах-кандидатах в контексті процесу розширення ЄС. За допомогою методів систематизації та узагальнення проаналізовано стан наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС та розглянуті підходи Європейської Комісії до змісту поняття «функціонуючий демократичний парламент». Для з'ясування сучасного стану реформи з посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, дослідження сутності та основних напрямів підтримки ЄС парламентів держав-членів і країн-кандидатів, а також формулювання результатів та висновків дослідження були використані методи прогнозування, аналізу і синтезу.

**Практична значущість отриманих результатів.** Отримані результати дослідження можуть бути використані під час навчального процесу у межах європейських студій та суміжних навчальних дисциплін.

**Структура роботи.** Кваліфікаційна робота складається зі вступу, основної частини (3 розділи, 6 підрозділів), висновків та списку використаних джерел.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

### 1.1. Стан наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС

Проблематика європейської інтеграції традиційно посідала провідне місце в науковому порядку денному українських науковців. Інтерес до європейських студій помітно зріс після революції Гідності 2014 р. і значно активізувався після отримання в 2022 р. Україною статусу кандидата на вступ в ЄС і з початком в червні 2024 р. вступних перемовин з ЄС. Втім, проблематика політики розширення ЄС все ще не отримала серед українських науковців належної уваги і відповідного опрацювання. Особливо це помітно у порівнянні з науковим доробком європейських учених, які досліджують політику і процес розширення ЄС з початку 1990-х рр., коли посткомуністичні країни Балтії та Центральної та Східної Європи проголосили курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію своїм зовнішньополітичним пріоритетом.

Серед наукового доробку українських та європейських учених, що стосуються європейської інтеграції та політики розширення ЄС, зокрема, можна виділити актуальні наукові праці, авторами і авторками яких є: Блокманс С., Ботельо Ж., Гушко С., де Вріез Ф., Емерсон М., Каюн Н., Костя С., Кулішов В., Купс Й. А., Лизун А., Парфіненко А., Пелосі Г., Рішко В., Рудік О., Стойко О., Стрелков О., Тентлер М., Шайкан А., а також інші учені та експерти.

Зазначені науковці досліджують теоретичні та практичні питання політики розширення ЄС, зокрема в умовах нових геополітичних реалій спричинених повномасштабною війною РФ проти України, політичні та економічні аспекти європейської інтеграції, роль національних парламентів і посилення парламентської інституційної спроможності в процесі розширення ЄС з урахуванням на методології вступу до ЄС, що постійно еволюціонує.

Розглянемо декілька актуальних та релевантних до теми кваліфікаційної роботи наукових праць українських і європейських дослідників.

Наукова стаття Парфіненка А. [7] має на меті зробити оцінку впливу геополітичних чинників, зокрема російсько-української війни, на політику розширення ЄС. Автором отримані такі наукові результати: «нинішній етап розширення ЄС відбувається під впливом російського геополітичного реваншизму та прагнення відновити сфери впливу в Європі; Західні Балкани мають для Європи геостратегічне значення, а тому стали об'єктом інтересу багатьох позарегіональних автократичних гравців, таких як росія, Китай, Туреччина; усі країни-претенденти на вступ в ЄС мають суттєві диспропорції в ступені інтеграції за багатьма індикаторами; балканський досвід євроінтеграції супроводжується суттєвими суперечками, які загальмували розширення ЄС на десятиліття; на тлі російської агресії нинішній етап політики розширення супроводжується значною громадською підтримкою включення нових членів».

Ботельо Ж., Шайкан А., Гушко С., Кулішов В., Лизун А., Каюн Н. в своїй науковій статті «Політико-економічна парадигма розширення ЄС: справа України» [1] аналізують політичні та економічні фактори, що впливають на вступ України в ЄС. На цій основі автори також визначають головні виклики і можливості України. Для дослідження політичних та економічних аспектів розширення ЄС авторами проведено аналіз офіційних документів ЄС, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, стратегій розширення ЄС, а також внутрішніх нормативно-правових актів України, пов'язаних з європейською інтеграцією.

Наукова стаття Стойка О. [18] присвячена аналізу зарубіжних досліджень «мети та завдань розширення наднаціонального утворення», прогнозуванню «особливостей прийняття України та інших країн-кандидатів в ЄС у ході чергового раунду розширення ЄС». Науковець дійшов висновку, що «попередні раунди розширення Євросоюзу можна розглядати як шлях до наддержавного утворення, як відповідь на зовнішні виклики, як горизонтальну інституціоналізацію та як детелеологізацію». На думку автора, «до 2035 р. має

бути прийнята чергова група країн: балканських і пострадянських, серед яких і Україна. Саме ця перспектива змушує Євросоюз визначитися зі своїм майбутнім: стати федерацією шляхом внесення змін до установчих договорів, чи зберегти *status quo*, дещо обмеживши право вето держав-членів і відкривши шлях до різношвидкісної Європи».

Надзвичайно корисним та інформативним в контексті тематики нашої кваліфікаційної роботи є дослідження «Парламенти в процесі розширення ЄС: посилення спроможності парламентів країн-кандидатів відповідно до методології розширення, що еволюціонує» [59], опубліковане в січні 2025 р. групою експертів Комітету закордонних справ Європейського Парламенту у складі Йоахіма А. Купса, Сіміон Костя, Гайя Пелосі, Віталія Рішко, Олександра Стрелкова, Метью Тентлера (далі – європейські дослідники).

У цьому аналітичному документі досліджується роль і посилення парламентської інституційної спроможності в процесі розширення ЄС, зосереджуючись на методології вступу до ЄС, що постійно еволюціонує, і наголосі на «фундаментальному» підході. У ньому розглядаються критерії Європейської Комісії щодо «функціонування демократичних інституцій» у країнах-кандидатах та оцінюється ефективність заходів підтримки з боку інститутів ЄС, держав-членів та міжнародних організацій. На основі кабінетних досліджень, картографування та результатів понад 90 інтерв'ю з експертами та зацікавленими сторонами, дослідження аналізує ініціативи ЄС щодо підтримки демократії для парламентів у 10 країнах-кандидатах, а саме: Албанії, Боснії та Герцеговині, Грузії, Молдові, Чорногорії, Північній Македонії, Сербії, Туреччині, Україні та Косово. У дослідженні висвітлюються передові практики та визначаються проблеми, які потребують посиленої уваги з боку Європейського Парламенту та основних учасників, залучених до розбудови парламентської інституційної спроможності. Хоча попередні зусилля Європейського Парламенту, держав-членів та міжнародних організацій зміцнили парламенти в цих країнах, постійний відхід від демократії вимагає більш узгоджених та узгоджених дій. Європейський Парламент та його Група

підтримки демократії та координації виборів (DEG) відіграють вирішальну роль у вирішенні цих викликів.

З огляду на це, дослідження мало на меті [59, р. viii]:

- уточнити минулі та сучасні критерії, встановлені Комісією для національних парламентів країн-кандидатів, щодо «фундаментальної» вимоги розширення щодо «функціонування демократичних інституцій»;

- визначити та проаналізувати ефективність вимог Комісії та різних заходів підтримки з боку інституцій та органів ЄС, а також їхні успіхи, невдачі, обмеження та подальший потенціал з точки зору фактичного впливу на функціонування парламентів країн-кандидатів;

- визначити та проаналізувати підтримку парламентів окремих держав-членів ЄС надану парламентам країн-кандидатів, визначити отримані уроки та окреслити передовий досвід та історії успіху;

- картографувати та аналізувати діяльність з підтримки інших основних міжнародних організацій та ініціатив, а також визначити та окреслювати «збіги політики, потенційну синергію, а також сильні та слабкі сторони» у поточній діяльності ЄП з підтримки демократії, з особливим наголосом на підвищенні узгодженості.

Загалом, дослідження підкреслює, що Європейський Парламент має всі можливості для посилення своєї діяльності та ініціатив у сфері розбудови парламентської інституційної спроможності потенціалу, і що він повинен посилити свою роль у прямому та опосередкованому сприянні більш чіткому пріоритету ЄС важливості національних парламентів країн-кандидатів – не лише заради процесу розширення та інтеграції Європи, але й для вирішального зміцнення демократії в часи зростаючих внутрішніх та зовнішніх викликів.

Експерт з міжнародного публічного адміністрування Франклін де Врієз Вестмінстерської фундації за демократію (ВФД) в 2015 р. опублікував аналітичне дослідження «Огляд парламентської інституційної спроможності в кандидатах та потенційних кандидатах на вступ в ЄС» [35], фінансоване Європейською Комісією.

В дослідженні зазначається, що протягом останніх 15 років парламенти Західних Балкан отримували широкі технічні консультації та підтримку у сфері розбудови інституційної спроможності від різних установ, організацій, багатосторонніх проєктів та двосторонніх донорів [35, р. 6]. Ці консультації та підтримка відіграли важливу роль у зміцненні інституту парламентаризму, оскільки країни регіону продовжують свій шлях до європейської інтеграції. Аналітичний документ містить огляд розбудови парламентської інституційної спроможності в країнах-кандидатах та потенційних кандидатах на вступ до ЄС протягом 2011 – 2015 рр.

Враховуючи різноманітність ініціатив та проєктів, а також різний інституційний контекст у кожній з країн, цей документ структуровано навколо трьох основних розділів [35, р. 6] 1) профіль національних парламентів з точки зору європейської інтеграції та регіональної співпраці; 2) огляд проєктів з розбудови парламентської інституційної спроможності з одним бенефіціаром, що означає проєкти, за допомогою яких один парламент отримує допомогу; 3) огляд регіональних проєктів з розбудови парламентської спроможності, що означає проєкти, за допомогою яких парламенти регіону спільно отримують вигоду від спільної програми.

Проєкти з розбудови парламентської спроможності з одним бенефіціаром були проаналізовані з точки зору цільових груп та парламентських функцій, які вони охоплюють. Регіональні проєкти з розбудови парламентського потенціалу були проаналізовані з погляду тематичних пріоритетів та огляду країн, які беруть участь у проєкті.

Як зазначає автор, мета огляду полягає в тому, щоб надати можливість Європейській Комісії / Генеральному директорату з питань розширення приймати обґрунтовані рішення щодо підтримки Інструменту з передвступної допомоги (ІРА) для розбудови парламентської інституційної спроможності в найближчі роки [35, р. 6]. Тому документ містить рекомендації щодо того, які регіональні проєкти варто підтримувати. Однак, замість того, щоб надати одну найкращу рекомендацію, цей документ пропонує чотири варіанти можливої

підтримки регіонального парламентського співробітництва з боку ІРА. Огляд різних ініціатив з розбудови інституційної спроможності базується на інформації, отриманій від парламентів, організацій, установ та проєктів. Втім, автором робиться застереження, що отримана інформація була нерівномірною. Тому, хоча цей документ є максимально повним, він не обов'язково є повністю вичерпним; і немає жодних гарантій, що проєкт або сегмент проєкту не будуть пропущені.

Цей аналітичний документ є другою частиною Дослідження регіонального парламентського співробітництва, замовленого Європейською Комісією та Генеральним директором з питань розширення. Перша частина дослідження за авторства Франкліна де Врієза «Картографування та аналіз міжнародних парламентських інституцій і парламентських мереж на Західних Балканах і в Південно-Східній Європі» [34] містить картографування існуючих Парламентських асамблей та парламентських ініціатив щодо регіонального співробітництва на Західних Балканах та в Південно-Східній Європі загалом.

Для кращого розуміння контексту в якому відбувається розбудова інституційної спроможності посткомуністичних країн, що претендують на вступ в ЄС, варто звернути увагу на дослідження «Новий порядок денний для політики розширення та політики сусідства ЄС» [40] авторства експертів провідного європейського аналітичного центру «Центр європейських політичних досліджень» Майкла Емерсона та Стівена Блокманса.

Політичним фоном для дослідження стали промови президента Франції Еммануеля Макрона (9 травня 2022 р.) та президента Європейської Ради Шарля Мішеля (18 травня 2022 р.) які фактично розпочали офіційні дебати щодо того, як активізувати процес доволі млявий розширення ЄС (попереднє розширення відбулося 1 липня 2013 р. зі вступом Хорватії). Дебати включали питання реагування на нові заявки на членство від України, Молдови та Грузії, а також аргументи на користь ширшої, всеохоплюючої європейської (гео)політичної спільноти. Крім того, колишній прем'єр-міністр Італії Енріко Летта запропонував створити європейську конфедерацію, яка б об'єднала як ЄС, так і претендентів на членство. У травні 2022 р. Австрія також подала неофіційний документ щодо

розширення та політики сусідства, а її канцлер нещодавно закликав до проміжного етапу між співпрацею та повноцінним членством [40, р. 1].

В аналітичному документі дослідники поставили за мету зробити три речі [40, р. 1]: по-перше, уточнити варіанти карти членства та організаційної структури нової спільноти для ширшої Європи; по-друге, окреслити, як можливі функції запропонованої нової спільноти можуть бути пов'язані з політикою ЄС щодо розширення, з чітким визначенням відповідних компетенцій; по-третє, щодо процедур вступу, описати, як ці ідеї можуть узгоджуватися з більш детальними пропозиціями, які вже поширюються, щодо поетапного вступу в ЄС.

Таким чином, аналіз стану наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС показує, що проблематика європейської інтеграції традиційно посідала провідне місце в науковому порядку денному українських науковців. Інтерес до європейських студій помітно зріс після революції Гідності 2014 р. і значно активізувався після отримання в 2022 р. Україною статусу кандидата на вступ в ЄС і з початком в червні 2024 р. вступних перемовин з ЄС. Втім, на відміну від європейських дослідників, проблематика політики розширення ЄС все ще не отримала серед українських науковців належної уваги і відповідного опрацювання.

## **1.2. Підходи Європейської Комісії до змісту поняття «функціонуючий демократичний парламент»**

У Повідомленні Європейської Комісії про розширення від 2023 р. підкреслюється, що «стабільні та консолідовані демократичні інститути і процеси є центральною опорою процесу вступу до ЄС», і що «Комісія почала впроваджувати посилену та впорядковану взаємодію з країнами, що претендують на вступ, щодо загальних рамок демократії, незалежно від того, чи це стосується виборчого процесу, функціонування парламенту [...] або ролі громадянського суспільства» [21]. Крім того, у Повідомленні 2024

підкреслюється, що «консолідовані демократичні інститути мають важливе значення для забезпечення стабільності та є центральним елементом процесу вступу» [22]. Таким чином, функціонування парламенту прямо згадується як частина «основ процесу вступу до ЄС» і поміщається в ширший контекст інших основ, таких як «верховенство права, фундаментальні права, функціонування демократичних інститутів, державне управління та економічні критерії».

У Додатку 1 до Повідомлення про розширення 2023 р. міститься додаткова, хоча й коротка, інформація про роль парламентів країн-кандидатів у процесі вступу до ЄС. Передусім йдеться про «наглядову роль парламенту за діяльністю уряду та формуванням політики» [25, р. 29]. Інші аспекти можна вивести з викликів, перелічених у Додатку до Повідомлення 2023 р., а саме: «все ще надмірна залежність від прискорених процедур у формуванні політики» та кілька викликів, пов'язаних з «парламентською роботою». До них належать «поляризація» та «відсутність ефективного міжпартійного діалогу», що «призвело до тривалого політичного глухого кута та стагнації реформ» (як це спостерігається в Чорногорії, Албанії, Північній Македонії та Грузії) [59, р. 16].

У згаданому вище додатку до Повідомлення 2023 р. також зазначається, що у випадку Грузії та Косово «пленарні дебати відзначалися напруженістю, образливими висловлюваннями та інколи насильницькими інцидентами» [25]. Нарешті, що стосується України, у Додатку підкреслюється, що «незважаючи на надзвичайні обставини, парламент продемонстрував стійкість і сильну політичну волю, особливо у сферах, життєво важливих для інтеграції України з ЄС. Законодавчі завдання виконувалися систематично, забезпечуючи безперервний демократичний процес прийняття рішень» [25]. Крім того, Комісія згадує про виборчу реформу, фінансування політичних партій та боротьбу з корупцією, що відповідає рекомендаціям і стандартам ОБСЄ/БДПЛ та Групи держав проти корупції (GRECO) [21]. Таким чином, з точки зору критеріїв Європейської Комісії для національних парламентів як функціонуючих демократичних інститутів, що впливають з додатків, парламенти мають [59, р. 17]:

- виконувати ефективну функцію нагляду за діяльністю уряду та формуванням політики;
- уникати надмірно прискорених процедур;
- бути вільними від політичної поляризації;
- забезпечувати ефективний міжпартійний діалог;
- уникати тривалого політичного глухого кута та стагнації реформ;
- розвивати культуру політичних дебатів;
- демонструвати стійкість і тверду політичну волю у сферах, пов'язаних з інтеграцією до ЄС;
- бути частиною виборчої системи, яка є доброчесною;
- бути частиною конкурентної партійної системи з прозорим фінансуванням;
- бути частиною прозорої системи, яка не допускає корупції.

Хоча це корисні відправні точки, вони не є повним і всеосяжним визначенням функціонуючого парламенту, та й опитані посадовці Європейської Комісії не стверджують, що вони надають таке визначення [59, р. 17]. У звітах Комісії щодо скринінгу конкретних країн стандартне формулювання «функціонуючих демократичних інститутів» включає застереження про те, що не існує «єдиного узгодженого визначення» або «конкретної моделі демократії», і що саме держави-члени ЄС повинні «встановлювати свої відповідні внутрішні механізми» [71, р. 5]. Проте, у звітах Комісії також підкреслюється, що існують принципи функціонування демократичних інститутів, які є спільними для держав-членів ЄС і яких повинні дотримуватися країни-учасниці переговорів про вступ. Ці спільні принципи потім визначаються в термінах загальних цінностей, викладених у статті 2<sup>1</sup> Договору про Європейський Союз (ДЄС) [31]. Крім того, зобов'язання будь-якої держави, яка бажає приєднатися до ЄС,

---

<sup>1</sup> Стаття 2. ДЄС: «Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків».

дотримуватися цих цінностей закріплено в статті 49<sup>2</sup>. Окрім посилання на загальні демократичні цінності, викладені у статті 2 (ДЄС), зі скринінгових звітів можна зробити висновок про те, як Комісія відстежує прогрес у роботі парламентів країн, що вступають до ЄС.

Скринінг, або аналітична перевірка *acquis* ЄС (сукупності законів і політичної практики ЄС, що застосовуються в Союзі), є підготовчим етапом переговорів про вступ [72]. Процес скринінгу розбитий на 35 розділів, згрупованих у 6 кластерів. Це життєво важливо, оскільки формує основу для двосторонніх переговорів між ЄС та різними країнами-кандидатами. Скринінг – це формальна та технічна робота, яку проводить Європейська комісія з метою підготовки переговорів про вступ. Ця вправа дозволяє країнам-кандидатам ознайомитися з *acquis* та зобов'язаннями, які вони передбачають (оскільки країна-кандидат також має бути спроможною імплементувати *acquis*), і, отже, сприяє їхній підготовці до вступу. Додатковий скринінг може бути проведений під час переговорів про вступ, якщо законодавство ЄС було оновлено.

З огляду на це, скринінгові звіти Комісії можна розглядати як основні документи, в яких ЄК більш чітко розкриває поняття функціонуючих демократичних інститутів. Зокрема, в них зазначається, що функціонуючі демократичні інститути є основою для забезпечення того, щоб «влада походила від народу через представницьку систему, в основі якої лежать вільні та чесні вибори» [71]. У скринінгових звітах також пояснюється, що «основи» не слід розглядати ізольовано, підкреслюючи, що дотримання стандартів ЄС у поєднанні з необхідними реформами – це шлях до побудови «стабільної, демократичної, сучасної та добре функціонуючої держави» [71]. Відповідно, створення дієздатного демократичного парламенту нерозривно пов'язане з удосконаленням інших ключових державних інститутів та проведенням демократичних реформ на різних рівнях. Наприклад, реформа державного управління та створення

---

<sup>2</sup> Стаття 49. ДЄС: «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в статті 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі <...>».

ефективної судової системи, яка забезпечує верховенство права та бореться з корупцією, разом з іншими заходами, є частиною процесу розбудови функціонуючих демократичних інститутів, які взаємно підсилюють один одного. Крім того, реформи та зусилля, спрямовані на дотримання економічних критеріїв ЄС, також формують спільне розуміння та «суспільний консенсус щодо демократії та верховенства права, а також забезпечують ресурси для належного функціонування державних інституцій» [71].

У звітах про скринінг також підкреслюється, що функціонування парламентів слід оцінювати в контексті двох аспектів, пов'язаних з виборами та роллю громадянського суспільства. Як зазначається в нещодавньому звіті про скринінг Албанії, функціонування демократичних інституцій залежить від:

- виборчого процесу, включаючи функціонування виборчої адміністрації, ЗМІ у виборчій кампанії та фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

- функціонування парламентів у демократичній системі.

- ролі громадянського суспільства, включаючи правові, регуляторні та політичні рамки для організацій громадянського суспільства (ОГС), а також ширший контекст для створення сприятливого середовища [71].

Отже, на думку європейських дослідників, функції самого парламенту слід розглядати в ширшому контексті виборчого процесу (включаючи фінансування політичних партій), ролі громадянського суспільства та ширшого політичного контексту [59, р. 18].

Зосереджуючись на функціонуванні самих парламентів, Звіти про скринінг та звіти про верховенство права Європейська Комісія відстежує чотири широкі категорії, за якими країни-кандидати на вступ до ЄС мають самостійно оцінювати ступінь функціонування своїх національних парламентів. Це такі категорії: 1) Загальні демократичні положення. 2) Прозорість та підзвітність. 3) Добросовісність. 4) Ефективність парламенту [59, р. 18].

Однак, як зазначають європейські дослідники, звіти не містять додаткової інформації, визначень чи вказівок щодо того, як ці категорії впроваджуються. В

інтерв'ю з офіційними особами ЄС підкреслюється, що це свідомий вибір, щоб забезпечити максимальну гнучкість і гарантувати, що процес перевірки може бути пристосований до конкретних обставин кожної країни, яка розглядається [59, р. 18]. Це означає, що подальше застосування цих широких категорій також залежить від того, як національні уряди, які перевіряються, вирішать розглянути та обговорити чотири категорії. Незважаючи на те, що це справді прагматичний і гнучкий підхід, він також містить ризики неузгодженості та залишає чимало простору для підходу «вибирай і змішуй» країнами-претендентами на вступ. На підставі наявної документації (як урядової самооцінки, так і оціночних зауважень Комісії) у зазначених вище чотирьох категоріях європейські дослідники виділили ряд підкатегорій (Рис. 1.1) [59, р. 19].

<b>Загальні демократичні положення</b>	<b>Прозорість та підзвітність</b>
Парламентський нагляд (над урядом та іншими незалежними інституціями); чіткі правила процедури; форум для конструктивної дискусії.	Правила процедури та законодавчі повноваження, закріплені в конституції; прозорість прийняття рішень та процедур, кодекс поведінки депутатів; внесок громадянського суспільства в законодавчий процес.
<b>Доброчесність</b>	<b>Ефективність парламенту</b>
Етичні стандарти депутатів та законодавчих процесів; конструктивний політичний діалог між партіями більшості та опозиції (уникнення поляризації); боротьба з корупцією та неналежним впливом.	Ефективна законотворчість та подальші дії (також з дотриманням верховенства права ЄС); професійне управління для підтримки політики на основі доказів; ефективний оратор; відносини з громадянським суспільством.

Рис. 1.1. Розуміння Європейською Комісією основного виміру  
«функціонування парламенту»

На думку європейських дослідників [59, р. 22], загалом, бачення Європейської Комісії щодо «функціонуючих демократичних інституцій», зокрема стосовно парламентів, можна підсумувати так: парламент має бути представницьким за своїм складом, забезпечуючи вільні, чесні та прозорі вибори, а також участь широкого спектру суспільства та заохочуючи залучення

жінок. Він має бути прозорим у своїй діяльності, сприяючи багатопартійній співпраці та залученню опозиційних сил. Функціонуючий парламент повинен нести відповідальність за свої дії, діяти в рамках верховенства права та конституції своєї країни, забезпечувати ефективний нагляд за виконавчою владою та реагувати на потреби та вимоги громадянського суспільства.

У минулому увага Європейської Комісії до різних аспектів функціонуючого демократичного парламенту змінювалася залежно від політичної поляризації, політичної культури, історичної спадщини та практики країн-кандидатів. Під час перегляду попередніх проектних технічних описів ІРА для проектів, що стосуються парламентів, також стає очевидним, що пріоритет фінансування ЄС для розбудови парламентського потенціалу країн-кандидатів багато в чому полягав у зосередженні на здатності парламенту до «швидшого та ефективнішого прийняття законодавства, пов'язаного з *acquis*» [55, р. 13]. Хоча це, безумовно, було проблемою на ранніх етапах діяльності за допомогою Інструменту передвступної допомоги (ІРА), напруженість між функціонуючим парламентом, який ефективно виконує наглядові функції за законодавством уряду, пов'язаним з ЄС (з небезпекою вето або вимоги «неефективних» поправок), з одного боку, та ефективним парламентом, який швидко приймає законодавство ЄС, але ризикує стати «штампувальним інститутом», з іншого боку, досі широко згадується як питання, що викликає занепокоєння [59, р. 25]. Різні опитані експерти також висловлювали це занепокоєння, звертаючись до національних парламентів та неурядових організацій. Таким чином, основною функцією функціонуючого парламенту має бути не лише «повна відповідальність», «автономія» та ефективний (і високоякісний) контроль над урядом. Вона також повинна поширюватися на критичну взаємодію та обговорене покращення імплементації законодавства ЄС [59, р. 22].

Інтерв'ю європейських дослідників з посадовцями Європейської Комісії (вересень 2024 р.) підтверджують, що підхід Комісії зосереджений на загальному, контекстуальному та часто «непрямому» підході, який спирається на внесок інших міжнародних організацій, що діють у сфері підтримки

демократії. Відповідно до загальних принципів функціонування парламенту, законодавчого процесу та підзвітності, Комісія оцінює, як парламенти сприяють демократичному процесу. Це включає парламентський нагляд за виконавчою владою, ефективний законодавчий процес та залучення громадянського суспільства до розробки політики [59, р. 23]. Наприклад, регрес у Грузії, проілюстрований законом про іноземних агентів, демонструє, як законодавчі зміни можуть перешкоджати демократичному процесу, обмежуючи участь громадянського суспільства. Крім того, Комісія прагне зберегти певну гнучкість та простір для маневру для контекстуально-орієнтованих оцінок. Крім того, «оскільки немає жорсткого *acquis communautaire* щодо функціонування демократичних інституцій, ми застосовуємо контекстно-чутливий підхід, спираючись на стандарти міжнародних організацій, таких як ОБСЄ, SIGMA та Рада Європи, включаючи Венеціанську комісію». Ці органи допомагають нам оцінити, як парламенти функціонують у таких сферах, як вибори, підзвітність, законотворчість, участь громадянського суспільства та незалежність ЗМІ» [59, р. 23]. Дійсно, «Венеціанська комісія відіграє вирішальну роль у наданні рекомендацій щодо конституційних реформ. Наприклад, внесок Комісії щодо антиолігархічного закону України [5, р. 12] підкреслює її консультативний потенціал у формуванні демократичних реформ і був дуже корисним для нас».

Крім того, опитані посадовці Комісії наголосили, що «насправді немає фіксованих контрольних показників для функціонування демократичних інституцій. На відміну від попередніх рамкових документів щодо розширення, які зосереджувалися на розділах 23 та 24, що включали детальні та численні контрольні показники, нова методологія розширення 2020 р. не створює нових розділів та контрольних показників для демократичних інституцій, а розглядає ці елементи як частину ширших основоположних принципів» [59, р. 23]. Нарешті, оскільки звіти про скринінг та верховенство права є важливими для оцінки Європейською Комісією функціонування демократичних інституцій, «наші власні оцінки доповнюються консультаціями з громадянським суспільством, аналітичними центрами та урядовцями» [59, р. 23].

Хоча зазначений вище підхід Комісії ще більше посилює роль Європейського Парламенту, це все ж залишає відкритим питання відсутності детальних та загальноприйнятих показників для парламентів як функціонуючих демократичних інституцій. На думку європейських дослідників, з цією метою корисно було б задуматися над тим фактом, що міжнародні організації, такі як Парламентська асамблея Співдружності (ПАС), Програма розвитку ООН та Міжпарламентський союз (МПС), протягом двох десятиліть займаються розробкою міжнародних орієнтирів та принципів для національних парламентів [59, р. 24]. Так, наприклад, у 2008 р. ПАС розробила рекомендації з більш ніж 120 показниками. Це справді надихнуло на раунд дискусій щодо того, як визначати та вимірювати демократичні повноваження парламентів. У жовтні 2023 р. МПС додатково розробив ці показники у співпраці з провідними організаціями «парламентської спільноти» (тобто Асоціацією парламентів Співдружності, Фондом Директорію Легіслативо, фінансованим ЄС INTER PARES, Міжнародним інститутом демократії, Національним демократичним інститутом, ПРООН, структурою «ООН Жінки» та Вестмінстерським фондом за демократію). У структурі «Індикатори для демократичних парламентів» перелічено 25 широких індикаторів, які далі поділено на 108 вимірів. Структура, її проєкт і попередні версії «були ретельно протестовані та переглянуті парламентами всього світу за участю понад 100 осіб з 50 парламентів» [81]. Це також включало тестування в 2021 р. структури, індикаторів та інструментів самооцінки співробітниками парламенту Албанії для проведення інституційної реформи [82]. Процес оцінювання став можливістю для Парламенту Албанії вивчити свої процедури і практики нагляду та розглянути можливі вдосконалення. Це тестування також спонукало парламентарів до обговорення того, як Індикатори можна використовувати для підтримки майбутнього розвитку законодавчого органу країни.

Європейські дослідники вважають, що з огляду на те, що показники були розроблені спільно в рамках проєкту INTER PARES (фінансується ЄС та тісно співпрацює з Європейським Парламентом та національними парламентами

країн, що вступають в ЄС, таких як Чорногорія та Україна), було б доцільно долучитися до ширшого обговорення між відповідними інститутами ЄС, національними парламентами та ширшою «парламентською спільнотою», щоб обміркувати, як ці 25 показників можна використовувати або адаптувати як загальноприйнятій орієнтир для взаємодії з парламентами країн-кандидатів (або, власне, будь-якого парламенту в контексті ЄС) [59, р. 24]. Структура показників, викладена в детальному 400-сторінковому документі «Індикатори для демократичних парламентів» [52], також включає інструмент самооцінки та конкретно описані інструменти для оцінювання, вимірювання та оцінювання основних елементів, пов'язаних з ефективним функціонуванням парламентів. Хоча повний спектр та детальні виміри показників можуть бути занадто детальними для практичного впровадження в контексті розбудови парламентської інституційної спроможності, вони, тим не менш, слугують важливою відправною точкою для більш систематичного осмислення та обговорення в контексті розширення ЄС та діяльності Європейського Парламенту.

Зазначені вище 25 індикаторів є такими [52]: 1.1 Парламентська автономія; 1.2 Члени парламенту; 1.3 Парламентські процедури; 1.4 Парламентська організація; 1.5 Адміністративна спроможність та незалежність; 1.6 Законотворчість; 1.7 Нагляд; 1.8 Бюджет; 1.9 Представницька роль членів парламенту; 1.10 Відносини з іншими гілками влади; 1.11 Ключові парламентські повноваження; 2.1 Парламентська етика; 2.2 Інституційна доброчесність; 3.1 Прозорість парламентських процесів; 3.2 Парламентська комунікація та інформаційно-просвітницька діяльність; 3.3 Доступ до парламенту; 4.1 Врахування суспільних інтересів; 5.1 Інклюзивна законотворчість, нагляд та бюджетування; 5.2 Інклюзивна інституційна практика; 6.1 Парламентське середовище для участі громадськості; 6.2 Участь громадськості у парламентській діяльності процеси; 6.3 Участь різноманітних груп у роботі парламенту; 7.1 Чесність виборів; 7.2 Склад парламенту; 7.3 Склад парламентських органів.

Використання цих показників дозволило б вирішити багато критичних зауважень, висловлених донорами та неурядовими організаціями-виконавцями, а також забезпечило б більше ясності та глибини для поточного процесу оцінювання та розбудови потенціалу ЄС. Це також запровадило б більш комплексний та прозорий підхід до розбудови парламентської інституційної спроможності та вимірювання прогресу за чітко визначеними траєкторіями.

Таким чином, хоча Звіти Європейської Комісії про скринінг окреслюють загальний розвиток діяльності та реформ, що стосуються парламентів, на думку дослідників, їм бракує більш глибокої оцінки трансформацій, що відбуваються в країнах-кандидатах. Інтерв'ю з неурядовими організаціями, що займаються розбудовою потенціалу національних парламентів країн-кандидатів, наголошують на тому, що оцінка Комісії має бути більш всеохоплюючою, надаючи дещо більше, ніж просто кілька викладів оцінок та дуже короткий набір рекомендацій. У дослідників склалося враження, що Комісія відносно рідко розглядає парламентські реформи в країнах-кандидатах і не пропонує детального набору рекомендацій, які б чіткіше та систематичніше підкреслювали, чого очікують від цих парламентів і які переваги можуть принести ці реформи. Це враження також підтверджується тим фактом, що Звіти про скринінг є досить розпливчастими та дуже короткими, вказуючи на загальний напрямок та згадуючи лише загальні принципи, яких повинні дотримуватися країни. Підкреслюється, що підхід Комісії до оцінювання національних парламентів у рамках нової методології розширення є досить загальним і, порівняно зі взаємодією з виконавчою владою, відносно поверхневим. Інтерв'ю з посадовцями вказують на те, що Комісія не надає пріоритету оцінюванню демократичного розвитку парламентів і задоволено залишає це на розсуд Європейського Парламенту або національних парламентів.

## РОЗДІЛ 2

### ПРОСУВАННЯ І ПІДТРИМКА ДЕМОКРАТІЇ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД В ПРОЦЕСІ РОЗШИРЕННЯ ЄС

#### 2.1. Розширення ЄС: від «втоми від розширення» до нової методології

Процес розширення ЄС називають «одним з найефективніших зовнішньополітичних інструментів ЄС», який у багатьох попередніх випадках також сприяв просуванню та сприявню далекосяжних реформ з метою незворотних, довгострокових інституційних і навіть суспільних перетворень у країнах-претендентах [50; 67]. Проте, після масштабного розширення 2004 р. різні науковці та політики також вказували на обмеження та слабкі сторони процесу вступу з точки зору можливостей та меж глибокої демократизації. З кожним раундом розширення (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 і 2013 роки) держави-члени та інститути ЄС вдосконалювали критерії для країн, що вступають до ЄС, щодо демократичних інститутів, верховенства права та належного врядування – останнім прикладом чого є «нова методологія розширення» 2020 р. Історично, одні з перших посилянь на важливість демократичних стандартів і цінностей як передумови для вступу або навіть асоційованого членства в (тодішньому) Європейському економічному співтоваристві (ЄЕС) були зроблені в доповіді Біркельбаха 1961 р., яку Європейська парламентська асамблея (як вона тоді називалася) одноголосно ухвалила в грудні того ж року [68].

Висновки доповіді та наполягання на вимогах дотримання демократичних стандартів будь-якою державою-претендентом також вплинули на підходи інститутів Європейського Співтовариства до процесів вступу Греції, Іспанії та Португалії, підкріплені «Європейською декларацією про демократію» ЄК 1978 р., в якій підкреслюється, що «повага і підтримка представницької демократії та прав людини в кожній державі-члені є важливими елементами членства в Європейському Співтоваристві» [44]. Першим визначальним моментом стало

рішення заморозити переговори про вступ з Грецією після військового перевороту 1967 р. Інтенсивні дискусії між Радою, Комісією та Європейським Парламентом у цей період привели до появи перших чітко задокументованих принципів демократії та верховенства права для розширення і вплинули на остаточний вступ Греції в 1981 р., а також Іспанії та Португалії в 1986 р. [33]. Середземноморське розширення» розглядалося як країнами-претендентами, так і інститутами ЄС як важливий приклад того, як процес вступу може допомогти як стабілізуючий і закріплюючий фактор для переходу від авторитарних режимів до демократії [59, р. 4]. Водночас він також підкреслив постійну напругу між довгостроковими інвестиціями, реформами і політичними зобов'язаннями, необхідними для просування демократії, з одного боку, і часто нагальними і невідкладними політичними (і геостратегічними) імперативами, з іншого боку. Ця напруга є постійною проблемою в нинішніх дискусіях щодо розширення і вимагає виважених, збалансованих та ефективних підходів у, за загальним визнанням, дедалі складніших обставинах.

Попри те, що перше розширення ЄС відбулось 1 січня 1973 р., лише на Копенгагенському саміті 1993 р., тобто 20 років потому, критерії демократії та верховенства права були більш чітко сформульовані як передумова вступу до ЄС. «Копенгагенські критерії» (які були додатково посилені рішенням Європейської Ради в Мадриді в 1995 р.) включають: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу і захист меншин; функціонуюча ринкова економіка і здатність справлятися з конкурентним тиском і ринковими силами всередині ЄС; здатність взяти на себе зобов'язання, пов'язані з членством, включаючи здатність ефективно впроваджувати правила, стандарти і політику, що складають законодавство ЄС («acquis»), а також прихильність цілям політичного, економічного і валютного союзу [23].

Як стверджують європейські дослідники, Копенгагенські критерії, спочатку сформульовані з урахуванням процесу вступу країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), досі є основою для мислення багатьох посадовців ЄС, а

також для самого процесу вступу до ЄС. Ці критерії також були оновлені в рамках підходу «спочатку основи», що застосовується в сучасній методології розширення. Політичні та ціннісні вимоги до розширення також закріплені в статтях 49 і 2 Договору про Європейський Союз (ДЄС). Стаття 49 забезпечує правову основу для вступу будь-якої європейської держави до Союзу, яка, в свою чергу, посилається на вимогу до будь-якої держави повністю поважати цінності ЄС і дотримуватися їх, викладені в статті 2. Ці цінності включають «повагу до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин». Ці цінності є спільними для держав-членів у суспільстві, в якому переважають плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність і рівність між жінками і чоловіками» [31]. Протягом останніх трьох десятиліть правники і політологи ЄС багато писали про те, наскільки ефективно і успішно існуючі держави-члени і країни-претенденти дотримувалися і впроваджували ці положення договору в минулому. Багато з нинішніх дискусій про «функціонуючі демократичні інститути» стосуються не лише пробуксовування демократичних реформ у країнах, що готуються до вступу, але й демократичного регресу існуючих держав-членів у дедалі більш нестабільному внутрішньому та геополітичному контексті [64].

Після вступу Австрії, Фінляндії та Швеції в 1995 р. ЄС розпочав найбільше розширення в своїй історії. Розширення «великого вибуху», яке супроводжувало демократичний перехід Центральної та Східної Європи після закінчення холодної війни, розширило членство на 12 нових держав-членів, що, можливо, стало каталізатором одного з наймасштабніших процесів політико-економічних і соціальних перетворень в історії європейської інтеграції [50]. Після вступу Чехії, Естонії, Кіпру, Угорщини, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словенії та Словаччини у 2004 р., у 2007 р. приєдналися Болгарія та Румунія. Процес вступу, що привів до «великого вибуху» розширення, був також інтенсивною траєкторією навчання та адаптації для національних парламентів країн, що приєдналися. Зокрема, інтерв'ю з працівниками парламентів Чехії,

Словаччини, Угорщини та Хорватії висвітлили трансформації, що відбуваються в контексті їхніх процесів вступу до ЄС, а також знання та можливості, які вони отримали в результаті, що ставить їх у вигідне становище для обміну найкращими практиками з парламентами країн, що вступають до ЄС [59, р. 5]. Парламенти повинні були виконати подвійне завдання: увійти в курс справи і ознайомитися з широким спектром вимог *acquis communautaire*, а також контролювати виконання урядами своїх зобов'язань, в той час як самі парламенти зазнавали інституційних і політичних перетворень у сфері функціонування.

Інтерв'ю з представниками та співробітниками, зокрема, парламентів Чехії, Словаччини та Литви висвітлюють, як досвід їхніх власних процесів реформування протягом 1990-х років сформував їхні поточні та нещодавні підходи до партнерства та програм розбудови спроможності з парламентами 10 країн-кандидатів на вступ до ЄС [59, р. 5]. Це включає в себе як різницю між довгостроковою участю і зміцненням адміністративної спроможності, так і обмін досвідом між парламентами, а також визнання того, що функціонування парламентів дуже залежить від всієї демократичної екосистеми і може бути легко зруйноване, якщо «особистості виявляться сильнішими за інституції» [59, р. 5]. Через дев'ять років після «великого вибуху» розширення і після досить складного процесу Хорватія зрештою приєдналася до ЄС у 2013 р. Хоча успіхи перетворень у контексті процесу розширення ЄС добре задокументовані, події та політичні дискусії останніх двох десятиліть також вказують на крихкість демократичного прогресу і підкреслюють той болючий факт, що здобутки демократизації, спричинені розширенням, не є незворотними. Натомість, демократизація потребує постійного і всебічного зміцнення та надійних інституційних бар'єрів. Як підкреслив один із співрозмовників, який обіймав керівну посаду в переговорній групі Хорватії щодо вступу до ЄС: «Всебічне просування реформ разом з усіма опозиційними партіями з метою інвестування в сильне законодавство, яке захищає демократичні свободи, змінило правила гри для Хорватії. Багато законів, запроваджених до 2013 р. в

процесі розширення, і сьогодні захищають демократичне функціонування Хорватії, незважаючи на різноманітні внутрішні та зовнішні виклики. Це підкреслює довгострокові переваги серйозного ставлення до реформ, пов'язаних з розширенням, на всіх рівнях» [59, р. 5].

Від «великого вибуху» і «втоми від розширення» до нової методології розширення. Після «великого вибуху» розширення 2004 і 2007 рр. та фінансової кризи 2008 р. настала неминуча «втома від розширення», і темпи розширення сповільнилися [76]. Незважаючи на те, що країни Західних Балкан подали свої заявки на членство в ЄС ще в 2004 р. (Північна Македонія), внутрішні та зовнішні виклики призвели до того, що держави-члени ЄС та інституції ЄС стали більш нерішуче підходити до розширення. У випадку з Туреччиною (яка подала заявку на вступ до ЄС у 1987 р.) процес вступу загальмувався останніми роками через її відступ від принципів верховенства права і демократії. Через перерву і обмежений прогрес ефективність політики розширення ЄС була поставлена під сумнів і зіткнулася з численними внутрішніми і зовнішніми проблемами, зокрема, внаслідок впливу світової фінансової кризи 2008 р., внутрішніх затримок і вето в Раді ЄС, а також «демократичного відступу» або відсутності реформ у кількох країнах-кандидатах, особливо на Західних Балканах [27]. Кілька політично забарвлених суперечок, пов'язаних з Косово та Північною Македонією, спричинили подальшу напруженість та регресію. Приєднання Хорватії у 2013 році стало винятком із правил, але зберігається занепокоєння щодо значних політичних і суспільних викликів, які стоять перед країнами-кандидатами у впровадженні суворих положень, пов'язаних з верховенством права і вимогами стабільної демократії. Високо оцінюючи значний прогрес і досягнення Хорватії на шляху до членства в ЄС, науковці зазначають, що «виконання умов вступу передбачає свого роду громадянську революцію» [86]. Трансформації, пов'язані з розширенням, особливо у сфері «основ», вимагають не лише зусиль «усього суспільства» в країнах-кандидатах, але й ефективною колективною підтримки з боку інститутів ЄС та держав-членів ЄС. У цьому ключі Європарламент у 2012 р. вирішив створити ГДЄС для

забезпечення «політичного керівництва діяльністю Європарламенту з підтримки демократії» [70, р. 11]. Крім того, для більш систематичного закріплення діяльності з підтримки демократії в адміністративному апараті ЄП у 2014 р. було створено Директорат з питань підтримки демократії [59, р. 6]. Хоча початкова політика Європейського Парламенту з підтримки демократії охоплювала різні регіони світу, останніми роками він також зосередився на ініціативах з підтримки демократії в країнах-кандидатах, підкреслюючи важливість ініціатив парламентської підтримки для процесу вступу та трансформації.

Однак успіх процесів розширення ЄС залежить не лише від далекосяжних реформ у країнах-кандидатах та надання зовнішньої допомоги, але й від якості демократії, ефективних процесів, належного врядування та здатності до абсорбції інститутів ЄС і самих держав-членів ЄС. Дійсно, відсутність амбітного поглиблення інтеграції та реформ в ЄС, а також зростання ультраправого популізму та антиімміграційних настроїв, ерозія громадянських свобод у деяких державах-членах ЄС і непослідовне застосування (можливо, недостатнє) гарантій та умов верховенства права також викликали занепокоєння щодо міцності процесу розширення ЄС [36].

У цьому контексті, посилаючись на деякі внутрішні та зовнішні виклики, описані вище, у 2019 р. Франція, Данія та Нідерланди заблокували рішення про початок переговорів про вступ з Албанією та Північною Македонією, незважаючи на позитивні рекомендації ЄК, підтримані Європейським Парламентом, тим самим фактично призупинивши процес розширення ЄС [75]. Офіційні аргументи, висунуті лідерами цих трьох держав-членів ЄС, варіювалися від занепокоєння щодо імміграційних правил, корупції та проблем, пов'язаних з верховенством права, до побоювань, що розширення до країн, які не готові до цього, може «послабити весь Союз» [87]. Занепокоєння щодо розширення також виникло в контексті побоювань щодо відступу від демократії в Угорщині, Польщі та Хорватії в той час, а також зростання ультраправих та антиімміграційних популістських рухів по всьому ЄС, які були відкрито вороже

налаштовані до подальшого розширення ЄС. Водночас лідери ЄС визнали небезпеку «втрати» країн на Західних Балканах під геополітичним впливом росії та Китаю, а також те, що ЄС ризикує втратити довіру, пов'язану з розширенням. У відповідь на відкладення Європейською Радою рішення про початок переговорів з Албанією та Північною Македонією Європейський Парламент значною більшістю голосів ухвалив резолюцію, в якій «висловив глибоке розчарування з приводу нездатності домовитися про початок переговорів про вступ до ЄС» і назвав «відсутність рішення» ЄС «стратегічною помилкою, яка підриває довіру до ЄС і надсилає негативний сигнал іншим можливим країнам-кандидатам» [48]. Крім того, резолюція Європейського Парламенту 2019 р. закликала «ще більше активізувати свою діяльність з підтримки демократії (Діалоги Жана Моне та розбудови потенціалу) в регіоні з метою забезпечення того, щоб парламенти відігравали свою повну роль як рушії демократичних реформ і щоб вони реалізовували європейські прагнення громадян регіону» [45].

Отже, Європейський Парламент не лише висловив свою незгоду з рішенням Ради ЄС, але й підкреслив свою підтримку процесу розширення ЄС, важливість національних парламентів для просування подальшого демократичного прогресу, а також важливість діяльності Європарламенту на підтримку демократії в контексті розширення.

Внаслідок затримок і зростаючого усвідомлення геополітичних наслідків гальмування процесу розширення Європейська Комісія в лютому 2020 р. оголосила про перегляд методології розширення [41]. У документі прямо зазначається, що на засіданні Ради ЄС у листопаді 2019 р. «було досягнуто спільного розуміння корисності аналізу ефективності переговорного процесу щодо вступу». Таким чином, Комісія прагне внести конкретні пропозиції щодо «зміцнення всього процесу вступу», щоб «підвищити авторитет і довіру з обох сторін і досягти кращих результатів на місцях» [41, р. 1]. Документ закликає приділяти більше уваги усуненню «структурних недоліків» у країнах-кандидатах, пов'язаних з основами верховенства права і демократії. У ньому

знову наголошується, що розширення є «геостратегічною інвестицією» і залишається «ключовим інструментом для просування демократії, верховенства права і поваги до основоположних прав» [41]. Таким чином, у відповідь на критику відсутності адекватного та ефективного прогресу в країнах-кандидатах Комісія зробила більший акцент на фундаментальних засадах і забезпечила «сильніше політичне керівництво» з боку держав-членів ЄС. Фундаментальні засади поділяються на три категорії і визначатимуться «дорожньою картою верховенства права», «дорожньою картою функціонування демократичних інститутів і реформування державного управління» та «більш тісним зв'язком з програмою економічних реформ».

Як зазначено в документі, «довіру слід зміцнювати шляхом посилення уваги до фундаментальних реформ, необхідних для досягнення успіху на шляху до ЄС. Ці засади стануть ще більш важливими під час переговорів про вступ» [41, р. 2]. Таким чином, «функціонуючі демократичні інститути» стали одним з основних стовпів нової методології розширення – проте точний обсяг і значення цього терміну все ще залишалися навмисно невизначеними (див. розділ 3 нижче). У березні 2020 р. Рада Європейського Союзу та Європейська Рада офіційно схвалили нову методологію розширення та погодилися застосувати її до процесу вступу Албанії та Північної Македонії [42]. У жовтні 2020 р. Комісія опублікувала більш детальне Повідомлення про розширення [20].

Основна ідея переглянутої методології полягала в тому, щоб посилити процес і підкреслити, що країни-кандидати повинні не лише адаптувати правові норми, «але й ефективно і незворотно узгодити їх з цінностями та принципами ЄС» [20]. Це було прямою відповіддю на критику з боку деяких держав-членів, що попередній процес вступу не повністю консолідував демократію в країнах-кандидатах, що також призвело до проблем у майбутньому, таких як зростання «неліберальних демократій» і відступ від демократії в ЄС загалом.

У зв'язку зі зростанням міжнародної напруженості, особливо після вторгнення росії в Україну в 2022 р., розширення ЄС віднедавна розглядається як «стратегічна геополітична інвестиція в мир, безпеку, стабільність,

співробітництво, спільні цінності та процвітання на всьому європейському континенті» [21]. У геополітичному кліматі після 2022 р. три країни Східного партнерства / Європейської політики сусідства (СП/ЄПС) – Україна, Молдова та Грузія – подали заявки на членство в ЄС. У цьому контексті порядок денний розширення ЄС набув нового і виразно геополітичного імпульсу в червні 2022 р., коли Європейська Рада схвалила позитивні висновки та рекомендації Комісії, визнавши європейську перспективу України, Молдови та Грузії та надавши Україні та Молдові статус країн-кандидатів [21]. Нещодавно, 14 грудня 2023 р., Рада ЄС вирішила розпочати переговори про вступ з Україною та Молдовою. Вона також надала статус кандидата Грузії у 2024 р., але призупинила цей процес після ухвалення урядом країни суперечливого закону про іноземних агентів та сімейні цінності, а також спірних результатів парламентських виборів у жовтні 2024 р. Загальна картина, яка відображає ключові дати країн-кандидатів і потенційних кандидатів на вступ, представлена в табл. 2.1 [59, р. 8].

Таблиця 2.1

### Ключові дати на шляху десяти країн-претендентів на вступу в ЄС

Країна	Подання заявки на вступ	Отримання статусу кандидата	Вступні переговори
Албанія	2009	2014	2020
Боснія і Герцеговина	2016	2022	2024
Грузія	2022	2023	–
Молдова	2022	2022	2024
Північна Македонія	2004	2005	2020
Сербія	2009	2012	2014
Туреччина	1987	1999	2004
Україна	2022	2022	2024
Чорногорія	2008	2010	2011
Косово	2022	–	–

Таким чином, незважаючи на важливість розширення як геополітичного інструменту, акцент на розширенні як «демократизуючому стабілізаторі» та на

функціонуванні демократичних інститутів і верховенстві права став необхідним і важливим, як ніколи раніше в історії інтеграції ЄС. Перед обличчям багатомірних демократичних викликів розширення ЄС залишається головним інструментом трансформаційних змін і прогресу, якщо ним ефективно управляти. Проте, зусилля, спрямовані на зміцнення парламентів у країнах-кандидатах і потенційних кандидатах в рамках нової методології розширення, повинні також розглядатися в ширшому контексті постійних викликів, що стоять перед ними. Детальний аналіз кожної країни виходить за рамки нашого дослідження, однак варто було б зробити стислий огляд поточних викликів, з якими стикаються дев'ять країн-кандидатів, щоб створити контекст, в якому має здійснюватися діяльність з розбудови інституційної спроможності національних парламентів країн-кандидатів.

## **2.2. Основні виклики демократії в країнах-кандидатах в контексті розширення ЄС**

Незважаючи на те, що вторгнення росії в Україну надало нового відчуття нагальності та імпульсу процесу розширення ЄС і підняло тривогу в Брюсселі та національних столицях, країни-кандидати на вступ до ЄС стикаються зі значними проблемами з точки зору відступу від демократії та функціонування їхніх парламентів.

У Туреччині, такому собі «вічному кандидаті» (з 1999 р.), спостерігається значне погіршення демократичних стандартів і ролі парламенту, особливо з 2016 р. У відповідь на спробу державного перевороту (липень 2016 р.) президент Ердоган посилив контроль над державою і перетворив політичну систему на президентську з майже абсолютною владою. Як підтвердили кілька опитаних в серпні 2024 р. європейськими дослідниками експертів і посадовців парламенту: «На практиці ми більше не маємо функціонуючого парламенту» [59, р. 9]. Законопроекти більше не можуть вноситися депутатами, а готуються виконавчою владою, змістовні дебати або поправки до урядових пропозицій на

практиці більше неможливі, а контрольні повноваження парламенту більше не існують. Коротше кажучи, автономія парламенту була повністю обмежена, і це символізує нинішній жахливий стан демократії в Туреччині. Тим не менш, в інтерв'ю з представниками Європарламенту та громадянського суспільства все ще проглядається проблиск надії у відносно похмурій картині: той факт, що опозиція здобула значну більшість на місцевих виборах 2024 р. в Анкарі та Стамбулі («вперше за 21 рік «Партія справедливості і розвитку» Ердогна зазнала поразки на виборчих дільницях по всій країні») [58], має стати причиною для продовження наполегливого просування заходів з підтримки демократії, особливо на місцевому рівні та на рівні громадянського суспільства, незважаючи на загальний складний політичний контекст [59, р. 9]. Європейський Парламент може відігравати важливу роль у цьому відношенні, особливо через своїх старших і досвідчених постійних доповідачів та провідних депутатів. Депутат Європарламенту Начо Санчес Амор (Іспанія) неодноразово згадувався різними респондентами як приклад ефективного та впливового співрозмовника, а спільний парламентський комітет Європейського Парламенту провів корисну роботу, незважаючи на постійні виклики у міжпарламентському діалозі між ЄС та Туреччиною. На думку представників громадянського суспільства (вересень 2024 р.), нелегка боротьба за демократію залишається складною, особливо з огляду на те, що занепад парламенту Туреччини пов'язаний із загальною тенденцією занепаду судової системи та систематичним підривом верховенства права в країні [59, р. 9].

У випадку Грузії, надії на демократизацію, викликані багатообіцяючими подіями «Революції троянд» 2003 р. та успішною проєвропейською траєкторією, з 2008 р. змінилися автократичними поворотами і тенденціями, а нещодавно призвели до серйозного відступу від демократії [69]. Незважаючи на надання статусу кандидата в грудні 2023 р. в рамках оновленого і геополітично обумовленого порядку денного розширення, ЄС вирішив припинити переговори про вступ у жовтні 2024 р. через звинувачення у фальсифікації виборів, що стало «ще одним цвяхом у труну прагнень Грузії приєднатися до Європейського

Союзу» [66]. Затьмарені вибори стали лише останнім демократичним провалом у довгій низці суперечливих політик, що їх проводили правляча партія та парламент. У травні 2024 р. парламент проголосував за підтримку суперечливого закону про «прозорість іноземного впливу» в російському стилі, а у вересні 2024 р. одногolosно схвалив урядовий закон «Про сімейні цінності та захист неповнолітніх», спрямований проти ЛГБТКІА+ [49]. Обидва закони були прийняті майже та повністю одногolosно, відповідно, через бойкот з боку опозиції. Закон про іноземних агентів, який фактично забороняє діяльність міжнародних НУО в країні, призвів до масових протестів і жорстоких репресій з боку сил безпеки.

У своїй резолюції від 9 жовтня 2024 р. про «відступ від демократії та загрози політичному плюралізму в Грузії» Європарламент засудив «значні нападки на демократію» та «напади на громадянське суспільство і незалежні ЗМІ та подальше насильницьке придушення цих мирних протестів, а також глибоку політичну та суспільну напруженість і поляризацію» [80]. Європарламент відзначив наступ уряду не лише на принципи демократії та верховенства права і незалежність парламенту, але й на раніше активне громадянське суспільство. Парламентські вибори, на яких перемогла все більш антизахідна і проросійська партія «Грузинська мрія», супроводжувалися повідомленнями про фальсифікації, порушення і масові залякування виборців [57]. У поєднанні з далекосяжним впливом росії Грузія стикається з серйозними викликами. Співпраця між суб'єктами підтримки демократії в ЄС та грузинськими партнерами практично призупинена. 28 листопада 2024 р. уряд оголосив, що відкладе будь-які переговори про вступ до ЄС до 2028 р. і не прийматиме жодних бюджетних грантів ЄС, звинувативши ЄС у використанні переговорів про вступ для «шантажу країни» та «організації революції в країні» [61]. Опитані грузинські депутати та представники громадянського суспільства, які займаються проектами підтримки парламенту, підкреслили, що «ситуація виглядає похмурою, оскільки парламент повністю перебуває в руках правлячої партії» [59, р. 10].

Крім того, згортання діяльності ЗМІ та дія закону про іноземних агентів вже призвели до того, що різні НУО, з якими були проведені інтерв'ю для цього звіту, припинили свою роботу з грузинським парламентом. Інтерв'ю з колишніми членами парламенту і високопоставленими грузинськими чиновниками, які раніше займалися питаннями інтеграції до ЄС, підкреслюють відчуття відчаю, що «країна та її інститути розвалюються» [59, р. 10]. Таким чином, простір для роботи з підтримки демократії та політичних важелів різко скоротився для Європарламенту та інших суб'єктів. Приклад Грузії підкреслює, наскільки складними є процеси зовнішньої підтримки демократії (і, зокрема, розбудови парламентського потенціалу), а також те, що стимул розширення ЄС досягає своїх меж, коли стикається з серйозним відступом від демократії та проросійськими політичними подіями.

Що стосується Західних Балкан, то тут, на думку експертів і дослідників, картина неоднозначна. Значні структурні проблеми з точки зору демократичного і політичного прогресу зберігаються в Боснії і Герцеговині, Сербії та Косово. Однак різноманітні оцінки Албанії, Чорногорії та Північної Македонії є більш обнадійливими, але, безумовно, не без постійних викликів [39].

Чорногорія (кандидат на вступ з 2010 р.) досягла відносно значного прогресу в переговорах про вступ (всі розділи *acquis* ЄС відкриті, а три розділи тимчасово закриті). Донедавна Чорногорія вважалася позитивним прикладом переговорного процесу щодо розширення та зміцнення демократії, але нещодавні хвилі поляризації [90] також створили значні проблеми для функціонування парламенту. Незважаючи на ці виклики, Чорногорія продовжує просуватися до вступу в ЄС за підтримки Союзу [62]. Програми побратимства (включаючи розбудову парламентського потенціалу за принципом «рівний-рівному» в рамках проекту INTER PARES [65]) посилили парламентський нагляд, тоді як фінансова і технічна допомога від ЄС була спрямована на подолання адміністративних недоліків країни. Чорногорія була реципієнтом або учасником різних програм з розбудови парламентської спроможності та

інноваційних інструментів і проєктів, включаючи створення «асамблеї громадян», і її часто згадували в інтерв'ю з вітчизняними та міжнародними експертами як позитивний приклад успішного зміцнення парламенту [59, р. 11]. Тим не менш, економічна вразливість, бідність, безробіття та відтік мізків призвели до того, що молоді фахівці виїжджають за кордон у пошуках можливостей, що ще більше посилює виклики, які стоять перед Чорногорією [62].

Боснія і Герцеговина залишається «консоціативною демократією за замовчуванням» [73], де взаємне право вето етнічних політичних еліт в рамках пост-Дейтонської угоди забезпечує певний рівень плюралізму та підзвітності, але не є достатнім для підвищення якості демократії. Замість цього воно продовжує сприяти дисфункціональності та роздуванню державного управління [28]. Функціонування демократичних інститутів підривають постійні дискримінаційні елементи в конституційній структурі та постійні порушення правового і конституційного порядку з боку утворення Республіки Сербської [29]. Внутрішні механізми координації між різними рівнями влади в Боснії і Герцеговині ніколи не були повністю ефективними. Складний конституційний поділ у поєднанні з обмеженою кількістю персоналу створює проблеми для законодавчої діяльності Народної скупщини Боснії і Герцеговини. Ця проблема стає ще більш актуальною в міру того, як країна просувається шляхом вступу до ЄС, оскільки якість і кількість нинішнього персоналу не дозволить парламенту країни ефективно транспонувати правові положення *acquis* ЄС. Європейська Комісія неодноразово вказувала на брак практичних заходів за результатами парламентських розслідувань або звітів незалежних регуляторних органів. Незважаючи на те, що формально відповідні правила процедури є адекватними, реальна практика, тобто якість обговорень, широке використання термінової процедури та відсутність достатньої координації між порядком денним виконавчої та законодавчої влади, викликає занепокоєння. Внутрішня напруженість, тобто незгода керівництва Республіки Сербської (РС) з положеннями Порядку денного реформ, пов'язаними з Планом зростання ЄС

(президент Республіки Сербської Мілорад Додік відмовився прийняти два з понад 100 пунктів плану, включаючи вимогу, щоб РС призначала суддів до Конституційного суду БіГ і визнавала рішення суду) [26], означає, що Боснія і Герцеговина навряд чи отримає додаткові кошти підтримки. Дуже мало було зроблено для реформування партійного та виборчого законодавства, наприклад, щодо гармонізації реєстрації партій. Той факт, що ОБСЄ / Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) має значний вплив на виборче законодавство, забезпечує певну прозорість, але не гарантує всебічного виконання його положень і де-факто зберігає занепокоєння щодо надмірного зовнішнього втручання в політику Боснії і Герцеговини. Як зазначають дослідники, з часів Дейтонської угоди (1995 р.) і дотепер не існувало жодних стимулів для подолання міжпартійних розбіжностей, і жодного разу не було створено виборчої коаліції, сформованої між етнічними партійними групами [59, р. 12].

У Північній Македонії переконлива перемога політичної партії «Внутрішня македонська революційна організація – Демократична партія македонської національної єдності» (VMRO-DPMNE) на парламентських і президентських виборах 2024 р. [37] дозволила їй консолідувати контроль як над виконавчою, так і над законодавчою гілками влади. Хоча правляча більшість може прийняти більш націоналістичну риторіку, процедурні демократичні елементи були збережені: відбулася передача влади, вибори не оскаржувалися опозицією і були в основному мирними. Однак кілька довгострокових проблем залишаються, зокрема, якість парламентських дебатів і широке використання процедур надзвичайного стану. В рамках процедури «прапор ЄС» різні не пов'язані між собою законопроекти часто об'єднуються в один пакет. Це викликає у Європейській Комісії занепокоєння [56] щодо якості майбутньої транспозиції *acquis* та ефективної ролі парламенту з точки зору законодавчого нагляду та притягнення виконавчої влади до відповідальності. На думку Комісії, процедуру «прапор ЄС» слід використовувати, коли вона безпосередньо пов'язана з ухваленням законів, основною метою яких є приведення у

відповідність із *acquis* ЄС, а не для скорочення публічного обговорення важливих питань. Така практика критикується не лише Європейською Комісією, але й представниками громадянського суспільства [59, р. 12]. Поляризація між партіями залишається постійною і зростаючою проблемою, і різні інститути ЄС були залучені до публічних і конфіденційних спроб посередництва.

Загалом, Північна Македонія має міцну правову базу для здійснення парламентського контролю, але її потенціал використовується не повністю. Наприклад, виконавча влада може подавати неповну супровідну документацію до законопроектів і нерегулярно надсилає своїх представників для участі в парламентських дебатах. З огляду на те, що нинішня правляча більшість має сильніші позиції, ніж попередній уряд, і «має більший партійний контроль над парламентом», існують побоювання, що певне відсторонення парламенту може продовжитися [59, р. 12]. Водночас ухвалення нового парламентського регламенту в 2024 р. може поставити діалог між виконавчою та законодавчою владою на більш регулярну основу та покращити зв'язки між депутатами, громадянським суспільством та громадянами. Останнє є необхідним, оскільки, за словами кількох респондентів, довіра громадян до парламенту та сприйняття громадянами відкритості парламенту і готовності народних депутатів до прямої взаємодії з громадянами є відносно низькими [59, р. 12].

Сербія продовжує втрачати частину своїх демократичних повноважень і відступати від досягнутого прогресу, і, за словами співрозмовників європейських дослідників, її можна «в кращому випадку охарактеризувати як конкурентний авторитарний режим» [59, р. 12]. Опозиція в парламенті часто відсунута на другий план, зважаючи на домінування правлячої партії «Сербська прогресивна партія» (СНС). Хоча парламентський регламент формально може бути дотриманий, на практиці він часто виявляється позбавленим справжнього нагляду або представницького впливу. Координація та планування порядку денного виконавчої та законодавчої влади залишаються проблемою. Незважаючи на деякі нещодавні покращення в цьому питанні – також завдяки

зовнішній підтримці з розбудови спроможності – порядок денний сербського парламенту залишається під жорстким контролем виконавчої влади. Результати різних зовнішніх оцінок свідчать, що парламент Сербії має один з найнижчих показників серед парламентських органів у регіоні через «високу поляризацію, недостатнє використання контрольних і наглядових функцій та часті порушення процедурних правил» [59, р. 12]. Хоча всі країни регіону стикаються з подібними проблемами, стан внутрішньопартійної демократії викликає занепокоєння в Сербії. Процедури невідкладності широко використовуються для обмеження можливостей публічної критики політики уряду з боку опозиції. Як зазначає один з експертів: «Незважаючи на міцну конституційну основу, що передбачає сильну законодавчу владу, позиція і вплив парламенту були обмежені переважною централізацією влади в руках виконавчої влади, що робить його на практиці дуже залежним від рішень уряду і, особливо, президента. Крім того, в результаті посилення тенденцій до зловживання механізмами та обструкції всередині парламенту, він деградував до простого фасаду замість храму демократії, до якого прагнули на законодавчому рівні» [59, р. 13]. Бойкоти з боку опозиції не змогли змінити цю тенденцію, а відсутність рівних умов під час позачергових виборів лише посилила позиції Сербської прогресивної партії. Партнери по інтерв'ю також висловили глибоке занепокоєння щодо захоплення держави та авторитарних тенденцій президента Александра Вучича [30], який вміє вправно використовувати протиріччя та непослідовність у підходах ЄС та його держав-членів до Сербії. Дійсно, відкриті протиріччя між ціннісним підходом до демократизації та «геополітичними» інтересами ЄС були названі нагальною проблемою, яку необхідно вирішити в контексті зміцнення функціонуючих демократичних інститутів.

Згідно з інтерв'ю з національними та міжнародними стейкхолдерами, Албанія має в кращому випадку змішану оцінку [59, р. 13]. ЄС розпочав переговори про вступ 15 жовтня 2024 р., що було представлено албанським урядом як значна віха і досягнення, хоча країна вже подала заявку на членство в

2009 р. Тривалість цього процесу вказує на відносно повільний темп реформ і певні виклики, з якими Албанія та її демократія продовжують стикатися після падіння комуністичного режиму в 1991 р. Незважаючи на проведені значні реформи, державні інститути залишаються слабкими і дуже політизованими, а корупція залишається проблемним питанням [51]. Албанія входить до числа найбільш корумпованих держав Європи за Індексом сприйняття корупції (ІСК) Transparency International разом із Боснією і Герцеговиною, Сербією, Туреччиною та Україною [32]. Політичне середовище залишається глибоко розділеним і поляризованим, з порівняно слабкими опозиційними партіями і сильною правлячою партією, яка перебуває при владі з 2013 р. і, як очікується, переможе на наступних парламентських виборах у 2025 р. Ця тенденція також супроводжується непропорційно сильною виконавчою владою та правлячою більшістю в парламенті, яка домінує у прийнятті більшості законодавчих рішень [59, р. 13]. Парламент Албанії часто залишається слабким, перебуває під впливом правлячої партії і загруз у суперечках, включаючи нещодавню суперечку між парламентом і Конституційним судом, що ставить під сумнів ефективний поділ влади та верховенство права [74]. Співрозмовники європейських дослідників також відзначили «тенденцію до штампування» в парламенті, коли йдеться про ухвалення урядових ініціатив без ефективного аналізу, обговорення чи дебатів [59, р. 13]. Різні програми підтримки парламенту спрямовані на вирішення цієї проблеми і зосереджені на посиленні як спроможності, так і наглядових повноважень парламенту, а також на міжпартійному діалозі. Респонденти вказали на ширшу проблему, пов'язану з різкими демографічними змінами, коли значна частина населення залишає країну через брак можливостей – переважно молоді та високоосвічені люди, які будуть потрібні для формування нового покоління демократичних, проєвропейських молодих лідерів [59, р. 13]. Навіть якщо Албанія просунеться вперед у переговорному процесі з ЄС, структурні перешкоди на шляху до справжнього зміцнення верховенства права і демократичних інститутів, такі як захоплення держави, корупція і гальмування прогресу в питанні справжнього

поділу влади, все ще мають бути подолані для справжньої трансформації країни [59, р. 13]. Разом з тим, інтерв'ю також підтвердили, що в останні роки стало помітно, що культура громадянського суспільства стала більш динамічною, що дає деяким респондентам достатньо підстав сподіватися на подальший прогрес у процесі демократичної консолідації в Албанії [38].

Як зазначають європейські дослідники, у випадку України парламент і демократична система продемонстрували стійкість перед обличчям триваючого російського вторгнення та далекосяжних наслідків війни. Європейська Комісія визнала зусилля України щодо продовження реформ, незважаючи на повномасштабне вторгнення росії, надавши їй статус кандидата на вступ до ЄС у 2022 р. та рекомендувавши розпочати переговори про вступ у 2023 р. Більшість респондентів також визнали зусилля українських інституцій у боротьбі з корупцією та зміцненні демократичних процесів і підкреслили значний обсяг отриманої зовнішньої допомоги (переважно від Агентства США з міжнародного розвитку, МРІ – Міжнародного республіканського інституту та НДІ – Національного демократичного інституту) [59, р. 14].

Однак багато респондентів і депутатів підкреслили, що в умовах воєнного стану та призупинення виборів парламент зазнав низки невдач. Серед них – проблематична ситуація з монобільшістю в парламенті, яка ухвалює життєво важливі рішення, надмірно домінуюча роль Офісу президента та недостатня участь опозиції, що, на думку деяких респондентів, призвело до зниження ефективності функціонування парламенту як демократичної інституції. Виклики, пов'язані з війною, і неможливість проведення виборів ускладнюють роботу парламенту, створюючи додатковий тиск на депутатів і вимагаючи перегляду заходів підтримки з боку ЄС. При цьому респонденти підкреслили важливість і корисність заходів підтримки парламенту з боку різних зовнішніх суб'єктів, зокрема Діалогу Жана Моне в рамках Європейського Парламенту.

Нарешті, Молдова отримала численні проєкти допомоги парламенту від міжнародних організацій (зокрема, Програми розвитку ООН (ПРООН) та ОБСЄ), а також проєкти TAIEХ і Twinning. Однак глибока поляризація та

конституційна криза 2019 р. все ще залишаються одними з найбільш глибоко вкорінених структурних викликів. Рішення Європейської Комісії надати Молдові статус кандидата на вступ до ЄС у 2022 р., а потім розпочати переговори про вступ, стало значним визнанням прагнення країни наблизитися до стандартів ЄС. Ця віха була досягнута, незважаючи на зростаючий геополітичний тиск з боку росії та виклики, пов'язані зі слабкими інституціями. Постійна підтримка ЄС і надалі матиме важливе значення для досягнення Молдовою подальшого прогресу в розбудові дієвих демократичних інституцій та економічного зростання. Здатність Молдови повністю відповідати стандартам ЄС залежатиме від її успіху у зменшенні російського впливу, усуненні адміністративної неефективності та подоланні економічних слабкостей [59, р. 13]. З огляду на мізерну проєвропейську більшість на референдумі 20 жовтня 2024 р. щодо закріплення мети членства в ЄС у Конституції та докази масштабного російського втручання, перед президентом Майєю Санду і парламентом стоять серйозні виклики щодо посилення демократизації та проєвропейської орієнтації в умовах зовнішнього втручання і внутрішніх політичних та інституційних викликів. У цьому контексті останній проєкт ЄС Twinning «Посилення спроможності парламенту Молдови та його ролі в процесі вступу до ЄС» має на меті посилити спроможність парламенту, а також зміцнити його демократичний і прозорий діалог з громадянами на наступному етапі шляху Молдови до вступу в ЄС [84]. Однак стає все більш очевидним, що майбутні проєкти Twinning і фінансування (в даному випадку 1,4 млн. євро), спрямовані на розбудову парламентської спроможності, також повинні все більше зосереджуватися на інституційній та демократичній стійкості перед лицем внутрішніх і зовнішніх втручань. Проєкт реалізовуватиметься консорціумом під керівництвом грецького парламенту в тісній співпраці з парламентами Румунії, Італії, Угорщини та Австрії, а також Нідерландів у функції підтримки.

Таким чином, у сукупності, незважаючи на новий імпульс, наданий оновленою методологією розширення, і нагальність, спричинену новими

геополітичними реаліями, процес розширення та демократизації буде нелегким або легко здійсненим у короткий проміжок часу. Це слід мати на увазі як ширший контекст під час оцінки різних форм розбудови парламентської спроможності. Внутрішні та зовнішні виклики ЄС та країн, що вступають до ЄС, є величезними. Це означає, що потреба в ефективних демократичних заходах підтримки ще ніколи не була такою високою, але також і те, що очікування щодо потенційного успіху будь-яких заходів підтримки та швидкості їх впровадження повинні бути стримані почуттям реалізму. Це не означає, що майбутнім програмам зміцнення парламенту ЄС має бракувати амбіцій – якраз навпаки. Програмування та впровадження мають, однак, підкріплюватись відповідним фінансуванням, враховувати найкращі практики та справді використовувати синергію та взаємодоповнюваний вплив з іншими активними організаціями та ініціативами.

## РОЗДІЛ 3

### ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ПАРЛАМЕНТІВ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ РОЗШИРЕННЯ ЄС

#### 3.1. Підтримка ЄС парламентів держав-членів та країн-кандидатів

Європейська Комісія здійснила низку заходів для підтримки функціонування парламентів у країнах, що вступають в ЄС. Як зазначають європейські дослідники [59, р. 28], ці заходи дали неоднозначні результати. Успіх цих ініціатив залежить від конкретного політичного та інституційного контексту і політичної волі кожної країни-кандидата або потенційного кандидата.

Хоча Європейська Комісія останніми роками більш чітко визначила заходи та фінансування для зміцнення парламентів як функціонуючих демократичних інститутів, вона сама не відіграє значної ролі у реалізації проєктів з розбудови спроможності на місцях. Натомість проєкти та заходи, що фінансуються Комісією, здійснюються або аналітичними центрами та незалежними інститутами (як у випадку з проєктом INTER PARES), або національними експертами (часто експертами з апаратів національних парламентів) в рамках Інструменту технічної допомоги та обміну інформацією Європейської Комісії (TAIEX) та схем Twinning [78]. Європейська Комісія створила TAIEX у 1996 р. з метою підготовки асоційованих країн та їхніх органів державного управління до дотримання необхідних правил єдиного європейського ринку. За ці роки вона стала гнучким інструментом, що дозволяє надавати країнам-кандидатам консультації з широкого спектру технічних та інституційних питань експертами ЄС з питань державної політики, орієнтованих на попит.

У вересні 2024 р. європейськими дослідниками були проведені інтерв'ю з представниками як приймаючих установ (парламентських адміністрацій парламентів країн Західних Балкан та України), так і експертів з

парламентських адміністрацій держав-членів ЄС (Швеція, Нідерланди та Франція) [59, р. 29] підкреслюють корисність короткострокових заходів для цілеспрямованої передачі знань і надання технічної допомоги, починаючи від процедур бюджетування і закінчуючи конкретними аспектами імплементації законодавства ЄС (acquis). Фінансування TAIEХ дозволяє здійснювати три види діяльності, які, в принципі, мають відношення до зміцнення парламенту в контексті розширення: тренінги, що проводяться експертами країн-членів ЄС для країн-кандидатів, експертні місії (коли експерти ЄС направляються до парламентів країн-кандидатів для проведення конкретних практичних тренінгів) та навчальні візити співробітників інститутів країн-кандидатів до інститутів держав-членів ЄС або, власне, до інститутів ЄС.

Заходи, які фінансуються в рамках цієї програми, є короткими за тривалістю: зазвичай від одного до п'яти днів. Хоча респонденти з Північної Македонії, Чехії та Чорногорії оцінили корисність цього гнучкого інструменту для вирішення конкретних завдань і питань з широкого кола складних тем, пов'язаних з регулюванням ЄС, він менш придатний для вирішення довгострокових і менш технічних питань, зокрема тих, що стосуються суспільних викликів демократії або питань, пов'язаних з динамікою політичної влади, політичною культурою в парламентах і ширшими питаннями відносин між виконавчою і законодавчою владою [59, р. 29]. Як підкреслив у вересні 2024 р. один з респондентів, «це, звичайно, добре і корисно, але ми повинні бути реалістами і розуміти, що іноді це може виглядати як технічна справа для галочки в країні, де існують набагато більш фундаментальні і глибокі проблеми, які потрібно вирішувати» [59, р. 29]. Але це також може упустити основну суть програми TAIEХ, яка свідомо зосереджується на технічних порадах і на конкретних питаннях, які можна вирішити в короткі терміни. Йдеться також про більш комплексне управління очікуваннями від цієї діяльності. Перевага TAIEХ полягає в тому, що він порівняно легкий з точки зору адміністративного навантаження (на відміну від проєктів Twinning) і, з огляду на його

короткостроковий характер, може бути розгорнутий, з точки зору Європейської Комісії, у великому обсязі в широкому колі країн з широкого кола питань.

В період з 2015 р. по 2020 р. загалом 8 584 експерти були направлені до 111 країн-бенефіціарів для проведення 6 712 заходів для 103 011 учасників [47]. Європейська Комісія та провідні організації намагалися оцінити вплив ініціатив TAIEХ (категорії оцінки впливу включали: «краще розуміння законодавства ЄС», «організаційні зміни – створення нових департаментів / посад», «вдосконалення внутрішніх робочих процедур», «проект нового закону / акту або внесення змін до чинного») кількома способами, починаючи від відгуків учасників про досвід тренерів і закінчуючи анкетною для оцінки впливу, яка розсилається через шість місяців після завершення заходу і містить конкретні запитання про покращення технічних знань або організаційні зміни [83].

Масштабність і гнучкість цього інструменту є його сильними сторонами, але його короткостроковий і високотехнічний характер обмежує його можливості, якщо очікується вирішення більш глибоких політичних проблем у країні-реципієнті. Частка проєктів TAIEХ, спрямованих на розбудову спроможності парламентів, все ще залишається відносно низькою порівняно з проєктами, що стосуються інших інститутів державного управління, відомств чи міністерств [77]. На думку європейських дослідників, причини цього можуть варіюватися від нестачі людських ресурсів у парламентських адміністраціях як у країнах-реципієнтах, так і в країнах-лідерах (порівняно з великими міністерствами), до меншої кількості експертів з боку тренерів та експертів TAIEХ (які не працюють у парламенті або національних парламентських адміністраціях).

На додаток до TAIEХ, Європейська Комісія також розробила і запустила в 1998 р. програму Twinning для підтримки реформ державної політики в країнах-кандидатах на вступ до ЄС. На сьогоднішній день, протягом останніх 26 років за цією схемою було профінансовано близько 4 000 проєктів Twinning. Подібно до TAIEХ, Європейська Комісія надає фінансування в рамках Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва – NDICI (раніше в рамках

IPA), але реалізація здійснюється організаціями та установами держав-членів ЄС у партнерстві з установами в країнах-кандидатах на вступ до ЄС (і не тільки). Представництва ЄС в країні, де знаходиться адміністрація партнера, відповідають за адміністрування проєктів Twinning і, як результат, також є важливими учасниками процесу координації та звітності. Як і TAIEХ, програми Twinning ґрунтуються на взаємному навчанні та передачі знань між установами держав-членів ЄС та країн-кандидатів [89]. За словами Європейської Комісії: «Twinning – це інструмент надання допомоги ЄС, що підтримує розбудову інституційної спроможності, середньо- та довгострокові процеси реформ і співробітництво між державними адміністраціями держав-членів ЄС та країн-партнерів на основі принципу "рівний-рівному"» [59, р. 30].

На відміну від короткострокового характеру TAIEХ, Twinning орієнтований на більш довгострокову і всебічну передачу знань за принципом «рівний-рівному» з тривалістю від двох до трьох років (для середньо- і довгострокових проєктів) і бюджетом понад 1 млн. євро на проєкт. Також доступний варіант «легкого твінінгу» для проєктів тривалістю до 8 місяців і бюджетом до 250 000 євро на проєкт [89].

Проєкти Twinning, пов'язані з посиленням парламентів, реалізуються або на двосторонній основі, або через консорціуми парламентів держав-членів ЄС та парламентів-партнерів з усього світу, включаючи країни-кандидати на вступ до ЄС. Побратимство стало основним інструментом для парламентів держав-членів ЄС у розбудові спроможності та діалозі з парламентами країн-кандидатів на вступ до ЄС. Респонденти, опитані в рамках цього дослідження, повідомили про свою участь у проєктах Twinning, зокрема, з парламентами або парламентськими установами Боснії і Герцеговини, Сербії, Північної Македонії, Молдови, України та Грузії. Крім того, Чорногорія [53], як і Україна [54], пройшла навчання в рамках проєкту INTER PARES. Twinning також надає можливість залучати членів Європейського Парламенту та адміністрацію Європарламенту до участі у заходах, семінарах та консультативних місіях, хоча члени Європарламенту не можуть отримувати пряму вигоду від фінансування з

боку Європейської Комісії. На різних етапах історії Twinning були проведені різні оцінки, і було визначено цінність цього підходу, включаючи підвищення рівня знань про правила ЄС і наближення до *acquis*, створення мереж і започаткування адміністративної реформи та змін [46].

Проекти Twinning також сприяли розширенню партнерських мереж між парламентарями, головним чином, адміністративним персоналом у країнах-кандидатах та державах-членах ЄС. Це також привело до створення спільноти практиків і важливого джерела контактних осіб для «неформальної перевірки певних питань, коли ви не маєте відповіді всередині організації» [59, р. 30]. Однак, порівняно з проектами Twinning між міністерствами чи відомствами, які працюють над «менш політичними» темами, очікування від проектів Twinning між парламентами неминуче є вищими щодо «реальних і ширших результатів у просуванні демократії» порівняно з іншими партнерствами Twinning [59, р. 30]. Тому, на думку європейських дослідників, необхідно бути прозорим щодо результатів, яких можна досягти за допомогою технічної співпраці за принципом «рівний-рівному». У цьому світлі «політична робота», що проводиться в інших форматах (наприклад, Діалог Жана Моне), стає ще більш важливою.

Загалом, технічні підходи «рівний-рівному» до розбудови інституційної спроможності, пов'язаної з ЄС, є важливими для діяльності, що фінансується Комісією. На думку європейських дослідників, вплив у сфері зміцнення парламенту залежить від плану, досвіду, політичного середовища та динаміки, в якій кожен парламент перебуває в даний момент. Обмеження «глибокого впливу» на ширші демократичні питання також часто є очевидними, вказуючи на той факт, що проекти Twinning і TAIEХ можуть розглядатися лише як частина більш широкого пазлу роботи зі зміцнення парламентів і більш комплексних програм підтримки демократії, включаючи регіональні та двосторонні фінансові інструменти, експертні оцінки, політичні діалоги і підходи до співпраці з великими міжнародними організаціями, включаючи Раду Європи і Венеціанську комісію, ОБСЄ і ПРООН [59, р. 31].

Це вказує на ширшу проблему, яка виникла у європейських дослідників під час інтерв'ю як з посадовцями Комісії, так і з представниками міжнародних організацій. Незважаючи на широкий спектр діяльності з просування демократії та різні інструменти, що стосуються підтримки парламентів, в Європейській Комісії немає спеціального директорату з підтримки демократії, не кажучи вже про підрозділ, який би працював з парламентами. Натомість ініціативи та політика підтримки демократії (і пов'язані з ними питання верховенства права та прав людини), що стосуються країн-кандидатів, розподілені між різними генеральними директоратами, такими як Генеральний директорат з питань сусідства та розширення, Генеральний директорат з питань юстиції та правосуддя, а також між Європейською зовнішньополітичною службою (EEAS) та представництвами ЄС на місцях. «Без центрального органу, відповідального за нагляд за демократичними ініціативами, деякі проєкти зазнали затримок і неефективності, особливо в забезпеченні довгострокового моніторингу та підтримки більш далекосяжних реформ» [59, р. 31].

Одним із невеликих, хоча й недостатньо суттєвих кроків став запуск нової ініціативи Team Europe Democracy (TED) в рамках Генерального директорату ІНТРА у грудні 2021 р. Як частина більш комплексної ініціативи Team Europe, TED об'єднує 15 держав-членів та дві агенції розвитку (Бельгія та Німеччина) з метою «створення та зміцнення мереж між інституціями ЄС, державами-членами ЄС, аналітичними центрами, науковими колами, організаціями громадянського суспільства та іншими організаціями-однорумцями у сферах підтримки демократії, прав людини та інших суміжних сферах. Вона вироблятиме та обмінюватиметься найкращими практиками, отриманими уроками, підходами та інструментами підтримки демократії» [79]. Проте, як зазначають європейські дослідники, TED не має мандату або амбіцій об'єднати різних посадових осіб відповідних генеральних директоратів та інституцій ЄС, які працюють над підтримкою демократії в країнах-кандидатах на вступ до ЄС та з парламентами. На думку представників Європейської Комісії (вересень 2024 р.), можливо, все ще існує потреба серйозно розглянути питання про

створення спеціального директорату, оскільки «акцент на національних парламентах та їхньому демократичному функціонуванні, безумовно, недостатньо розвинений у підходах Комісії» [59, р. 31].

Візити громадян і посадових осіб з країн-кандидатів на вступ до ЄС до інститутів ЄС також підтримуються Програмою відвідувачів ЄС [43]. Результати цього дослідження свідчать про те, що більша цілеспрямованість, зв'язки (інтеграція з тематичними заходами) і структура програми могли б підвищити її додану вартість.

Іншим важливим елементом підходу Європейської Комісії до функціонування демократичних інститутів є процес скринінгу за участю самих країн-кандидатів [88]. Хоча цей процес здебільшого здійснюється на рівні Комісії та уряду, існує кілька процесів для збору інформації від громадянського суспільства та парламентів. В інтерв'ю з посадовими особами Комісії, які брали участь у підготовці Відбіркових звітів, підкреслювалося, що з колегами з Ради Європи (включаючи Венеціанську комісію) та ОБСЄ/БДПЛ проводяться широкі дискусії та консультації щодо зворотного зв'язку з питань демократичного прогресу парламентів та чесності виборів [59, р. 32]. Однак розділи, присвячені функціонуванню демократичних інститутів і, зокрема, функціонуванню парламентів, є відносно короткими і не містять детальних показників, окрім чотирьох широких категорій загальних функцій: прозорість і підзвітність, добросовісність та ефективність парламенту. Це може бути не стільки відображенням меншої уваги з боку Комісії до цього аспекту процесу скринінгу, скільки результатом необхідності лаконічності звітів [59, р. 32]. Розділи, присвячені парламентам, у Звітах про результати скринінгу в Північній Македонії та Албанії дійсно є побіжними. Таким чином, парламентський вимір процесу скринінгу (і не тільки) є сферою, в якій важливу роль має відігравати Європарламент у координації з іншими парламентськими представниками держав-членів ЄС, міжнародними організаціями та експертами. Роль Європейської Комісії в цьому контексті, можливо, полягає не стільки в тому, щоб очолити детальний парламентський аналіз (це краще можуть зробити інші

органи та коаліції організацій і експертів, а також – якщо вдасться мобілізувати додаткові ресурси – Європейський Парламент), скільки в тому, щоб під час зустрічей Комісії з представниками виконавчої влади та членами урядів підкреслити, що лише сильний, автономний і повноцінно функціонуючий парламент може бути гарантією прогресу у вирішенні основоположних питань. У цьому контексті слід також зазначити, що Європейський Парламент відіграє важливу роль в організації експертних місій з питань верховенства права, місій з оцінки потреб (наприклад, у Верховній Раді України в 2016 р. [63]), а депутати Європарламенту виступають в якості посередників і фасилітаторів (наприклад, в Албанії під час вирішення політичної кризи в країні перед парламентськими виборами 18 червня 2017 р. [24]).

Нарешті, як уже згадувалося вище, існує також фундаментальна «дилема ефективності парламенту» в контексті розширення і підходу Європейської Комісії. Багато опитаних експертів з регіону, аналітичних центрів і навіть посадовців ЄС порушували це ключове питання: Якими мають бути парламенти «ефективними для кого і для чого»? З одного боку, від парламентів очікують швидкого ухвалення законодавства ЄС, а не затримки значущого і суттєвого прогресу на шляху країни до повноправного членства і прийняття *acquis*. З іншого боку, «ефективний» і «незалежний» парламент також потребує часу, досвіду і можливостей для відхилення урядових законопроектів, якщо після обговорення він знайде в них недоліки. Таким чином, чи можна вважати, що парламент країни-кандидата на вступ до ЄС, який підтримує проєвропейське законодавство, виконує ефективні функції, навіть якщо це прямо суперечить логіці прогресу розширення? Або, іншими словами, чи можна вважати «ефективним» парламент, який поспіхом прощтовхує законодавство ЄС, але ризикує перетворитися на машину для «штамбування» законодавства ЄС / уряду? На думку європейських дослідників, на ці питання нелегко відповісти, але їх слід розглянути при вивченні деяких суперечностей у сфері посилення парламенту за новою методологією розширення [59, р. 32].

Таким чином, підхід Європейської Комісії до основоположних принципів

у контексті розширення ЄС традиційно наголошував на процесах реформ зі співрозмовниками з виконавчої гілки влади країн-кандидатів та громадянського суспільства. Це зрозуміло, враховуючи вирішальну роль, яку уряди, міністерства та державна служба відіграють як у переговорах про вступ, так і в стані демократії в цілому. Ранні програми та дії для парламентів, що фінансувалися Комісією в контексті процесу підготовки до вступу, переважно зосереджувалися на можливостях парламентів щодо впровадження або наближення законодавства ЄС або на передових, вузькоспеціалізованих заходах з технічної підготовки. Тому цей технічний підхід (особливо в рамках ранніх програм TAIEХ та Twinning) не повністю використовував потенціал комплексних підходів до «зміцнення парламенту» як частини ширшої стратегії підтримки демократії. Натомість Європейська Комісія радше «передавала» програми парламентської допомоги та розбудови потенціалу на аутсорсинг іншим міжнародним організаціям чи експертам з національних парламентів, або визнавала зростаючий досвід та діяльність ЄП у цій сфері. Однак, з новою методологією розширення 2020 р., яка наголошує на парламентах як на важливому аспекті «функціонуючих демократичних інституцій», роль парламентів знову набула важливості.

### **3.2. Сучасний стан реформи з посилення інституційної спроможності Верховної Ради України**

Європейський Парламент (ЄП) та Верховна Рада України (ВРУ) протягом багатьох років розвивають давні та плідні стосунки [63, р. iv]. Основним каналом співпраці та політичного діалогу між двома інститутами став Комітет парламентського співробітництва Україна – ЄС (перетворений на Парламентський комітет асоціації (ПАК) відповідно до статті 467 Угоди про асоціацію [19]), який слугує форумом для регулярних зустрічей та обміну думками членів українського та Європейського парламентів. Наразі ПАК очолюють Вадим Галайчук, член Верховної Ради, та Вітольд Вашиковський,

член Європейського Парламенту [6]. Багатосторонній парламентський діалог між Європейським Парламентом та парламентами країн Східного партнерства (Україна, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія та Молдова) також відбувається в Парламентській асамблеї Європест (ПА Європест).

Одночасна ратифікація Верховною Радою та Європейським Парламентом Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 16 вересня 2014 р. стала видатним знаком солідарності та важливості України для ЄС. Після цього, а також успішних парламентських виборів в Україні в жовтні 2014 р., парламентська співпраця набула ще більшого значення.

У зв'язку з цим Група Європейського Парламенту з підтримки демократії та координації виборів обрала Україну як пріоритетну країну для розбудови парламентської спроможності та сприяння діалогу. Меморандум про взаєморозуміння між Європейським Парламентом та Верховною Радою щодо спільної програми підтримки та розбудови потенціалу парламенту [63, р. 51] (далі – Меморандум) був підписаний Володимиром Гройсманом, Головою Верховної Ради, та Мартіном Шульцем, Президентом Європейського Парламенту, 3 липня 2015 р. Для реалізації партнерства з розбудови спроможностей Меморандум про взаєморозуміння окреслює такі пріоритетні напрямки [63, р. iv]:

- посилення конституційної ролі Верховної Ради у законотворчості, нагляді та представництві;
- підвищення якості законодавства та законодавчого процесу в Україні;
- підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості роботи Верховної Ради;
- сприяння ефективній імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

З метою підтримки імплементації Меморандуму Європарламент створив Місію з оцінки потреб (МОП) на чолі з Петом Коксом, колишнім Президентом Європейського Парламенту, для роботи зі своїми колегами у ВРУ над визначенням сфер, в яких необхідно зміцнити парламент як ефективну

демократичну інституцію. З боку ВРУ було створено «Раду реформ» [63, р. 53], в якій представлені всі основні політичні групи і яка має завдання сприяти внутрішнім реформам ВРУ. Основним результатом роботи Місії з оцінки потреб став Звіт «Щодо внутрішньої реформи та розбудови спроможності Верховної Ради України» [63] (далі – Звіт) та Дорожня карта внутрішньої реформи та розбудови спроможності Верховної Ради України [63, р. 41].

Для того, щоб уникнути простого складання «списку бажань» або випадкового «вибору» конкретних реформ, основна увага МОП та цього Звіту зосереджена на визначенні фундаментальних сфер, які можуть сприяти загальним змінам в інституційній ефективності та підзвітності. Таким чином, рекомендації МОП зосереджені на семи ключових сферах (розглянуті у розділах Звіту), які можуть сприяти загальному покращенню законотворчої діяльності та інституційної ефективності.

Слід зазначити, що рекомендації та можливі подальші заходи, викладені в Звіті, не є обов'язковими до виконання – ВРУ має вирішити, чи буде вона їх впроваджувати і якою мірою [63, р. iv]. Однак, наголошується у Звіті, якщо керівництво ВРУ їх впроваджуватиме, Європейському Парламенту та іншим міжнародним партнерам важливо було б підтримати Верховну Раду у здійсненні цього процесу трансформаційних реформ.

МОП проводилася з вересня 2015 р. по лютий 2016 р., в рамках якої було здійснено шість експертних місій з ознайомлення з фактами до ВРУ та проведено понад 100 зустрічей. Сім ключових напрямків інтенсивно обговорювалися з керівництвом ВРУ, лідерами політичних фракцій, головами комітетів, окремими народними депутатами та Секретаріатом ВРУ, а також з урядом України, українськими та міжнародними організаціями громадянського суспільства та іншими представниками міжнародної спільноти [63, р. 55]. Крім того, МОП відвідала Брюссель та Страсбург для проведення зустрічей з Президентом Європейського Парламенту та високопосадовцями. Окрім інтерв'ю та зустрічей, для збору даних для цілей Звіту було здійснено такі кроки [63, р. v]:

- аналіз відповідних документів ВРУ, включаючи, наприклад, Регламент;
- відвідування засідань ВРУ та її комітетів, а також аналіз діяльності її Секретаріату;

- структурована анкета для посадовців та членів ВРУ.

В резюме Звіту [63, р. 1] зазначається, що поточні амбітні реформи у Верховній Раді відбуваються на тлі 25 років демократичного транзиту України від авторитарного правління з високоцентралізованою та значною мірою невідповідною структурою влади до системи, що базується на верховенстві права та парламентській демократії. Крім того, незаконна анексія Росією Криму та триваючий конфлікт на сході країни роблять процес реформ в Україні та у ВРУ ще складнішим. З огляду на це, український народ та політичне керівництво, за підтримки міжнародної спільноти, вважають цей процес реформ вкрай важливим для консолідації демократичного переходу в країні відповідно до її європейських прагнень та Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. У цьому контексті Звіт та Дорожня карта пропонуються як внесок у підтримку процесу реформування Верховної Ради. Видатним знаком солідарності та важливості України для ЄС стала одночасна ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Верховною Радою та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 р.

В Звіті зазначено, що інституційна реформа в контексті демократичного переходу, безумовно, є складним завданням [63, р. 1]. Основна увага МОП та Звіту приділяється визначенню фундаментальних сфер, які можуть сприяти загальним змінам в інституційній ефективності та підзвітності. Тому рекомендації МОП зосереджені на семи ключових сферах. Отже, розглянемо 20 найбільш актуальних і певною мірою показових рекомендацій (із загальної кількості 52), викладених під заголовками розділів, у тому порядку як вони наведені в основному Звіті [63, р. 1–3].

#### 1. Законодавчий процес та спроможність у Верховній Раді.

- ВРУ слід прийняти концепцію «наскрізного» законодавчого процесу, що базується на значно посиленій координації між авторами законодавчих

пропозицій у Кабінеті Міністрів, Офісі Президента та Верховній Раді (Рекомендація № 1);

– перед внесенням урядом важливих законодавчих актів, на обговорення профільного комітету має бути представлена дискусійна «біла книга» (з поясненням політичних цілей запропонованого законодавства та широких заходів, які планується запровадити), яка повинна стати предметом висновку Верховної Ради (Рекомендація № 2);

– під час кожної сесії ВРУ має проводитися голосування з метою визначення переліку 20 найкращих індивідуальних законодавчих ініціатив депутатів (що відображає відносний розмір парламентських фракцій) для розгляду Верховною Радою (Рекомендація № 6);

– щомісячний календарний план роботи парламенту має бути переглянутий таким чином, щоб запровадити «змішаний» комітетсько-пленарний тиждень протягом тижня, який наразі відведений виключно для роботи комітетів (Рекомендація № 10);

– функціонування Погоджувальної ради під час формування порядку денного роботи парламенту має бути переглянуте, а її засідання мають відбуватися в закритому режимі (Рекомендація № 11);

– процедури прийняття законів у Верховній Раді мають бути переглянуті з метою запровадження системи, за якої звичайні закони можуть бути прийняті простою більшістю голосів, за умови присутності кворуму народних депутатів. Мінімальний кворум для голосування законів має бути встановлений відповідно до міжнародних норм. Вимога абсолютної більшості голосів має бути збережена для ухвалення конкретних законів особливої важливості, перелік яких має бути встановлений, знову ж таки, відповідно до міжнародної практики (Рекомендація № 13).

## 2. Політичний контроль над виконавчою владою.

– Верховна Рада та Кабмін повинні спільно встановити стандартний формат та зміст щорічних звітів міністерств перед ВРУ, які включатимуть

показники програмних результатів та формуватимуть основу для нагляду за виконанням програм (Рекомендація № 14);

– з початку наступного скликання парламенту має бути розглянуто питання зменшення кількості парламентських комітетів (приблизно до 20), які мають бути близькими до міністерських портфелів (Рекомендація № 17);

– слід розглянути можливість застосування «методу д'Ондта» (математична формула, яка широко використовується в системах пропорційного представництва [60]) з метою забезпечення пропорційного представництва в комітетах та делегаціях ВРУ та ввести його в дію з початку наступного скликання (Рекомендація № 18);

– слід розглянути можливість запровадження «системи доповідачів» у Комітеті ВРУ з питань бюджету, з можливим поширенням на інші комітети (Рекомендація № 19).

### 3. Відкритість, прозорість та підзвітність перед громадянами.

– для підвищення прозорості та ефективності парламентських процесів слід розробити стратегію електронного парламенту, включаючи середньострокову стратегію у сфері інформаційно-комунікаційних технологій (на 3–5 років), та забезпечити її належними ресурсами (Рекомендація № 23);

– ВРУ має розробити комплексну комунікаційну стратегію (включаючи визначення ключових цільових аудиторій, каналів та продуктів) та стратегію інституційного брендингу (визначення довгострокових комунікаційних цілей, меседжів та тональності комунікації) (Рекомендація № 28).

### 4. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС.

– на заміну застарілого Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» має бути прийнятий новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію та *acquis* ЄС (Рекомендація № 30).

### 5. Адміністративна спроможність.

– повноваження ВРУ встановлювати власний операційний бюджет має поважатися *де-юре* і *де-факто* і супроводжуватися з точки зору підзвітності

зобов'язанням щодо повного аудиту рахунків ВРУ Рахунковою палатою, наприклад, один раз на скликання) (Рекомендація № 35);

– всі адміністративні підрозділи ВРУ, включаючи Парламентську бібліотеку та Інститут законодавства, мають бути об'єднані в єдиний і посилений секретаріат (Рекомендація № 37);

– слід розробити комплексну стратегію розвитку людських ресурсів, яка б включала належним чином забезпечені ресурсами стратегічні можливості для навчання, в тому числі іноземних мов, та індивідуальні плани розвитку кар'єри, визначені через систему регулярного оцінювання діяльності. Слід розробити та заохочувати політику мобільності персоналу (Рекомендація № 39).

#### 6. Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді.

– необхідно якнайшвидше прийняти та впровадити рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції (Рекомендація № 44);

– у ВРУ слід створити підрозділ з питань міжпартійного діалогу (підрозділ посередництва), який би забезпечував структуру для підтримки та координації міжпартійних груп і фракцій, скликав зустрічі між політичними партіями з метою сприяння подоланню перешкод у законодавчому процесі та виступав у ролі фасилітатора у підтримці політичного діалогу та досягненні консенсусу (Рекомендація № 45).

#### 7. Етика та поведінка у Верховній Раді.

– Голова Верховної Ради (або його заступник як головуючий) повинен мати повноваження «називати імена» депутатів, причетних до деструктивної або насильницької поведінки, та відстороняти їх від участі у пленарних засіданнях ВРУ на відповідний період часу залежно від тяжкості правопорушення. Також можна було б розглянути можливість запровадження фінансових санкцій (Рекомендація № 48);

– Кодекс поведінки має бути розроблений та впроваджений у пріоритетному порядку на основі інклюзивних та прозорих консультацій та відповідно до найкращих міжнародних практик (Рекомендація № 52).

В Звіті зазначається, що ці рекомендації також мають супроводжуватися довгостроковими, поступовими реформами процедур та інституційної спроможності, підкріпленими сталим діалогом всередині інституції та між політичними партіями. Зважаючи на стратегічну важливість відносин між ЄП та ВРУ, Європейський Парламент має намір продовжувати це партнерство з розбудови спроможності, зокрема, за допомогою таких інструментів, як адміністративне співробітництво [63, р. 3]:

- підписання Угоди про адміністративну співпрацю між ЄП та ВРУ відповідними генеральними секретарями обох парламентів;
- розробки та впровадження на основі Звіту спеціальної програми ЄП з розбудови парламентської спроможності для ВРУ під керівництвом Голови Делегації ЄП у Парламентському комітеті асоціації Україна – ЄС), призначеного провідним членом Європейського Парламенту з питань програми розбудови спроможності ВРУ.

ЄП також закликав всіх міжнародних партнерів підтримати Верховну Раду у здійсненні амбітного процесу реформ.

На оприлюднені МОП рекомендації Верховна Рада України відреагувала постановою «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 р. № 1035 [12]. Зважаючи на рекомендації Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що «розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у "Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України"», ВРУ постановила «визнати Рекомендації Місії Європейського Парламенту як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». У зв'язку із цим, постанова рекомендувала Голові Верховної Ради України та КМУ вжити низку необхідних заходів, необхідних для «імплементції Рекомендацій та посилення співробітництва між міністерствами та комітетами Верховної Ради України відповідно до предметів відання». На наш погляд, ключовими є рекомендації

«створити за участю голів депутатських фракцій (депутатських груп) та голови української частини Парламентського комітету асоціації робочу групу для підготовки і сприяння реалізації у співпраці з Європейським Парламентом плану заходів, спрямованих на забезпечення впровадження Рекомендацій Місії Європейського Парламенту», а також «затвердити план заходів спрямованих на забезпечення впровадження Рекомендацій Місії Єврпарламенту» [12].

В травні – червні 2016 р. у ВРУ були зареєстровані перші п'ять законопроектів [16], чотири з яких стосувались «внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», а один – «внесення змін до деяких законодавчих актів України». Однак, попри включення їх до порядку денного роботи ВРУ, всі вони в серпні 2019 р. були відкликани. Очевидно, що це було пов'язано зі зміною влади в Україні після обрання нового президента (травень 2019 р.) і за результатами позачергових парламентських виборів в липні 2019 р.

З метою підвищення шансів на досягнення компромісу між різними політичними силами ВРУ з кожного конкретного питання, на одному з перших засідань створена відповідно з постановою Робоча група обрала формулу «одна рекомендація – один законопроект». Під час каденції ВРУ VIII скликання загалом у форматі «Діалогу Жана Моне» було проведено шість зустрічей за участю представників парламентських політичних сил та представників Європейського Парламенту. Однак, як зазначають експерти українського «мозкового центру» «Лабораторія законодавчих ініціатив», «ні обрана стратегія, ні діяльність Робочої групи, ні сприяння Європарламенту не допомогли Верховній Раді прийняти до кінця скликання бодай один закон з реформаційного пакету» [3, с. 8].

За результатами роботи ВРУ VIII скликання вдалося повністю реалізувати лише 1 з 52 пунктів Дорожньої карти, який стосувався короткострокового стажування в Апараті ВРУ (п. 40 Рекомендацій). Програма стажування функціонувала за підтримки міжнародних проєктів технічної допомоги з 1995 року, а в 2018 – 2019 рр. рішенням ВРУ було виділено стипендії для інтернів із державного бюджету [3, с. 8].

В 2019 р. Лабораторія законодавчих ініціатив опублікувала аналітичний документ «Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Оцінювання показало, що за станом на травень 2019 р. процес реформи ВРУ відповідно до Постанови № 1035 реалізовано на 41,8 %. Загалом, рекомендації кожного з семи блоків Дорожньої карти були виконані так [4, с. 9]:

1. Законодавча спроможність та законотворчий процес у ВРУ – 42,3 %.
2. Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади – 37,5 %.
3. відкритість, прозорість та підзвітність громадянам – 68,8 %.
4. Наближення українського законодавства до права ЄС – 40 %.
5. Адміністративна спроможність – 33,3 %.
6. Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді – 31,3 %.
7. Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у ВРУ – 30 %.

В документі Лабораторії підкреслюється, що ці показники є лише оцінкою процесу, а єдиним конкретним результатом стало виконання вже згаданої рекомендації щодо організації короткострокових стажувань [3, с. 9].

Новообрана Верховна Рада ІХ скликання, яка почала роботу 29 серпня 2019 р., була «сповнена реформаторських ідей та прагнень». Новообрані народні депутати висунули ряд пропозиції щодо реформування парламенту. Зокрема, парламентські фракції «Слуга Народу» [8] та «Голос» [13] пропонували: «скасування депутатської недоторканності; зменшення кількості місць в парламенті (до 300); запровадження законодавчої ініціативи народу; запровадження системи санкцій за прогули та неособисте голосування народними депутатами; обмеження каденції народних депутатів двома строками поспіль». Для реалізації двох ініціатив Президент України на першій сесії ІХ скликання вніс у ВРУ законопроекти № 10155 [15] (стосувався внесення змін до Конституції України щодо законодавчої ініціативи народу; визначений президентом як невідкладний) та № 10176 [14] (щодо зменшення конституційного складу парламенту), визначивши як невідкладні. Проте жоден з них так і не став законом [3, с. 10].

На думку експертів «Лабораторії законодавчих ініціатив», реалізація більшості ініціатив щодо реформування парламенту «у найближчому майбутньому видається майже нездійсненою» [3, с. 11]. Втім, деякі ініціативи вдалося реалізувати. Так, незважаючи на негативне ставлення ЄС, Ради Європи та її дорадчого органу Венеціанської комісії [2] до зняття депутатської недоторканості, відповідний законопроект був прийнятий 3 вересня 2029 р. [11]. А в жовтні 2091 р. законом були запроваджені санкції за прогули депутатів [10]. В згаданій вище оцінці «Лабораторії законодавчих ініціатив» був зроблений цілком правильний висновок: «Загалом, запроваджені зміни хоч і отримали здебільшого схвальну оцінку громадськості, проте все-таки були відірваними від плану парламентської реформи, прийнятого у 2016 р.» [3, с. 12].

Однак парламент ІХ скликання відновив роботу з імплементації Рекомендацій МОП. Вже у грудні 2019 р. Голова ВРУ своїм розпорядженням оновив склад Робочої групи з питань реформування парламенту, яка була утворена у попередньому скликанні. Також було доручено розробити новий план заходів з реалізації реформи. Незважаючи на те, що деякі пункти Рекомендацій та Дорожньої карти МОП втрачали актуальність, новий склад парламенту їх не переглянув, а тому «ці акти офіційно досі залишаються орієнтиром для здійснення парламентської реформи» [3, с. 13].

Однак парламент ІХ скликання відновив роботу з імплементації Рекомендацій МОП. Вже у грудні 2019 р. Голова ВРУ своїм розпорядженням оновив склад Робочої групи з питань реформування парламенту, яка була утворена у попередньому скликанні. Також було доручено розробити новий план заходів з реалізації реформи. Незважаючи на те, що деякі пункти Рекомендацій та Дорожньої карти МОП втрачали актуальність, новий склад парламенту їх не переглянув, а тому «ці акти офіційно досі залишаються орієнтиром для здійснення парламентської реформи» [3, с. 13].

В 2021 р. «Лабораторія законодавчих ініціатив» провела повторну оцінку реалізації реформи й відзначила, що «за півтора року Верховна Рада ІХ скликання змогла наздогнати та навіть трохи перегнати парламент VIII

скликання» [3, с. 13]. Основні здобутки у виконанні рекомендацій Дорожньої карти протягом 2019 – 2021 рр. стосувалися Апарату ВРУ. Так, було: «затверджено Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату ВРУ (п. 39 Рекомендацій); впроваджено електронний документообіг в законодавчому процесі для забезпечення електронної взаємодії між суб'єктами права законодавчої ініціативи – Президентом України, КМУ та народними депутатами України – (п. 24 Рекомендацій); запроваджено аудит рахунків ВРУ (в частині виконання кошторису), що здійснюється Рахунковою палатою (п. 35 Рекомендацій); здійснено заходи з імплементації Комунікаційної стратегії ВРУ (п. 23 Рекомендацій); прийнято в першому читанні законопроект "Про парламентську службу" (п. 41 Рекомендацій)» [3, с. 14].

Отже, станом на 14 липня 2021 р. загальна оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, за методологією «Лабораторії законодавчих ініціатив» становила 45,7 % [3, с. 14], що на 3,9 % вище, ніж наприкінці роботи парламенту VIII скликання у травні 2019 р.

До початку повномасштабної війни парламентська реформа загальмувала. З Рекомендацій МОП одна була виконана ВРУ VIII скликання, а чотири – за період роботи ВРУ IX скликання. Однак, не були реалізовані основоположні рекомендації щодо вдосконалення законодавчого процесу, які «або не знаходили підтримки серед народних депутатів, або виявилися невпроваджуваними в рамках чинних конституційних приписів» [3, с. 16]. Але вже після 24 лютого 2022 р. під час підготовки Україною та її міжнародними партнерами Плану повоєнного відновлення [9], який у загальних рисах був презентований на Міжнародній конференції з питань відновлення України в Лугано у липні 2022 р. [85]. Напрацювання в рамках цього процесу стали проміжною ланкою для початку нового етапу парламентської реформи.

В жовтні 2022 р. під головуванням Першого заступника Голови ВРУ України Олександра Корнієнка відбулося засідання Робочої групи з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права [17]. Головуючий поінформував, що до участі в

засіданні долучився керівник Місії Європарламенту Пет Кокс. Пан Корнієнко також зазначив, що Апаратом ВРУ «проведена значна робота з виконання постанови парламенту від 17 березня 2016 р., прийнятої за результатами Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради». Отже, на думку головуючого, настав час «підсумувати напрацювання підгрупи з питань підвищення рівня інституційної спроможності щодо відповідності забезпечення роботи Верховної Ради потребам і викликам». Пет Кокс відзначив значний прогрес у виконанні постанови щодо підвищення інституційної спроможності ВРУ. Колишній Голова Європарламенту зауважив, що: «Наступний крок для України після війни полягає в тому, що ми всі маємо разом зібратися та почати роботу, аби парламентська лідерська роль відповідала потребам України в контексті законодавчих вимог» [17].

Отже, з огляду на вищезазначене, основними напрямками посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів на вступ в контексті політики розширення ЄС, є такі:

1. Розроблення та роз'яснення більш прозорих та детальних критеріїв і контрольних показників загальних елементів, які роблять парламент ефективним і функціонуючим демократичним інститутом в масштабах ЄС. Європейський Парламент підтримуватиме налагодження всебічного діалогу з відповідними генеральними директоратами Європейської Комісії та іншими зацікавленими сторонами (такими як Європейська зовнішньополітична служба, представництва ЄС в країнах-претендентах на вступ та Рада ЄС) для уточнення критеріїв та визначень ефективності парламентів як функціонуючих демократичних інститутів. Європейський Парламент також братиме до уваги важливі напрацювання інших міжнародних організацій та агентств, що працюють у сфері підтримки демократії.

2. Організація і проведення Європейським Парламентом, зокрема Групою підтримки демократії та координації виборів (DEG), аналітичних досліджень та стратегічних дискусій щодо формування підходу ЄС до створення прозорих та

зрозумілих для користувачів критеріїв просування та оцінки прогресу в розбудові парламентської інституційної спроможності. Можливим відправним пунктом може стати прийняття та адаптація 25-ти «Індикаторів для демократичних парламентів» у роботі ЄС (та їхніх партнерів) з розбудови спроможності, щоб забезпечити чіткість та послідовність різних ініціатив та організацій, які мають практичний досвід роботи у цьому напрямі.

3. Налагодження співпраці між Європейським Парламентом (Група підтримки демократії та координації виборів та Відділ парламентської підтримки та розбудови спроможності) з основними зовнішніми міжнародними організаціями та агентствами, які активно беруть участь у програмах підтримки парламентів, з метою спільного визначення найкращих практик, існуючих обмежень та найпоширеніших викликів, пов'язаних з їхньою минулою та теперішньою роботою з національними парламентами 10 країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство в ЄС. Таке обговорення планується проводити на початковому етапі в гнучкій формі з метою більш формалізованої координації та обміну досвідом у середньостроковій перспективі.

4. Зосередження зусиль Європейського Парламенту на посиленні ролі парламентської незалежності в процесі вступу і приділення ним більшої уваги розбудові інституційної спроможності та незалежності парламентів як важливого наріжного каменю функціонуючих демократій, особливо в країнах-претендентах на вступ, де законодавчі органи перебувають під впливом виконавчої влади. Одними з пріоритетів виділення фінансових ресурсів Інструменту передвступної допомоги (ІРА) стануть розбудова інституційної спроможності та внутрішні реформи національних парламентів, які сприятимуть впровадженню системи стримувань та противаг між гілками влади. Це також стосується процесу вступу в ЄС, де сьогодні домінують Європейська Комісія та національні уряди, який буде доповнений посиленням ролі Європейського Парламенту з відстеження більш комплексних показників зміцнення або послаблення парламентської діяльності в країнах-претендентах на вступ.

5. Стимулювання парламентських реформ в країнах-претендентах на вступ

за допомогою інструменту європейської обумовленості. У межах політики розширення ЄС надання фінансової допомоги, у тому числі із залученням фінансових ресурсів Інструменту передвступної допомоги, вже пов'язується з прогресом у проведенні реформ. Як негативна, так і позитивна «демократична обумовленість» ЄС («батіг і пряник» у доступі до фінансування) посилюватиметься у сфері діяльності парламентів як функціонуючих демократичних представницьких інститутів з метою гарантування досягнення ними відчутного прогресу в розбудові інституційної спроможності та проведенні внутрішніх реформ.

Таким чином, ВРУ восьмого і дев'ятого скликань не змогли втілити у життя Рекомендації та «Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», запропоновані за результатами МОП Європейського Парламенту і закріплені постановою парламенту № 1036. З початком повномасштабної війни в Україні почався новий етап парламентської реформи. Процес напрацювання нового проєкту реформи розпочався спочатку у межах Плану відновлення України, а згодом набув практичного виміру в форматі різних робочих груп. Зроблені напрацювання поки не узгоджені консенсусом всіма зацікавленими сторонами через кардинально відмінні позиції стосовно складників реформи. З огляду на це, парламентська реформа сприймається політикумом і громадськістю як непослідовна і досить хаотична.

## ВИСНОВКИ

В кваліфікаційній роботі на основі проведених досліджень з'ясовано основні напрями посилення інституційної спроможності парламентів країн-кандидатів в контексті політики розширення ЄС.

Проведене дослідження дає підстави зробити такі висновки:

1. Проаналізовано стан наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС. З'ясування стану наукового розроблення проблематики політики розширення ЄС за останні декілька років показує, що проблематика європейської інтеграції традиційно посідала провідне місце в науковому порядку денному українських науковців. Інтерес до європейських студій помітно зріс після революції Гідності 2014 р. і значно активізувався після отримання в 2022 р. Україною статусу кандидата на вступ в ЄС і з початком в червні 2024 р. вступних перемовин з ЄС. Втім, на відміну від європейських дослідників, проблематика політики розширення ЄС все ще не отримала серед українських науковців належної уваги і відповідного опрацювання.

2. Розглянуто підходи Європейської Комісії до змісту поняття «функціонуючий демократичний парламент». Хоча Звіти Європейської Комісії про скринінг окреслюють загальний розвиток діяльності та реформ, що стосуються парламентів, на думку дослідників, їм бракує більш глибокої оцінки трансформацій, що відбуваються в країнах-кандидатах. Інтерв'ю з неурядовими організаціями, що займаються розбудовою потенціалу національних парламентів країн-кандидатів, наголошують на тому, що оцінка Комісії має бути більш всеохоплюючою, надаючи дещо більше, ніж просто кілька викладів оцінок та дуже короткий набір рекомендацій. У дослідників склалося враження, що Комісія відносно рідко розглядає парламентські реформи в країнах-кандидатах і не пропонує детального набору рекомендацій, які б чіткіше та систематичніше підкреслювали, чого очікують від цих парламентів і які переваги можуть принести ці реформи. Це враження також підтверджується тим фактом, що Звіти про скринінг є досить розпливчастими та дуже

короткими, вказуючи на загальний напрямок та згадуючи лише загальні принципи, яких повинні дотримуватися країни. Підкреслюється, що підхід Комісії до оцінювання національних парламентів у рамках нової методології розширення є досить загальним і, порівняно зі взаємодією з виконавчою владою, відносно поверхневим. Інтерв'ю з посадовцями вказують на те, що Комісія не надає пріоритету оцінюванню демократичного розвитку парламентів і задоволено залишає це на розсуд Європейського Парламенту або національних парламентів.

3. Розглянуто еволюцію процесу розширення ЄС від «втоми від розширення» до прийняття нової методології. Незважаючи на важливість розширення як геополітичного інструменту, акцент на розширенні як «демократизуючому стабілізаторі» та на функціонуванні демократичних інститутів і верховенстві права став необхідним і важливим, як ніколи раніше в історії інтеграції ЄС. Перед обличчям багатовимірних демократичних викликів розширення ЄС залишається головним інструментом трансформаційних змін і прогресу, якщо ним ефективно управляти. Проте, зусилля, спрямовані на зміцнення парламентів у країнах-кандидатах і потенційних кандидатах в рамках нової методології розширення, повинні також розглядатися в ширшому контексті постійних викликів, що стоять перед ними. Детальний аналіз кожної країни виходить за рамки нашого дослідження, однак варто було б зробити стислий огляд поточних викликів, з якими стикаються дев'ять країн-кандидатів, щоб створити контекст, в якому має здійснюватися діяльність з розбудови інституційної спроможності національних парламентів країн-кандидатів.

4. З'ясовано основні виклики демократії в країнах-кандидатах в контексті процесу розширення ЄС. У сукупності, незважаючи на новий імпульс, наданий оновленою методологією розширення, і нагальність, спричинену новими геополітичними реаліями, процес розширення та демократизації буде нелегким або легко здійсненим у короткий проміжок часу. Це слід мати на увазі як ширший контекст під час оцінки різних форм розбудови парламентської спроможності. Внутрішні та зовнішні виклики ЄС та країн, що вступають до

ЄС, є величезними. Це означає, що потреба в ефективних демократичних заходах підтримки ще ніколи не була такою високою, але також і те, що очікування щодо потенційного успіху будь-яких заходів підтримки та швидкості їх впровадження повинні бути стримані почуттям реалізму. Це не означає, що майбутнім програмам зміцнення парламенту ЄС має бракувати амбіцій – якраз навпаки. Програмування та впровадження мають, однак, підкріплюватись відповідним фінансуванням, враховувати найкращі практики та справді використовувати синергію та взаємодоповнюваний вплив з іншими активними організаціями та ініціативами.

5. Досліджено сутність та основні напрями підтримка ЄС парламентів держав-членів та країн-кандидатів. Підхід Європейської Комісії до основоположних принципів у контексті розширення ЄС традиційно наголошував на процесах реформ зі співрозмовниками з виконавчої гілки влади країн-кандидатів та громадянського суспільства. Це зрозуміло, враховуючи вирішальну роль, яку уряди, міністерства та державна служба відіграють як у переговорах про вступ, так і в стані демократії в цілому. Ранні програми та дії для парламентів, що фінансувалися Комісією в контексті процесу підготовки до вступу, переважно зосереджувалися на можливостях парламентів щодо впровадження або наближення законодавства ЄС або на передових, вузькоспеціалізованих заходах з технічної підготовки. Тому цей технічний підхід (особливо в рамках ранніх програм TAIEХ та Twinning) не повністю використовував потенціал комплексних підходів до «зміцнення парламенту» як частини ширшої стратегії підтримки демократії. Натомість Європейська Комісія радше «передавала» програми парламентської допомоги та розбудови потенціалу на аутсорсинг іншим міжнародним організаціям чи експертам з національних парламентів, або визнавала зростаючий досвід та діяльність ЄП у цій сфері. Однак, з новою методологією розширення 2020 р., яка наголошує на парламентах як на важливому аспекті «функціонуючих демократичних інституцій», роль парламентів знову набула важливості.

6. З'ясовано сучасний стан реформи з посилення інституційної

спроможності Верховної Ради України. ВРУ восьмого і дев'ятого скликань не змогли втілити у життя Рекомендації та «Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», запропоновані за результатами МОП Європейського Парламенту і закріплені постановою парламенту № 1036. З початком повномасштабної війни в Україні почався новий етап парламентської реформи. Процес напрацювання нового проєкту реформи розпочався спочатку у межах Плану відновлення України, а згодом набув практичного виміру в форматі різних робочих груп. Зроблені напрацювання поки не узгоджені консенсусом всіма зацікавленими сторонами через кардинально відмінні позиції стосовно складників реформи. З огляду на це, парламентська реформа сприймається політикумом і громадськістю як непослідовна і досить хаотична. Сучасний стан реалізації парламентської реформи за різними напрямками потребує нових підходів, виявлення існуючих недоліків та усвідомлення можливих перспектив імплементації реформи у середньостроковій перспективі. Водночас, очевидним є те, не все заплановане можна реформувати під час дії воєнного стану. Це зумовлено тим, що окремі реформаторські кроки можуть потребувати внесення змін до Конституції України, що є неможливим під час дії правового режиму воєнного стану. Однак актуальність парламентської реформи значно зросла в умовах отримання Україною статусу кандидата на вступ та початку вступних перемовин з ЄС.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ботельо Ж., Шайкан А., Гушко С., Кулішов В., Лизун А., Каюн Н. Політико-економічна парадигма розширення ЄС: справа України. *Журнал європейської економіки*. 2024. № 23(3). С. 378–396. URL: <https://surl.li/sfauus> (дата звернення: 08.04.2025).
2. Венеціанська комісія радить поки не скасовувати недоторканність депутатів. Українська правда. 19 червня 2015 р. URL: <https://surl.li/jmejhm> (дата звернення: 24.04.2025).
3. Впровадження внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Актуальний статус та потенціал впровадження. Лабораторія законодавчих ініціатив. *Часопис «Парламент»*. 2022–2023. Вип. 2. 58 с. URL: <https://surl.li/mtwsvg> (дата звернення: 22.04.2025).
4. Заславський О., Ієрусалимов В., Соколова М. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив, Київ, 2019. 114 с. URL: <https://surl.li/jcqvqr> (дата звернення: 24.04.2025).
5. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом за 2023 рік. URL: <https://surli.cc/nfzqwu> (дата звернення: 20.04.2025).
6. Парламентський комітет асоціації. URL: <https://surl.li/ushudp> (дата звернення: 23.04.2025).
7. Парфіненко А. Війна в Україні та Західні Балкани: імперативи нової геополітичної динаміки розширення ЄС. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2024. 1(18). С. 185–204. DOI 10.29038/2524-2679-2024-01-185-204
8. Передвиборна програма партії «Слуга Народу». URL: <https://sluga-narodu.com/program/> (дата звернення: 24.04.2025).
9. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua/> (дата звернення: 24.04.2025).

10. Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України: Закон України від 16 жовтня 2019 р. № 196-IX. URL: <https://surl.lu/dtjxth> (дата звернення: 24.04.2025).

11. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Закон України від 3 вересня 2019 р. № 27-IX. URL: <https://surl.li/lidwil> (дата звернення: 24.04.2025).

12. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII. URL: <https://surl.li/awprgh> (дата звернення: 22.04.2025).

13. Програма партії Голос «Парламент: від кривого дзеркала до прозорості». URL: <https://golozmin.org/program/parliament> (дата звернення: 24.04.2025).

14. Проект Закону про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційної відповідності Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи). URL: <https://surl.cc/satvvz> (дата звернення: 24.04.2025).

15. Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу). URL: <https://surl.li/bfkekx> (дата звернення: 24.04.2025).

16. Результати пошуку законопроектів, зареєстрованих Верховною Радою України. URL: <https://surl.lu/rzhrzo> (дата звернення: 22.04.2025).

17. Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 20 жовтня 2022 р. URL: <https://surl.li/lnhmai> (дата звернення: 24.04.2025).

18. Стойко О. М. Основні теоретико-методологічні підходи до

осмислення розширення Євросоюзу. *Правова держава*. 2024. Т. 35. С. 755–762. DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-755-762

19. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: <https://surl.li/etqamn> (дата звернення: 23.04.2025).

20. 2020 Communication on EU enlargement Policy. European Commission. Brussels. 6 October 2020. URL: <https://surl.li/njkhgb> (Last accessed: 19.04.2025).

21. 2023 Communication on EU Enlargement Policy. European Commission. Brussels. 8 November 2023. URL: <https://surli.cc/jqdrwe> (Last accessed: 19.04.2025).

22. 2024 Communication on Enlargement Policy. European Commission. 30 October 2024. URL: <https://surl.lu/dhuqqq> (Last accessed: 20.04.2025).

23. Accession Criteria (Copenhagen Criteria) EUR-LEX. URL: <https://surl.li/usrgse> (Last accessed: 18.04.2025).

24. Albanian opposition accepts «McAllister Plus» proposal to resolve political crisis. URL: <https://surl.li/kvkgwd> (Last accessed: 22.04.2025).

25. Annexes 1 to 5 to 2023 Communication on EU Enlargement Policy. European Commission. 8 November 2023. URL: <https://surli.cc/jqdrwe> (Last accessed: 20.04.2025).

26. Authorities in BiH have not agreed Reform Agenda, initial funds from EU Growth Plan endangered. URL: <https://surl.lu/tpilkr> (Last accessed: 19.04.2025).

27. Bargiacchi P. The Revised Enlargement Methodology for the Western Balkans. 2020. *Regional L. Rev.* P. 47–58. DOI:10.18485/iup\_rlr.2020.ch4

28. Bonifati L. Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina. *European Constitutional Law Review*. 2023. Vol. 19(2). P. 223–248. URL: <https://surl.li/tivude> (Last accessed: 19.04.2025).

29. Bosnia and Herzegovina 2024 Report. Commission Staff Working Document. 2024. URL: <https://surl.li/hghnul> (Last accessed: 19.04.2025).

30. Castaldo A. Back to Competitive Authoritarianism? Democratic

Backsliding in Vučić's Serbia. *Europe – Asia Studies*. October 2020. Vol. 72(1). P. 1–22. DOI:10.1080/09668136.2020.1817860

31. Consolidated version of the Treaty on European Union. European Union. 2016. URL: <https://surl.li/hwuuuv> (Last accessed: 18.04.2025).

32. Corruption Perceptions Index 2024. Transparency International. URL: <https://surl.li/htivfb> (Last accessed: 19.04.2025).

33. De Angelis E., Karamouzi E. Enlargement and the Historical Origins of the European Community's Democratic Identity, 1961–1978. *Contemporary European History*. 2016. Vol. 25, No. 3. P. 439–458. URL: <https://surl.li/ynrpqm> (Last accessed: 18.04.2025).

34. De Vrieze F. Mapping and analysis of international parliamentary institutions and parliamentary networks in the Western Balkans and South-East Europe. European Commission study on parliamentary cooperation February 2015. URL: <https://surl.li/qrjhny> (Last accessed: 21.04.2025).

35. De Vrieze F. Overview of parliamentary capacity building in EU candidate countries and potential candidates. European Commission study on parliamentary cooperation February 2015. URL: <https://surl.li/qrjhny> (Last accessed: 18.04.2025).

36. Deepening EU integration in view of future enlargement Resolution by the European Parliament. 29 February 2024. URL: <https://surl.li/tnhpuf> (Last accessed: 18.04.2025).

37. Dominant victory of VMRO-DPMNE in Macedonian elections. *European Western Balkans*. 9 May. 2024. URL: <https://surl.li/dqhgda> (Last accessed: 19.04.2025).

38. Ekman J., Hoxha G. Research on political participation in contemporary Albania – an overview. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*. 2024. Vol. 32(1). P. 1–18. URL: <https://surli.cc/gzghzp> (Last accessed: 19.04.2025).

39. Emerson M. and Blockmans S. The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Process. *SCEEUS Guest Report*. Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies. 2023. No. 19. URL: <https://surl.li/qfqpeu> (Last accessed: 19.04.2025).

40. Emerson M., Blockmans S. The New Agenda for the EU's Enlargement and Neighbourhood Policies. Centre for European Policy Studies. June 2022. URL: <https://surli.cc/qsyhun> (Last accessed: 21.04.2025).

41. Enhancing the Accession Process – A credible EU perspective for the Western Balkans. Communication from the European Commission. 5 February 2020. URL: <https://surl.li/ekazpo> (Last accessed: 19.04.2025).

42. Enlargement and Stabilisation and Association Process. Council of the European Union 25 March 2020. URL: <https://surl.lu/iisont> (Last accessed: 19.04.2025).

43. EU Visitors Programme. URL: <https://surl.li/pkjlwc> (Last accessed: 18.04.2025).

44. European Declaration on Democracy, Copenhagen. European Council, 7 April 1978. URL: <https://surl.li/ewfdxj> (Last accessed: 18.04.2025).

45. European Parliament resolution of 24 October 2019 on opening accession negotiations with North Macedonia and Albania (2019/2883(RSP)). European Parliament. 2019. URL: <https://surli.cc/dqabni> (Last accessed: 19.04.2025).

46. Evaluation of Twinning in the Period 2010 – 2017. Final Report. Vol. I. GDSI Limited. March 2019. URL: <https://surli.cc/ncdnqv> (Last accessed: 18.04.2025).

47. Factsheet Evaluation of the TAIEX Instrument 2015 – 2020. European Commission. 2022. URL: <https://surl.li/hdueff> (Last accessed: 18.04.2025).

48. Failure to open accession talks with Albania and North Macedonia is a mistake. European Parliament. 24 October 2029. URL: <https://surl.li/omqwcw> (Last accessed: 19.04.2025).

49. Gavin G., Parulava D. Georgia's EU dream in tatters as «foreign agent» bill becomes law. *Politico*. May 28, 2024. URL: <https://surl.li/xfkqhx> (Last accessed: 19.04.2025).

50. Grabbe H. Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52. Issue 51. URL: <https://surli.cc/zbomui> (Last accessed: 18.04.2025).

51. Hoxhaj A. Commentary: Albania – how one of the most corrupt countries in Europe is tackling crime. 19 September 2023. URL: <https://surli.cc/tarhny> (Last accessed: 19.04.2025).

52. Indicators for Democratic Parliaments. October 2023. 400 p. URL: <https://surl.li/uyuhvd> (Last accessed: 20.04.2025).

53. Inter Pares. Partnership with the Parliament of Montenegro (Round III). URL: <https://surl.li/cxoqix> (Last accessed: 18.04.2025).

54. Inter Pares. Partnership with the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://surl.li/psphgd> (Last accessed: 18.04.2025).

55. IPA National Programme 2010 for Albania, Project Fiche No. 4: Strengthening the Assembly of Albania. European Commission. URL: <https://surl.lu/wdomwp> (Last accessed: 20.04.2025).

56. Key findings of the 2023 Report on North Macedonia. European Commission. URL: <https://surl.lu/lubexj> (Last accessed: 19.04.2025).

57. Kincha S. Local observers outline scheme of «mass election fraud» in Georgia's parliamentary vote. Open Caucasus Media. 28 October 2024. URL: <https://surl.li/qlgmis> (Last accessed: 19.04.2025).

58. Kirby P., Cagil Kasapoglu C. Turkish local elections: opposition stuns Erdogan with historic victory. BBC. 1 April 2024. URL: <https://surl.li/xuhzvb> (Last accessed: 18.04.2025).

59. Koops J., Costea S., Pelosi G., Rishko V., Strelkov A., Tentler M. Parliaments in the EU enlargement process: Strengthening capacities of accession country parliaments under the evolving enlargement methodology. European Parliament. January 2025. URL: <https://surl.li/pijtuk> (Last accessed: 18.04.2025).

60. Kotanidis S. Understanding the d'Hondt method Allocation of parliamentary seats and leadership positions. European Parliamentary Research Service. June 2019. URL: <https://surl.li/fmxvds> (дата звернення: 23.04.2025).

61. Light F. Protesters clash with Georgian police over government's EU application delay. Reuters. 29 November 2024, URL: <https://surl.li/dsxeou> (Last accessed: 19.04.2025).

62. Montenegro Report 2023. European Commission. URL: <https://surl.li/jckjxe> (Last accessed: 19.04.2025).

63. On internal reform and capacity-building for the Verkhovna Rada of Ukraine. Report and Roadmap. September 2015 – February 2016. European Parliament. URL: <https://surl.li/ccbxyr> (Last accessed: 22.04.2025).

64. Parliament to sound the alarm on democratic backsliding in the EU. European Parliament. 2024. URL: <https://surl.li/pngzgn> (Last accessed: 18.04.2025).

65. Parliaments in Partnership. INTER PARES. URL: <https://www.inter-pares.eu/en> (Last accessed: 19.04.2025).

66. Parulava D. Georgia's EU accession halted as country «has gone backwards». *Politico*. October 30, 2024. URL: <https://surl.li/jfncpc> (Last accessed: 19.04.2025).

67. Recommendation of 23 November 2022 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement (2022/2064(INI)). European Parliament. 2022. URL: <https://surl.li/tyvgar> (Last accessed: 18.04.2025).

68. Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community. 19 December 1961. URL: <https://surl.li/hpjrjy> (Last accessed: 18.04.2025).

69. Russell M. Georgia's bumpy road to democracy: on track for a European future? Brussels: European Parliamentary Research Service 2021. URL: <https://surl.lu/tvlfju> (Last accessed: 19.04.2025).

70. Ruthrauff H., Crozier S., Roberts H. EP Democracy support activities and their follow-up, and prospects for the future. Brussels: Directorate-General for External Policies. 2019. 79 p. 11. URL: <https://surl.li/zchnag> (Last accessed: 18.04.2025).

71. Screening Report Albania. European Commission 2023. URL: <https://surl.li/kliapl> (Last accessed: 20.04.2025).

72. Screening. EUR-Lex: Access to European Union law. URL:

<https://surl.li/wsrfaa> (Last accessed: 20.04.2025).

73. Simović V. Institutional architecture of Bosnia and Herzegovina and possibilities of its redesign – consociational and federal approach. June 2024. DOI:10.7251/SOCEN2425007S

74. Sinorula F. Albania Ruling Party Blocks Review of Ex-Minister's Immunity from Prosecution. Balkan Insight. September 2024. 13. URL: <https://surl.li/uwdklq> (Last accessed: 19.04.2025).

75. Stanicek B. A new Approach to EU Enlargement. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2020. URL: <https://surl.li/sdbtet> (Last accessed: 19.04.2025).

76. Szołucha A. The EU and Enlargement Fatigue: Why has the European Union not been able to counter enlargement fatigue? *Journal of Contemporary European Research*. 2010. Vol. 6, Issue 1. P. 107–122. DOI: 10.30950/jcer.v6i1.124

77. TAIEX database. URL: <https://surl.gd/dddjxz> (Last accessed: 18.04.2025).

78. TAIEX. European Commission. URL: <https://surl.lu/ykinir> (Last accessed: 18.04.2025).

79. Team Europe Democracy Initiative. European Commission. URL: <https://surl.li/kvvmzn> (Last accessed: 18.04.2025).

80. The democratic backsliding and threats to political pluralism in Georgia. European Parliament Resolution of 9 October 2024. URL: <https://surl.li/yoxyox> (Last accessed: 19.04.2025).

81. The Indicators for Democratic Parliaments. URL: <https://surl.li/fgvpai> (Last accessed: 20.04.2025).

82. The Parliament of Albania uses the Indicators to guide its institutional reforms. URL: <https://surl.li/iekyth> (Last accessed: 20.04.2025).

83. Todorov L. TAIEX and Twinning – Instruments for Sharing EU Expertise. PowerPoint presentation, slide 20. DG NEAR. 2017. URL: <https://surl.li/iemvbe> (Last accessed: 18.04.2025).

84. Twinning: Strengthening the Capacities of the Moldovan Parliament and its role in the EU Accession Process. European Commission 2024. Project Fiche. URL: <https://surl.li/tjgltk> (Last accessed: 20.04.2025).

85. Ukraine Recovery Conference. Міжнародна конференція з питань відновлення України. 4 – 5 липня 2022 р. Лугано, Швейцарія. URL: <https://surl.li/lsgkhs> (дата звернення: 24.04.2025).

86. Vandoren Paul L. Croatia and the European Union: Retrospective and Perspective. Brussels: Friends of Europe. 2023. URL: <https://surl.lu/koxteg> (Last accessed: 18.04.2025).

87. Walker S. No time soon: EU Dashed membership hopes of Balkan States. The Guardian, 18 May 2018. URL: <https://surli.cc/ghdetb> (Last accessed: 19.04.2025).

88. What is the Screening Process and How does it Work? European Commission 2022. URL: <https://surl.lu/qtgyop> (Last accessed: 22.04.2025).

89. What is Twinning? European Commission. URL: <https://surl.li/pxmszk> (Last accessed: 18.04.2025).

90. Zweers W. et al. Little substance, considerable impact Russian influence in Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Montenegro. The Hague: Clingendael Institute. 2023. URL: <https://surl.li/zicepd> (Last accessed: 19.04.2025).