

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

NATIONAL ACADEMY FOR PUBLIC ADMINISTRATION
UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE

В. А. Гошовська

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Підручник

друге видання, доповнене й розширене

V. A. Goshovska

PARLIAMENTARISM

Textbook

2nd edition, supplemented and expanded

Київ – 2019 – Kyiv

УДК 328(075.8)
Г74

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 276/II-4 від 28 листопада 2019 р.)*

Рецензенти:

О. М. Петроє, доктор наук з державного управління, доцент, директор Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень, Національна академія державного управління при Президентові України;

В. В. Голубь, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України;

Р. А. Науменко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Київський національний торговельно-економічний університет.

Гошовська В. А.

Г74 Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. /
В. А. Гошовська та ін. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.

ISBN 978-966-619-418-6.

У другому виданні, доповненому й розширеному, підручника подано основні концепції і теорії парламентаризму як основи демократичного розвитку держави у вітчизняній ретроспективі та з урахуванням міжнародного досвіду; основні етапи зародження й еволюції парламентаризму у світі – від античності до сучасності; сутність та особливості виборчого процесу, діяльності Верховної Ради України й народного депутата як представника політико-управлінської та парламентської еліти; глобальні проблеми парламентаризму і демократії у світі та Україні.

Досліджено інституційну спроможність парламенту, особливості парламентської діяльності, принципу поділу влади, демократичних виборів у конкурентному політичному середовищі. Розглянуто домінуючі вектори, тенденції та суперечності процесу впливу на інститути парламентаризму, держави і правової системи, державно-політичного устрою; політичних партій; політичної культури та політичної участі населення країни.

Підручник рекомендовано для магістрів, аспірантів та докторантів спеціальності “Публічне управління та адміністрування”, широкого кола читачів, які зацікавлені дослідженням проблем публічного управління, законодавчої влади, парламенту.

УДК 328(075.8)

ISBN 978-966-619-418-6

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2019

UDK 328(075.8)

*Approved by Academic Council of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
(protocol N 276/11-4 of November 28, 2019)*

Reviewers:

O. M. Petroe, Doctor in Public Authority Administration, Docent, The Head of the Institute of Experts-analytical and scientific research, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

V. V. Golub, Doctor in Public Authority Administration, Professor, Professor of the Department of Social Development and Social-Power Relations, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

R. A. Naumenko, Doctor in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration, Kyiv National University of Trade and Economics.

Goshovska V. A.

Parliamentarism: textbook. 2nd edition, supplemented and expanded / V. A. Goshovska and others. Kyiv: NAPA, 2019. 704 p.

ISBN 978-966-619-418-6.

The second edition, expanded and extended, book presents the basic concepts and theories as the basis of parliamentary democratic development of the state in the national retrospect and with international experience; investigated the main stages under institutional formation the representative power in the World and in Ukraine in general; reviewed the peculiarities of the Verkhovna Rada and the People's Deputy as a representative of the political, administrative and parliamentary elite; global problems of parliamentarism and democracy in the world and Ukraine.

Investigated the institutional capacity of the Parliament, especially the parliamentary activities, the principle of separation of powers, democratic elections in a competitive political environment. Considered dominant vectors, trends and controversies process impact on parliamentary institutions, government and legal system, public-political system; political parties; political culture and political participation of the population.

It is addressed to the faculty-members and public officials, graduates and post-graduates of an educational programs who gets a masters' and doctor degree, specialties. For wide range of readers who are interested in research problems of public administration, the legislature, the Parliament.

UDK 328(075.8)

ISBN 978-966-619-418-6

© National Academy
for Public Administration
under the President of Ukraine, 2019

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА	10
РОЗДІЛ 1. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ	13
1.1. Природа, сутність, системні характеристики парламентаризму	13
1.2. Пряма і представницька демократія.....	30
1.2.1. Ціннісний консенсус – сучасний тип взаємодії у представницькій владі.....	30
1.2.2. Народовладдя – основа представницької демократії.....	39
1.3. Базові філософсько-світоглядні ідеї парламентаризму	41
1.4. Політична еліта: сутність, етапи становлення, традиції, непотизм	53
1.5. Державно-політична еліта та парламентське лідерство.....	63
<i>Висновки до розділу 1</i>	98
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	99
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	100
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	100
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	101
РОЗДІЛ 2. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	105
2.1. Парламентаризм та організація державної влади.....	105
2.2. Взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства	123
2.3. Конструктивні й деструктивні політичні технології	132
2.4. Люстраційні процедури в системі публічного управління	141
2.5. Лобізм у парламентській діяльності	148
<i>Висновки до розділу 2</i>	162
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	163
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	164
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	164
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	165
РОЗДІЛ 3. ІСТОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ	167
3.1. Генеза та еволюція парламентаризму: від античності до сучасності	167
3.2. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні	189
3.3. Політичні реформи в Україні кінця ХХ – початку ХХІ ст. та метаморфози сучасного вітчизняного парламентаризму	226
3.4. Становлення політико-владної еліти України	266
<i>Висновки до розділу 3</i>	282
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	284
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	285
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	285
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	286

РОЗДІЛ 4. ПРЕДСТАВНИЦТВО ТА ВИБОРИ	291
4.1. Вибори та референдуми як інститути демократії	292
4.1.1. Парламентські вибори як детермінанта представницької демократії	292
4.1.2. Функції виборів у демократичному суспільстві	294
4.1.3. Референдум як прояв демократії	297
4.1.4. Становлення інституту виборів в Україні	301
4.1.5. Поняття і типи виборчих систем	303
4.2. Принципи виборчого права	312
4.2.1. Принцип загального виборчого права	313
4.2.2. Принцип вільних виборів	314
4.2.3. Принцип рівного виборчого права	315
4.2.4. Принцип прямого виборчого права	318
4.2.5. Принцип таємності волевиявлення (голосування)	320
4.3. Управління виборчим процесом та виборчі технології	322
4.3.1. Правове регулювання парламентських виборів в Україні	322
4.3.2. Організаційно-функціональна структура системи державного управління виборчим процесом в Україні	327
4.3.3. Стадії та суб'єкти виборчого процесу	343
4.3.4. Сутність і роль політичних партій у виборчому процесі	360
4.3.5. Методи підрахунку голосів	371
4.3.6. Політичний маркетинг. Менеджмент виборчих кампаній. Виборчі технології та партійне будівництво	375
4.3.7. Засоби масової інформації та їх роль у виборчому процесі	386
4.3.8. Основні напрями підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу	396
4.3.9. Відповідальність за порушення виборчого законодавства України	404
<i>Висновки до розділу 4</i>	407
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	408
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	409
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	409
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	409
РОЗДІЛ 5. ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ	411
5.1. Парламентське право	411
5.2. Парламентські процедури та законотворчий процес	420
5.3. Парламентська опозиція	434
<i>Висновки до розділу 5</i>	446
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	447
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	448
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	449
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	449

РОЗДІЛ 6. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТЕХНОЛОГІЇ	452
6.1. Основи та особливості мовного мистецтва парламентаря.....	452
6.2. Управління конфліктами в парламентській діяльності (стратегії поведінки та психологічні практики).....	505
6.2.1. Політичний конфлікт як різновид соціального конфлікту.....	505
6.2.2. Конфлікт як соціально-психологічне явище.....	515
6.2.3. Соціально-психологічні технології в парламентській діяльності.....	521
6.2.4. Коучинг як технологія особистісного розвитку політика.....	526
6.3. Аналітичне забезпечення парламентської діяльності.....	537
<i>Висновки до розділу 6</i>	549
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	551
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	552
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	553
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	553
 РОЗДІЛ 7. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ	557
7.1. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України.....	557
7.2. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління та громадянського суспільства.....	572
7.3. Забезпечення діяльності Верховної Ради України. Апарат Верховної Ради України.....	579
7.4. Народний депутат України.....	594
7.5. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.....	612
<i>Висновки до розділу 7</i>	628
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	630
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	631
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	632
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	632
 РОЗДІЛ 8. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ	639
8.1. Парламенти зарубіжних країн.....	639
8.2. Актуальні тренди та парадокси представницької демократії.....	655
8.3. Парадигма глибинної демократії.....	664
8.4. Сучасні тенденції парламентаризму.....	672
8.5. Стратегічні комунікації в представницькій владі.....	679
<i>Висновки до розділу 8</i>	687
<i>Завдання для самоперевірки та контролю знань</i>	688
<i>Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)</i>	688
<i>Тематика круглих столів, дискусій</i>	689
<i>Список використаних та рекомендованих джерел</i>	689
 ГЛОСАРІЙ	692

CONTENTS

PREFACE	10
CHAPTER 1. PARLIAMENTARISM AND ORGANISATION OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT	13
1.1. Nature, essence, system features of parliamentarism	13
1.2. Direct and representative democracy	30
1.2.1. Valuable consensus – contemporary type of interaction of representative power	30
1.2.2. Grass-roots democracy – the foundation of representative democracy	39
1.3. Basic philosophical and worldview ideas of parliamentarism.....	41
1.4. Political elite: the essence, stages of formation, traditions, nepotism	53
1.5. State and political elite and parliamentary leadership	63
<i>Conclusions to Chapter 1</i>	98
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	99
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	100
<i>Themes of round-table, discussions</i>	100
<i>Bibliography</i>	101
CHAPTER 2. PARLIAMENTARISM WITHIN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION	105
2.1. Parliamentarism and organisation of representative government.....	105
2.2. Cooperation between the state and civil society institutions	123
2.3. Constructive and destructive political technologies	132
2.4. Lustration procedures in public administration	141
2.5. Lobbyism in parliamentary activitie	148
<i>Conclusions to Chapter 2</i>	162
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	163
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	164
<i>Themes of round-table, discussions</i>	164
<i>Bibliography</i>	165
CHAPTER 3. HISTORY OF PARLIAMENTARISM	167
3.1. Genesis and evolution of parliamentarism, from antiquity till the modern age.....	167
3.2. Origins, evolvement and development of representative government in Ukraine....	189
3.3. Political reform in Ukraine late XX – early XXI century and transformation of contemporary national parliamentarism.....	226
3.4. Evolvement of political and power elite in Ukraine	266
<i>Conclusions to Chapter 3</i>	282
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	284
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	285
<i>Themes of round-table, discussions</i>	285
<i>Bibliography</i>	286
CHAPTER 4. REPRESENTATION AND ELECTIONS	291
4.1. Elections and referenda as democracy institutions	292
4.1.1. Parliamentary elections as the determinant of representative democracy	292

4.1.2. Functions of elections in a democratic society	294
4.1.3. Referendum as an exercise in democracy	297
4.1.4. Evolvement of the institution of elections in Ukraine	301
4.1.5. Notion and types of electoral systems	303
4.2. Principles of voting right	312
4.2.1. Principle of universal suffrage	313
4.2.2. Principle of free elections	314
4.2.3. Principle of equal voting right	315
4.2.4. Principle of direct voting right	318
4.2.5. Principle of secrecy of vote (declaration of will)	320
4.3. Administration of election process and election technologies	322
4.3.1. Legal regulation of parliamentary elections in Ukraine	322
4.3.2. Organizational and functional structure of the system of public administration with regard to election process in Ukraine	327
4.3.3. Stages and constituents of election process	343
4.3.4. The essence and role of political parties in election process	360
4.3.5. Methods of vote counting	371
4.3.6. Political marketing. Management of election campaigns. Election technologies and party construction	375
4.3.7. Mass media and their role in election process	386
4.3.8. Core directions for legal acculturation of participants and organizers of election process	396
4.3.9. Responsibility for violation of electoral legislation in Ukraine	404
<i>Conclusions to Chapter 4</i>	407
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	408
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	409
<i>Themes of round-table, discussions</i>	409
<i>Bibliography</i>	409
CHAPTER 5. PARLIAMENTARY ACTIVITIES	411
5.1. Parliamentary Law	411
5.2. Parliamentary procedures and law-making process	420
5.3. Parliamentary opposition	434
<i>Conclusions to Chapter 5</i>	446
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	447
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	448
<i>Themes of round-table, discussions</i>	449
<i>Bibliography</i>	449
CHAPTER 6. PARLIAMENTARY TECHNOLOGIES	452
6.1. Framework and peculiar features of speechcraft of MP	452
6.2. Conflict management in parliamentary activities (behavior strategies and psychological practices)	505
6.2.1. Political conflict as a type of social conflict	505
6.2.2. Conflict as social-psychological phenomenon	515
6.2.3. Social-psychological technologies in parliamentary activities	521
6.2.4. Coaching as a technology for personal development of politician	526

6.3. Analytical support of parliamentary activities	537
<i>Conclusions to Chapter 6</i>	549
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	551
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	552
<i>Themes of round-table, discussions</i>	553
<i>Bibliography</i>	553
CHAPTER 7. THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE	557
7.1. Constitutional and legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine	557
7.2. Interaction between the Verkhovna Rada of Ukraine and the entities pertaining to public administration and civil society.....	572
7.3. Maintenance of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine. The Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine	579
7.4. People's deputy of Ukraine (MP)	594
7.5. Strengthening of the Verkhovna Rada capabilities	612
<i>Conclusions to Chapter 7</i>	628
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	630
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	631
<i>Themes of round-table, discussions</i>	632
<i>Bibliography</i>	632
CHAPTER 8. PUCULIAR FEATURES OF CONTEMPORARY PARLIAMENTARISM	639
8.1. Parliaments of foreign states	639
8.2. Present-day trends and paradoxes of representative democracy.....	655
8.3. Deep Democracy Paradigm	664
8.4. Current trends in parliamentarism	672
8.5. Strategic communications of representative power	679
<i>Conclusions to Chapter 8</i>	687
<i>Tasks for self-verification and knowledge control</i>	688
<i>Provisional themes of individual tasks (essay, abstract, individual research task and so on)</i>	688
<i>Themes of round-table, discussions</i>	689
<i>Bibliography</i>	689
GLOSSARY	692

УМОВНІ ПОЗНАЧКИ



– визначення



– увага



– довідка

ПЕРЕДМОВА

У контексті інформаційної доби останні події в Україні та за кордоном все більше є підтвердженням слушної думки про те, що демократична держава – це правління народу, обране народом і для народу. У цьому сенсі особливої значущості набуває інститут парламентаризму, який виступає поєднанням рис прямого народовладдя та безпосередньої демократії. Парламентаризм як інститут посередництва між суспільством та органами публічної влади є засобом розвитку демократії та втіленням народного суверенітету. Саме тому рівень розвитку парламентаризму віддзеркалює рівень цивілізованості та демократії в суспільстві.

Розуміння парламентаризму можливе за умови врахування його двоєдиної природи: як політичного режиму та сукупності повноважень, принципів формування та функціонування парламенту – Верховної Ради України. При цьому необхідно наголосити на тому, що, оскільки в природі парламентаризму закладено виключно демократичний політичний режим, підґрунтям статусу та діяльності парламенту обов'язково має бути верховенство волі та влади народу. У цьому контексті слушною є думка науковців про те, що парламент – це визначена у чинному законодавстві та відповідним чином трансформована в практичну площину організація державної влади в державі й суспільстві, у якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян.

Процеси становлення й розвитку парламентаризму в Україні є визначальними для потреб державотворення. Зміст цих процесів забезпечує не тільки демократичне наповнення державотворення, а і його реальність у цілому. Унікальність парламенту як механізму здійснення державної влади й управління полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. На етапі демократичних реформ зміна соціальної структури відбувається форсованими темпами, і часто трапляється так, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою за часом. У парламенті мають бути представлені інтереси більшості соціальних верств, і тільки за цієї умови він є реальним представницьким органом, оскільки саме в парламенті знаходять своє публічне вирішення різні соціальні конфлікти.

Сучасний період демократичних трансформацій в Україні об'єктивно вимагає формування дієвої системи зворотного зв'язку між соціальним середовищем і системою державної влади. При цьому роль національного парламенту важко переоцінити, адже процес консолідації демократичного суспільства має відбуватися на тлі досягнення українським парламентом відповідних зовнішніх форм, тобто запровадження демократичної системи виборів і конституційного закріплення відповідних парламентських повноважень, властивих парламентаризму західного типу. Наповнення цих форм демократичним змістом повинно супроводжуватися впорядкуванням ефективної системи політичного представництва реальних суспільних інтересів, створенням дієвих механізмів контролю над виконавчою владою, підвищенням ступеня відкритості парламентського процесу.

Дослідження теорії, історії та практики парламентаризму, насамперед на етапі вторинної демократичної трансформації сучасних політичних систем, залишається недостатнім як у світовій, так і в українській науці. Сутність парламенту, його місце та роль у системі публічного управління у вітчизняній науковій думці мають звужене трактування, оскільки він розглядається як законодавчий механізм. Саме цим визначається роль Верховної Ради в системі державної влади України. Подібний погляд сприяє реалізації парламентом інтересів окремих суспільних груп – політичних

акторів, у тому числі й непартійних, існуючих на сьогодні, але не враховує прискорену соціально-політичну динаміку.

Унаслідок цього різноманітні питання функціонування українського парламенту, інші його функції, крім законодавчої, висвітлюються недостатньо. За межами уваги залишаються важливі аспекти забезпечення реального народного представництва і функціонування парламенту України як представницького інституту влади. Виявляється низка недостатньо пророблених аспектів, суперечностей і спричинених цим труднощів реалізації принципів парламентаризму в політико-управлінській практиці України. Саме цим зумовлюється актуальність і значущість запропонованого підручника, який висвітлює феномен парламентаризму в найбільшому спектрі його соціально-політичних проявів.

Усі вищезазначені події сьогодення спонукали авторський колектив підготувати та випустити у світ друге – доповнене та розширене – видання підручника “Парламентаризм”, матеріали якого переконливо розкривають зв’язок між функціонально повнотою парламентаризму, характеристикою парламентської діяльності, принципом поділу влади, вільними демократичними виборами, конкурентним політичним середовищем і сталим політичним розвитком. Колективом авторів розглянуто домінуючі вектори, тенденції та суперечності процесу впливу на інститути парламентаризму і підсистеми світової, української пострадянської та сучасної політичної структур суспільства: держави і правової системи, державно-політичного устрою; політичних партій; політичної культури та політичної участі населення країни. Феномен парламентаризму розглядається як механізм та інструмент політичної стабілізації і потенціювання ефективного цивілізованого розвитку суспільства.

Особлива увага авторським колективом приділена питанням посилення інституційної спроможності Верховної Ради України та розвитку представницької демократії в Україні в умовах парламентсько-президентської форми правління; розглянуті сучасні завдання народного депутата України як представника політико-управлінської та парламентської еліти, діяльність якого пов’язана із сучасними стратегічними комунікаціями і вимогами чинного законодавства щодо запобігання політичній корупції, розвитку виборчого процесу, визначення статусу депутатського мандата, визнання ролі парламентської коаліції й опозиції.

Логіку досліджень парламентаризму відображено в циклі навчальних, навчально-методичних та наукових матеріалів, підготовлених викладачами кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України. Серед ключових праць: словники-довідники “Парламентаризм та парламентська діяльність” (2010 р.), “Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність” (2018 р.); підручники “Основи вітчизняного парламентаризму” (2010 р.), “Елітознавство” (2014 р.), “Парламентаризм” (2016); навчальні посібники “Політичне лідерство”, “Політична опозиція” (2014 р.), “Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності” (2018 р.); практикум “Комунікативна компетентність народного депутата” (2018 р.).

Особливість підручника “Парламентаризм” полягає й у тому, що кожний підрозділ є окремою частиною нормативної дисципліни навчальної програми підготовки магістрів спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування”. Саме тому він має основний текст, перелік тематичних дискусій, круглих столів, літературних джерел, завдань для самоосвіти.

Підручник складається з восьми розділів.

У першому розділі – “Парламентаризм та організація представницької влади” розкрито: природу, сутність, системні характеристики парламентаризму; основи прямої та представницької демократії; базові філософсько-світоглядні ідеї теорій парла-

ментаризму; сутність, етапи становлення, традиції, політичної еліти; сутність державно-політичної еліти та парламентського лідерства.

У другому розділі – “Парламентаризм у системі публічного управління” – розглядаються: питання парламентаризму та організації представницької влади; особливості взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства; конструктивні та деструктивні політичні технології; лобізм у парламентській діяльності.

У третьому розділі – “Історія парламентаризму” – висвітлено: генезу та еволюцію парламентаризму (від античності до сучасності); витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні; політичні реформи в Україні кінця ХХ – початку ХХІ ст. та метаморфози сучасного вітчизняного парламентаризму; діалектику формування політико-владної еліти України.

Четвертий розділ – “Представництво та вибори” – присвячений: виборам та референдумам як інститутам демократії; принципам виборчого процесу; принципам державної політики у сфері протидії політичній корупції; управлінню виборчим процесом та виборчим технологіям.

У п'ятому розділі – “Парламентська діяльність” – аналізуються: парламентське право; парламентські процедури та законотворчий процес; парламентська опозиція.

У шостому розділі – “Парламентські технології” – розкрито: основи та особливості мовного мистецтва парламентаря; управління конфліктами в парламентській діяльності, стратегії поведінки та психологічні практики; аналітичне забезпечення парламентської діяльності.

Сьомий розділ – “Верховна Рада України” – охоплює питання: конституційно-правового статусу парламенту України; взаємодії Верховної Ради України з суб'єктами державного управління та громадянського суспільства; забезпечення діяльності Верховної Ради України; функціонування Апарату Верховної Ради України; діяльності народних депутатів України; посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

У восьмому розділі – “Особливості сучасного парламентаризму” – аналізуються: парламенти зарубіжних країн; актуальні тренди та парадокси представницької демократії; парадигма глибинної демократії; сучасні тенденції парламентаризму; стратегічні комунікації у представницькій владі.

Підручник “Парламентаризм” призначений для широкого кола читачів, які зацікавлені дослідженням проблем публічного управління, законодавчої влади, парламенту. Викладений у ньому матеріал сприятиме оцінюванню ефективності функціонування системи публічної влади в цілому та вітчизняного парламентаризму як ключового й системоутворювального фактора українського сьогодення та стратегічного розвитку Української держави. Крім того, запропоновані матеріали допоможуть читачеві визначити умови та фактори стійкого розвитку держави і країни, моделювати та реалізовувати ефективні сценарії еволюції вітчизняного політико-управлінського простору.

Навчальні, навчально-методичні та наукові матеріали другого доповненого і розширеного видання підручника “Парламентаризм” сприятимуть формуванню у читача впевненості в тому, що, по-перше, парламентаризм – це невід'ємна складова демократії, по-друге, законодавча влада, хоч і має найвищий статус, проте не є абсолютною, оскільки вона є владою від народу, якому належить верховна влада.

Матеріали підручника можуть бути використані також у процесі розроблення навчальних дисциплін і програм та викладання курсів і спецкурсів з парламентаризму та дисциплін як в освітній галузі публічного управління та адміністрування, так і в інших освітніх галузях системи суспільних наук.

РОЗДІЛ 1

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

Мета розділу: сформувані уявлення про концептуальні знання щодо демократії, демократизації та демократичного врядування, основні теорії, принципи, методи, поняття парламентаризму, демократичні цінності та громадянські компетентності, особливості функціонування державно-політичної еліти, сутність парламентського і політичного лідерства.

Результати навчання:

- концептуальні знання про народовладдя як основу представницької демократії, базові філософсько-світоглядні ідеї теорій парламентаризму;
- критичне осмислення основних положень прямої та представницької демократії, особливостей функціонування представницьких органів влади в Україні;
- розуміння сутності функціонування представницьких органів влади в Україні;
- здатність самостійно розробляти пропозиції з удосконалення роботи представницьких органів влади в Україні, застосовувати теорії демократії, базові принципи демократичного врядування;
- здатність вирішувати складні спеціалізовані завдання у сфері парламентаризму;
- розуміння сутності політичної, державно-політичної, адміністративно-управлінської еліти, парламентського та політичного лідерства.

Ключові слова: парламентаризм, народовладдя, пряма та представницька демократія, органи представницької влади, демократичні цінності та компетентності, непотизм, організація влади, політична, державно-політична, адміністративно-управлінська еліта, парламентське та політичне лідерство.

1.1. Природа, сутність, системні характеристики парламентаризму

Оцінювання рівня демократизації суспільних перетворень, результативності системи державного управління і сутності демократичних інститутів неминуче відбувається через осмислення природи представницьких органів

влади саме тому, що вони асоціюються з парламентаризмом як елементом демократичного устрою. Це відбувається з огляду на те, що поняття парламентаризму, ототожнюючись із поняттям народного представництва, відображає особливості історичного моменту, суспільного й державного буття країни, її національних традицій, правової культури та політичної волі народу. Причому ознаками класичної родової моделі парламентаризму є верховенство парламенту, закону, поділ гілок влади, урядова відповідальність.

Досліджуючи еволюцію парламентаризму, сучасні науковці підходять до нього як до процесу його перетворення в систему представницького правління. При цьому вони наголошують, що сьгоднішній парламентаризм, ґрунтуючись на своїй народно-представницькій легітимності, прагне визначати політику.

Розуміння природи парламентаризму в сучасній державі можливе лише за умови обов'язкового врахування спільних рис в існуючих визначеннях цього поняття. У них:

- ідеться про організацію влади, тобто державного управління та системи взаємодії держави й суспільства;
- ключовим положенням є фіксація ролі ступеня впливу парламенту у процесі здійснення державно-владних повноважень (провідна, головна, домінуюча, верховна чи особлива);
- зазначаються умови існування парламентаризму, його складових компонентів та обов'язкових атрибутів;
- парламентаризм постає як система з наявною багатоманітністю її інтегративних, системних якостей.

Концептуальний аналіз природи парламентаризму в сучасній державі дає змогу виявити його типові характеристики, притаманні не лише системам з тривалим еволюційним процесом парламентаризму, а й новітнім системам, функціонування яких тісно пов'язане з адаптацією на вітчизняних теренах позитивного досвіду політичного розвитку інших країн.



Об'єктом парламентаризму є суспільні відносини, що визначають Україну як демократичну соціальну державу й система функціонування та інституалізації представницької і законодавчої влади.



Предметом парламентаризму є феномен парламентаризму в історичному, аналітичному, національному аспектах, еволюція теорії парламентаризму, класифікація, структура, функції, тенденції розвитку сучасних парламентів.

Типові характеристики відображають сутнісну багатоманітність та складність парламентаризму як:

- реального політико-правового інституту, який втілює в собі єдність представницької та законодавчої влади в суспільстві з дієвим механізмом поділу влад;

- особливого феномену розширення влади парламенту й утворення парламентського уряду. Фактично в цьому контексті йдеться про певний вид виконавчої влади, характерної для парламентської республіки;
- ідейно-теоретичної концепції, що служить науковим обґрунтуванням необхідності функціонування парламенту як інституту, у компетенцію якого входить виконання чітко окреслених суспільно значимих функцій;
- процесу збереження пріоритету демократичного представництва за фактичного дистанціювання обраних представників від виборців, які делегували їм на обмежений часовими рамками термін свою волю і владу. Причому таке дистанціювання безпосередньо пов'язане з функціональним призначенням законодавчо-представницького органу.

Розуміння парламентаризму як інституту нормативно-правового закріплення системи народного представництва у формі представницької демократії актуалізує пріоритетність низки його основних характеристик.

Питання представництва і влади викликало жваві дискусії в усі історичні періоди. Так, Аристотель переконував у тому, що влада стає політичною, коли сприймається як суспільне ставлення, як влада над вільними та рівними. Ця думка є актуальною й сьогодні, оскільки одна із системних якостей ефективно функціонуючого представницького органу полягає у збереженні багатоманітності думок, які відповідають насущним проблемам різних прошарків суспільства.



Характерні *особливості сучасного парламентаризму*:

- наявність парламенту як органу:
 - виборного органу, який обирається всіма виборцями держави;
 - представницького органу реального представництва своїх виборців – народу;
 - колегіального органу, який складається із багатьох членів і, відповідно, в основі організації своєї діяльності використовує колегіальні форми роботи;
 - законотворчого органу, для якого основним повноваженням, призначенням є законотворча діяльність;
- наявність у парламенту, поряд із законотворчими, специфічних повноважень, якими є:
 - обговорення й затвердження бюджету держави;
 - визначення та запровадження податків;
 - участь у формуванні та реалізації державної зовнішньої і внутрішньої політики;
 - участь у формуванні окремих державних органів і призначенні вищих посадових осіб держави;
 - виконання функції парламентського контролю тощо.

У цьому контексті надзвичайної актуальності набуває використання системи сучасних дієвих принципів, завдяки яким парламентаризм отримує значимість структурного оформлення механізму опосередкованого здійснення демократії в контексті функціонування сучасної держави.

Саме виходячи з такого розуміння здійснення повноважень народних депутатів на основі виконання парламентських компетенцій загальнонаціонального статусу і значимості нині офіційно визнається державно-політичною діяльністю. При цьому вплив політичних партій та інших суб'єктів громадянського суспільства на законодавчий і законотворчий процес зумовлює необхідність та обов'язковість урахування інтересів усіх сегментів суспільства при прийнятті рішень, пов'язаних із виконанням парламентських функцій.



Парламентаризм являє собою також систему формування традицій використання демократичних методів державного розвитку та забезпечення стабільності. У цьому контексті важливо, щоб визнання парламенту невід'ємним елементом політичної системи знаходило відображення і в розвитку політичної культури та формуванні сучасних підвалин загально-цивілізаційної ідеології демократичної правової держави, у якій парламент визнається і сприймається як обов'язковий елемент політичної системи та державного управління.

При цьому надзвичайної актуальності набуває значимість парламентаризму як сучасного елементу інституту системи правління. Його суть полягає в наявності дієвого парламентського контролю.



Парламентський контроль одночасно виступає:

- одним з основних засобів підвищення дієвості та реалізації законодавства;
- критерієм ефективності законодавства;
- одним із правових засобів оперативного виявлення насущних запитів суспільства;
- одним із правових засобів владного реагування на них.

Очевидно, що без такого контролю чи за його відсутності неминуче розвивається диктат органів виконавчої гілки влади, а це – передумова формування основ будь-якого виду диктатури.

Зарубіжний та вітчизняний досвід парламентаризму та парламентського контролю свідчать про існування в сучасному парламентаризмі одного змісту та цілей, незалежно від різноманітності форм його здійснення:

- відслідковування виконання законів виконавчою владою на всіх ієрархічних рівнях;
- виявлення неправомірних дій, що не відповідають Конституції та чинному національному законодавству;

– перевірка й виявлення правопорушень і зловживань у діяльності владних структур усіх ієрархічних рівнів та застосування, у разі необхідності, відповідних заходів та санкцій.



Парламент є основним інститутом конституційного державного устрою. У системі державних інститутів він існує самостійно, незалежно від інших інститутів, виконує самостійні завдання, які за будь-яких конфігурацій взаємодії та делегування повноважень іншим державним органам не може виконати ніхто, крім нього.



Основні функції парламенту охоплюють головні сутнісні елементи парламентаризму як представницького інституту. Множинність функцій парламенту не суперечить його природі як органу законодавчої влади. Вона зумовлена тим, що парламент, як і інші органи державної влади, у властивих їй формах бере участь у здійсненні багатьох функцій держави, як об'єктних, зумовлених змістом діяльності держави (політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної), так і інших функцій, зокрема “технологічних”, владних (законодавчої, установчої тощо).

У функціях і компетенції Верховної Ради України відображається її соціально-політична роль та місце в механізмі державної влади, у реалізації функцій держави. Функції, як і компетенція, Верховної Ради пов'язані зі специфікою її конституційно-правового статусу як парламенту змішаного типу.

Функції Верховної Ради України – це основні напрями її діяльності в різних сферах суспільних відносин.



Головні функції Верховної Ради:

- законодавча;
- установча (державотворча, організаційна);
- функція парламентського контролю;
- представницька.

Кожна функція Верховної Ради України має свій порядок здійснення або свої особливості. Реалізація цих функцій або окремих дій Верховної Ради та її органів, як правило, називається процедурами, або процесом. Відповідно розрізняють законодавчу процедуру, формування органів державної влади (установчу процедуру), процедуру парламентського контролю, бюджетну та інші спеціальні процедури.

Парламентська система є відображенням верховенства народу, утвердженням визнання народу першоджерелом державної влади.



Оскільки влада належить не парламенту, а народу, парламентська влада в цьому випадку є лише уповноваженою, адже сувереном є на-

род, а парламент лише уособлює суверенітет, не вносячи при цьому змін в об'єкт прав суверенності.

Парламент є одним із системоутворюючих елементів у державній владі. Його пріоритет пов'язується з легітимацією народного представництва та влади в цілому через законодавчий процес. При цьому надзвичайної актуальності набуває нині механізм запровадження в традиції парламентського процесу цивілізованих форм конструктивних взаємовідносин з опозицією.

Еволюційний шлях українського парламенту є наочним свідченням особливостей розвитку парламентаризму і всього спектру проблем, яких може зазнати розвиток парламентаризму в сучасних умовах у нових незалежних державах, що стали на демократичний шлях розвитку. Причому своєрідність розвитку парламентської ідеї в сучасну епоху ускладнення суспільства і суспільного життя полягає в тому, що вона розвивається у напрямі удосконалення сутнісного розуміння здійснення народного представництва як запоруки ефективної й результативної реалізації опосередкованого народовладдя.



Проблема представництва набуває надзвичайної значимості у зв'язку з необхідністю підвищення рівня професіоналізму та професійної компетентності народних обранців, особливо у процесі розробки й обговорення законопроектів, за якими в подальшому зобов'язані жити держава, країна, суспільство та кожний громадянин.



Унікальність нинішнього українського парламенту як політичного інституту полягає у виконанні ним сучасної ролі посередника між суспільством та органами виконавчої влади. Фактично завдяки функціонуванню парламенту відбувається створення системи, у якій на державному рівні і на основі представництва структурованих груп інтересів формується владна воля нації. У цьому контексті необхідно визнати, що законодавець як самостійно діюча особа є посередником між більшістю виборців та законом.



Загалом розвиток парламентаризму як масштабне інтелектуальне завдання держави й суспільства на тривалу перспективу зумовлене низкою значимих передумов, зокрема:

– по-перше, демократичне суспільство – надзвичайно складна форма організації суспільного життя, яка однак дає змогу кожному індивідууму відчувати свою неповторність;

– по-друге, демократія – це не політичні гасла, це діяльність та дії професійно підготовлених, освічених, моральних особистостей. У зв'язку з цим необхідно розширити офіційне бачення сучасної безперервної освіти політиків-професіоналів у контексті подальшої демократизації суспільства;

– по-третє, обов'язковість у демократичній системі функціонування владних інститутів парламентського простору діяльності, необхідного для виконання політичними партіями репрезентативної функції;

– по-четверте, становлення професійного парламенту – це надзвичайно непростий, тривалий процес неухильного підвищення рівня культури парламентаризму.



Сутність сучасного парламентаризму полягає у:

– збереженні пріоритету демократичного представництва за фактичного дистанціювання обраних представників від виборців, які делегували їм на обмежений часовими рамками термін свою волю і владу;

– безпосередньому зв'язку такого дистанціювання із функціональним призначенням парламенту як законодавчо-представницького органу;

– обмеженості терміну повноважень парламентарів як представників пересічних громадян, що сприяє існуванню дієвого зворотного зв'язку і громадянського впливу виборців;

– двосторонності політичної комунікації. Проявляючись у формі інформування владних структур про насувні для суспільства проблеми та інформування громадськості про їхню діяльність, вона є запорукою реального представництва, оскільки формує традиції політичного просвітництва та виховання політичної культури суспільства.



Культура парламентаризму полягає в постійному відчутті державою і громадянським суспільством одне одного, усвідомленні важливості та виробленні механізмів реалізації та досягнення позитивних результатів соціального партнерства – постійного діалогу у форматі “влада – суспільство – громадяни”. Ефективне та результативне співробітництво у межах такого соціального партнерства можливе лише на основі взаєморозуміння, чесності та довіри. Причому основними детермінантами довіри в управлінні є:

– прозорість;

– відкритість;

– зворотність зв'язку;

– перспективність взаємодії,

– довготерміновість відносин;

– раціональність, доцільність, вигідність відносин;

– емоційність зв'язку.



У цьому контексті доцільно виділити для кожного з *рівнів спектральності парламентської культури* – індивідуального, групового, загальноносоціального – базові цінності парламентської культури. Ними є:

– депутатська відповідальність;

- взаємозв'язок парламентарів з виборцями;
- причетність до державних і громадських справ;
- творча активність народних депутатів;
- патріотизм народних обранців;
- професіоналізм парламентарів;
- дотримання обраної ідеології в парламентській діяльності.

Встановлення балансу між політикою та моральністю, етичністю характеристик у форматі “громадянин – суспільство – народний депутат – парламентська діяльність – влада” можливе лише за обов'язковості реалізації низки умов:

- зміцнення засад публічності;
- гуманізації політики;
- розгортання громадського дискурсу як основи морально-етичної легітимізації парламентаризму.



При цьому важливо пам'ятати, що особливості не лише особистісно-професійної та нормативної регуляції, а й саморегуляції парламентської поведінки депутатів визначають закономірності, тенденції, механізми індивідуальної і групової парламентської культури.

Закономірності розвитку парламентської культури, її сутнісні ознаки проявляються через систему парламентських відносин. Вона включає в себе соціокультурну і політичну самоідентифікацію громадян, регіонально-електоральних груп громадянського суспільства, інститутів держави, депутатів та підвищення рівня професійності парламентської діяльності.



Парламентаризм у вузькому розумінні – система організації і функціонування державної влади, характерними ознаками якої є чітке розмежування законодавчих та виконавчих функцій за пріоритетності парламенту, наявності в нього виняткових прерогатив і повноважень.



Парламентаризм у широкому розумінні – 1) система організації державної влади, яка характеризується вагомою роллю парламенту, передбаченими конституцією можливостями його активного впливу на суспільне життя шляхом виконання демократичних функцій (законодавчої, бюджетної, контролюючої, представницької), процедур та механізмів взаємодії з іншими органами державної влади; 2) сукупність поглядів, ідей, спрямованих на утвердження пріоритетної ролі парламенту в системі організації державної влади.



У сучасну епоху існує низка різноманітних класифікацій парламентаризму. Усі вони пов'язані з його конкретним станом, сформованим унаслідок особливостей еволюційного розвитку національної системи правління в різних країнах світу. Заслуговує на увагу така класифікація з-поміж них:

– “незавершений парламентаризм”. Його сутність полягає у тому, що парламент формує уряд, хоча політична відповідальність уряду перед парламентом відсутня;

– “парламентське правління”. Воно свідчить про посилення відповідальності уряду перед парламентом. При цьому виконавча влада передається від глави держави до уряду;

– “моністичний парламентаризм”. За такої системи парламент виступає єдиним джерелом влади;

– “дуалістичний парламентаризм” передбачає обов’язковість дотримання балансу виконавчої та законодавчої влади.



Інерційність української політичної системи багато в чому пов’язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Крім цього, сучасна українська політична еліта на практиці демонструє неспроможність ефективно управляти соціально-економічними та політичними процесами. Це пояснюється тим, що на етапі демократичних реформ соціальна структура змінюється надто швидко, а необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою. До того ж розвитку пострадянської України притаманна тривала нестабільність усієї державної системи, яка посилюється через відсутність форм реальної відповідальності владних структур за подолання модернізаційного синдрому.

Крім цього, в сучасних умовах унаслідок неминучого наростання глобальної нестабільності не тільки українська влада, а значною мірою навіть європейські парламентські системи, як це завжди було раніше, неминуче починають “пробуксовувати”. Народом західних країн так чи інакше вже доводиться і ще доведеться повною мірою відчувати брак саме авторитарних політичних лідерів-провідників, здатних очолити країну в скрутний час.

Дуже символічно, що в Стародавній Греції таких відповідальних лідерів називали стратегами-автократорами. Адже загальновідомо, що будь-який парламентаризм не тримає удару надзвичайних ситуацій та не витримує зіткнення із справді суворою реальністю. Усі його прояви вимагають більш-менш “теплих умов”, приживаються у порівняно невеликих країнах, на тлі високого добробуту переважної більшості їхніх мешканців, на узбіччі від будь-яких серйозних військових загроз, стихійних лих, соціально-економічної нестабільності тощо.

І це далеко не випадково, адже за ідеал сучасній ліберальній парламентській демократії править ідея загального виборчого права з мінімальним віковим цензом для “активних” – тих, хто обирає, і “пасивних” – тих, кого обирають громадяни, кожний з яких потенційно може займати найвищі щаблі в органах верховної влади.

Цілком у дусі висловлювань ідеологів парламентаризму тут, як це не дивно, спрацьовує радянський принцип “незамінних у нас нема”, і якщо й не

ленінська “кухарка” або сталінський “гвинтик”, то принаймні освічений представник “середнього класу”, “фахівець” за такого підходу може й повинен керувати державою. Доречно у цьому контексті згадати реальний факт афінської демократії, за якої найактивніше застосовувався такий спосіб обрання на вищі державні посади, як жеребкування.

Державний соціалізм дивним чином збігається з граничним лібералізмом, у якому ефективна влада (як і ефективна ринкова економіка) – це влада, у якій все “крутиться” немовби само собою, без втручання ззовні. Фактично в цьому випадку йдеться про державну машину, якою після закінчення політичних “курсів водіїв” може і здатний керувати практично кожний. Державна влада – це “нічний сторож”, покликаний не стільки усувати небезпеку, скільки сигналізувати про її наявність. Основне гасло такого типу влади – “Не нашкодь!”.



Видатні, непересічні особистості для політичної системи, ідеалом якої стала керована “невидимою рукою” добровільного узгодження конкурентних інтересів ліберальна ринкова економіка, справді виступають лише як зайвий, часом ворожий елемент. Він вносить непередбачувані й непотрібні відхилення у відлагоджений механізм поділу і взаємного стримування різних гілок державної влади як основних “агентів” політичного ринку.

В епоху сучасних комп’ютерних технологій та телекомунікацій, коли соціологічні опитування в режимі постійно діючого референдуму, здається, реалізують споконвічний ідеал прямої демократії щодо управління, або принаймні постійного впливу населення на прийняття політичних рішень, легко виникає ілюзія, що політик – це особа, яка, не припускаючись жодного суб’єктивізму, постійно дослухається до голосу народу як до гласу Божого та обов’язково коригує свої дії відповідно до його потреб, вимог, побажань.

Тому зовсім не випадково один із головних ідеологів теорії постіндустріального суспільства Е.Тоффлер у своїй відомій праці “Третя хвиля” зазначає, що в епоху сучасної демократії, коли ми поспішаємо в новий етап цивілізації, такі потужні лідери індустріальних суспільств, як Рузвельт, Черчилль, Тетчер, де Голль, Аденауер виглядали б так само недоречно й безглуздо, як божевільний король Людвіг у Білому домі.

З точки ж зору не форми, а змісту головна проблема будь-якого колегіального органу полягає в тому, що будь-яка більшість-переможниця у процесі обговорення складних неоднозначних механізмів стратегії розвитку суспільства на етапі вирішення безпрецедентно складного завдання переходу до нового, не просто пострадянського, а ще й постіндустріального суспільного ладу в самому парламенті, як правило, є менш конструктивною, ніж позбавлена права прийняття рішення меншість.

Видатні західні економісти й політологи Дж.С.Міл та Й.Шумпетер переконливо довели, що такий стан – результат орієнтації на популістські рішення і згадану клановість інтересів, адже ця більшість, обрана на загальних виборах пересічним громадянином. Він представляє усереднений клас, який є не дуже компетентним у складних проблемах подолання системних криз і схильний довіряти тим, хто обіцяє все та негайно. Тому всі сподівання на ефективність механізму демократичного переобрання народних обранців, які не виправдали довіри народу через “стратегічну” некомпетентність пересічного виборця в питаннях стратегії національного розвитку (згадаймо, скільки разів його вже дурили і на президентських, і на парламентських виборах), завжди ризикують стати черговою ротацією одних і тих самих політиків, нескінченним “обміном шила на мило” з неухильним погіршенням їх якісних складових та рис.



Колективна відповідальність, або деперсоніфікованість на практиці виявляється найменш кваліфікованою. Не випадково сучасний історик Е.Гобсбаум, відомий фахівець із вивчення соціальних катастроф, у своїй праці з красномовною назвою “Вік екстремізму” застерігає, що парламентська система – це надто громіздкий двигун із багатьох усереднених гвинтиків-парламентарів, що працює тільки для того, щоб “тягти” себе самого.

У такому контексті сучасний парламентаризм перетворюється в неефективний інститут, що являє собою зосередження фракційних інтриг та платформ для реалізації амбіцій політиків. По суті парламентаризм постає фасадом, за яким приховуються владоможці – утримувачі влади, що приймають рішення за межами будь-якого суспільного контролю, оскільки переслідують при цьому свої приватні, меркантильні інтереси. Саме тому нині необхідно вести мову про загрози та небезпеки як для суспільства, так і для сучасної держави в цілому функціонування так званого “уявного” чи “удаваного” парламентаризму.

Питання про “уявність”/“удаваність” парламентаризму зумовлюється вкладеним у нього смисловим навантаженням. В одному випадку вона пов’язується з етапом його розвитку, і йдеться про “незавершений парламентаризм” чи “передпарламент”. На цьому перехідному етапі ще недостатньо розвинуті всі ідеї парламентаризму, присутні у сформованих системах парламентського правління.

В інших випадках “уявний парламентаризм” чи “псевдопарламентаризм” пов’язується з директивним упровадженням парламентаризму як нового інституту на етапі реформування влади в перехідний період. За таких умов “уявний парламентаризм” як перехідна форма може відігравати роль проміжного етапу від авторитаризму до парламентської демократії та навпаки.

В інших ситуаціях “уявний парламентаризм” постає формальною зовнішньою поступкою тимчасового характеру, що позначає перехід від однієї форми авторитарного правління до іншої.



Недоліки у функціонуванні сучасного українського інституту парламентаризму зумовлені низкою факторів. Назвемо основні з-поміж них:

- *Перманентна криза представницької демократії*, що існує в українському парламенті протягом останніх років, указує на недостатність конституційної модернізації та парламентську інфантильність народних депутатів. Турбулентність сучасної представницької демократії багато в чому зумовлена дифузією влади. Вона проявляється в невизначеності й нечіткості розмежування повноважень між гілками влади та її центральними органами, що спричинюють різноманітні кризові ситуації. У зв'язку з цим особливої значущості нині набуває забезпечення стабільності системи державної влад. У контексті загроз існуванню парламентаризму, зокрема, ця проблема набуває характеру першочергового пріоритету, адже парламент як легітимна основа установчої влади народу є одним із головних механізмів забезпечення та збереження державної стабільності.

- *Слабка консенсусна природа парламенту*. Прийняття закону має бути результатом переговорів та консенсусу коаліції й опозиції. Втілення в практиці українського парламентаризму такого узгодження позиції стане свідченням демократизації та процесом “визрівання у стінах парламенту” законопроекту. Це дуже важливо, оскільки в процесі обговорення та дискусій одна сторона завжди вказуватиме на законодавчі прорахунки та недоліки законопроекту, запропонованого іншою частиною парламенту. Вона, у свою чергу, буде виправляти ці помилки й недоліки. Результатом такої прискіпливої роботи стане досконалий текст закону. Фактично нині парламент має стати майданчиком обговорень, на якому внаслідок вироблення спільних позицій та досягнення консенсусу творяться закони, суголосні суспільному благу.

- *Неефективне функціонування конституційної юстиції*. Конституційний Суд України самим фактом свого існування має виступати гарантом балансу повноважень між парламентом та Президентом України. Він повинен оперативно та ефективно вирішувати конституційні спори про компетенцію, вводячи діяльність органів влади у конституційні рамки. Проте орган конституційної юрисдикції використовує свої арбітражні функції неефективно, оскільки поки що відсутня дієва практика вирішення політичних криз за допомогою конституційної юриспруденції.

- *Існування радянських стереотипів про верховенство та всеосяжну роль парламенту*. Це проявляється в тому, що Верховна Рада, незважаючи на конституційний принцип поділу влади, може втручатися у предмет відання Президента чи й інших органів та на рівні закону вирішувати будь-яке питання суспільного життя.

• *Невисокий рейтинг довіри та громадського авторитету до державних інститутів.* Він зумовлений активним лобіюванням парламентом інтересів “клубної автократії” без урахування наслідків для стану та якісних характеристик широких верств населення з огляду на поглиблення поляризаційних процесів у державі.

• *Криза представницької демократії: конфлікт повноважень та коаліційна більшість.* Можна привести багато причин появи політичних конфліктів: проблема існування позафракційних депутатів, політичного “ренегатства”, формування коаліції, дострокового припинення повноважень Верховної Ради, проблема контрастигації Прем’єр-міністром актів Президента тощо. Такий конфлікт повноважень між Президентом України та Верховною Радою може стати предметом розгляду у Конституційному Суді України. Вирішуючи спори про компетенцію шляхом розтлумачення спірних конституційних норм, цей суд зобов’язаний за допомогою правових засобів утримати політику у встановлених конституційно-правових межах.



Необхідність культивування і пропагування морально-ціннісних показників у роботі народних обранців має стати пріоритетом функціонування сучасного інституту парламентаризму. Зрозуміло, що має йтися про парламентську культуру, адже сфера парламентських відносин включає в себе, з одного боку, усе суспільство як сукупність політичних суб’єктів, що реалізують своє конституційне право на участь у формуванні органів державної влади через інститути представництва і виборів. З другого боку, це та частина політичного простору, в якій функціонують власне парламентські інститути – легіслатури в сукупності їх соціально-політичних функцій; депутатський корпус, інфраструктура парламентської діяльності. Серед вітчизняних парламентарів пріоритет віддається таким цінностям, як причетність до державних і громадських справ. Разом з тим депутатська відповідальність і творча активність у взаємозв’язках народних депутатів з виборцями знижуються.

Спектральність парламентської культури – індивідуальний, груповий, загальносоціальний рівні потребують чітких ціннісних орієнтирів. Принципи патріотизму, професіоналізму та дотримання обраної ідеології парламентської діяльності відповідно до висловленої виборцями довіри повинні стати визначальними для народних депутатів.

У цьому контексті доречно проаналізувати складові визначення поняття “парламентаризм” крізь призму категорії політичної комунікації, оскільки обов’язковою ознакою сучасного парламентаризму має бути захист прав і свобод громадян – свободи слова, засобів масової інформації, свободи об’єднань.

Важливість структуризації політичної комунікації відповідно до видових ознак парламентаризму як якісної ознаки політичної системи суспіль-

ства пов'язана з проблемою перетворення теоретичних засад моделювання конституційної реформи на практичне відтворення законодавчих ініціатив та оцінки готовності суспільства до адекватного сприйняття пропозицій політичної еліти.

Зрозуміло, що просування ідеї парламентаризму не може обмежуватися системою організації влади у формі парламентського правління. Парламентська модель має бути органічно сприйнята масовою свідомістю, інакше кажучи, відповідати системі цінностей суспільства, засадам політичної культури населення. В остаточному підсумку парламентаризм може набути дієвих форм за умови усвідомлення його ідей громадянами та визнання їх основою електоральної поведінки.



Вочевидь, громадянська активність у політичному житті суспільства, що акумулюється у виборчому та референдумному процесах, є доволі керованою. Саме тому в умовах нерозвинутості інститутів громадянського суспільства суттєвим вимірником ставлення до влади взагалі і парламенту зокрема є абсентеїзм. Це явище пов'язується з нерозвиненою політичною свідомістю або й протестом проти недемократичного виборчого законодавства. З позицій теорії політичної комунікації абсентизм є доволі цікавим об'єктом вивчення суспільної мотивації. Причому навіть не з боку тих, хто не бере участі у голосуванні. З точки зору політичної доцільності, противники парламентаризму мають бути зацікавлені у формуванні абсентеїзму і створенні для цього відповідних організаційних та інформаційних перешкод.

Порушення виборчого законодавства віддзеркалюють тенденцію до цілковитого прагматизму в реалізації особистих чи кланових інтересів, що не збігаються з цивілізаційними нормами трансформації політичної системи до форми парламентського правління. Не справляє позитивного враження й ситуація, пов'язана з формуванням громадської думки щодо результативності парламенту та діяльності народних депутатів.

Проблеми іміджу Верховної Ради України перебувають у центрі уваги багатьох політологів. Джерельною базою їх досліджень і, відповідно, висновків є результати соціологічних опитувань. До низьких рівнів довіри парламенту, так само як і до самих запитань на кшталт “Чи довіряєте ви Верховній Раді України?”, треба підходити критично. По суті, уже в самому запитанні програмується підміна загальною категорією частковості поняття. Виборці в принципі не можуть висловлювати недовіру парламенту в цілому, адже там – конкретні депутати, політичні партії, за яких вони голосували. Громадяни можуть мати претензії до певної частини депутатського корпусу чи особисто до певного депутата. Саме тому постановка питання про ставлення до парламенту в некоректній оцінювальній редакції очікуваної відповіді є провокативною.



Крім того, оцінка дій депутатів не повинна тлумачитися як ставлення до парламенту як політичного інституту державної влади в цілому. Це пояснюється тим, що перспективи розвитку парламентаризму в частині впровадження ідей народного представництва, участі складових громадянського суспільства в процесі формування законодавчого органу, як бачимо, поки що перебувають на рівні усвідомлення такої необхідності.

Відтак механізми інтенсифікації цього процесу треба вибудовувати у середовищі електоральної комунікації: вивченні інформаційних ресурсів виборчого процесу, аналізі електоральної поведінки виборців, визначенні чинників делегування владних повноважень конкретному політику, а за новим виборчим законом – політичній організації на основі споживацьких репрезентацій та ціннісних ідентифікацій.

Електоральні комунікації традиційно здійснюються за допомогою ЗМІ, політичних організацій, формальних і неформальних контактів, безпосередньої апеляції до аудиторії. Визначаючи роль та місце ЗМІ в структуризації електоральної комунікації, важливо враховувати так звану традицію реконструкції політичної свідомості. Вона ґрунтується на базовому положенні про те, що структура політичної свідомості – це дещо більше, ніж сукупність думок з окремих питань політичного дискурсу.

Традиція реконструкції політичної свідомості базується на конструктивістській моделі У.Геймсона. Її сенс полягає у вивченні варіативності комунікативного повідомлення, оскільки проблеми політичного життя засоби масової інформації і громадяни інтерпретують по-різному, у всякому разі оцінки не завжди збігаються. Звідси постає питання про правомірність засобів масової інформації (ЗМІ) формувати таку думку. У зв'язку з цим вимальовується інша категорія електоральної свідомості, що відрізняється від громадської думки.

Конструктивізм, за У.Геймсоном, фокусується на “звичайному знанні”, на відміну від поняття “громадська думка”. Використання категорії “знання” актуалізує якісно іншу організацію інформації в каналах політичної комунікації. У зв'язку з цим постає питання про підвищення рівня правової культури виборців, їх здатності не лише сприймати, а й оцінювати факти політичного життя і, зокрема, парламентської практики.

Однією з найважливіших умов та засобом підвищення рівня правової культури громадян є структура відносин та засобів правого інформування. З одного боку, тут постає ціла низка питань щодо забезпечення населення правовою інформацією на систематичному рівні. З другого – виникає проблема удосконалення нормативно-правового змісту категоріального апарату сфери правого інформування громадян.

На цьому фоні впадає в око той факт, що для держави з населенням у 48 млн існує доволі обмежена кількість офіційних видань, що поширюють офіційні тексти нормативно-правових актів. При цьому варто враховувати, що такі видання практично не охоплюють масив підзаконних нормативно-правових актів міністерств і відомств, органів державної влади на місцях, актів органів місцевого самоврядування. Тексти нормативно-правових актів, опубліковані в неофіційних виданнях, мають суто інформативний характер, вони не можуть використовуватися офіційно. Ця обставина значно звужує спектр охоплення населення друкованими ЗМІ правовою інформацією нормативного характеру, яка може бути практично використана громадянами, наприклад, у захисті їх виборчих прав.

Контент-аналіз матеріалів парламентської преси свідчить, що питома вага публікацій офіційного характеру нормативно-правових актів залишається невисокою. Основним джерелом правової інформації стають коментарі, причому як власне законів та підзаконних актів, так і ситуацій навколо парламентської трибуни. А коментар, як відомо, є суб'єктивним продуктом авторської думки. Проте саме він стає вагомим чинником у формуванні громадського ставлення до парламентської практики. У період передвиборчої боротьби відбувається помітна інтенсифікація методів впливу на громадян: потоки політичної комунікації у вигляді аналітичних матеріалів (оцінки соціально-економічної ситуації в країні, прогнози відносно її подальшого розвитку залежно від результатів виборів, аналіз діяльності нинішньої влади) тощо.



В остаточному підсумку основний зміст впливу на громадян засобами політичної комунікації має на меті результативність електоральної поведінки. У цій системі формування в суспільстві ставлення до ідеї парламентаризму має дуалістичний характер. З одного боку, зацікавленість основних учасників виборчого процесу в електоральній активності об'єктивно сприяє популяризації виборчого права, а з другого – через персоніфікацію такої мети значною мірою унеможливується неупереджене ставлення громадян до виборів як процесу конституційного формування законодавчого органу. Адже механізм застосування маніпулятивних прийомів, уведення до інформаційного обігу компромату певним чином дискредитує систему обрання представницьких органів.

У зв'язку з цим важливо зазначити, що перетворення усталених форм політичної комунікації за браком традицій проведення передвиборчих кампаній в Україні відбувається, як правило, з використанням західноєвропейських та американських моделей. При цьому політична комунікація характеризується переважаючими функціями ЗМІ, передовсім телебачення, у процесі виборів. Часто їх зміст за своєю спрямованістю не співвідноситься з основними принципами суспільної моралі.

Розглядаючи цю проблему, Дж.Ваттімо наголошував, що було б достатньо, якби мас-медіа не припускали залежності від ідеологій та приватних інтересів, а певним чином підпорядкували б себе вимогам неупередженого знання, поширювали б “науковий” образ суспільства. Реалізація цього завдання передбачає залучення до інформаційного поля основних комунікативних масивів, які за своєю структурою значно зменшують імовірність виникнення конфліктів інтерпретацій у процесі пропаганди принципів парламентської демократії.

Імовірно, поширення правових знань через ЗМІ – справа проблематична. Натомість набирає ваги процес формування громадянської активності за допомогою джерел неопосередкованої комунікації – можливості одержувати інформацію безпосередньо від суб’єктів парламентської комунікації. На думку Дж.Сміта, “коли ми розглядаємо функцію законодавчої влади, пов’язану з обговоренням ідей, не можна випускати з поля зору роль громадськості як спостерігача”. Причому не лише спостерігача, а й активного учасника комунікативного процесу, який впливатиме на формування і структурування законодавчого органу державної влади.

Наступним елементом актуалізації засад парламентаризму в суспільній свідомості є *механізм реалізації електоральних вимог до депутатського корпусу*. Те, що називають “вимогами виборців”, складає регулятивну основу наближення політичної системи до парламентської моделі, оскільки парламент як представницький інститут повинен мати конституційні повноваження, адекватні реалізації електоральних пропозицій. Аналіз структури та кількісних параметрів звернень громадян до Верховної Ради України, здійснений науково-аналітичними службами її апарату, розкриває сталу тенденцію до збільшення питомої ваги таких ініціатив.

Актуалізують проблему впливу громадян на соціально-економічну політику й носії електоральної комунікації, матеріалізовані у формі *депутатських запитів*. В основі цих документів – проблеми виборців і, природно, вони досить адекватно віддзеркалюють стан справ на місцях та перебувають у площині конкретних функцій парламенту. Саме тому мають бути посилені механізми демократичного контролю за владою, державним чиновництвом, можливості парламенту впливати на дії уряду, виконавчої влади в цілому. Має бути зміцнений зв’язок з урядом, парламентська більшість повинна нести всю відповідальність за урядову політику. Особливо важливою є “необхідність подолання індивідуалізму в парламенті, зміцнення зав’язків парламенту з громадськістю, з виборцями”.

Стає дедалі очевиднішим, що громадськість має бути затребуваною не лише і не так у виборчих кампаніях, як у постійному діалозі з владою на всіх рівнях, у спільному пошуку істини разом із владними структурами, політичними лідерами, оскільки монополії на істину не має ніхто, а шукати її разом, за допомогою досвідчених фахівців, які є в усіх секторах економіки й сферах суспільного життя, надійніше.

На часі в Україні справді комплексна політична реформа, спрямована не на послідовну деперсоналізацію влади та її детінізацію, що лише підсилюють існуючий “культ безособовості”, а на суттєве посилення персональної відповідальності представників усіх гілок влади, передусім, наділених найбільшими управлінськими повноваженнями, – Президента України та українського парламенту.

Тільки перехід до політичної моделі, за якої максимально стимулюватиметься процес не тільки витіснення квазіеліти, що становить значну частину нинішнього політичного бомонду, а й становлення сучасної політичної еліти нового зразка, антирадянського і за способом поведінки, і за способом мислення, дасть змогу вирішити надзвичайно складне завдання, суть якого полягає не просто у збереженні, а справді в порятунку української незалежності.

1.2. Пряма і представницька демократія

1.2.1. Ціннісний консенсус – сучасний тип взаємодії в органах представницької влади

Українське суспільство очікує на отримання чітких відповідей на важливі запитання, які визначають якість його соціального буття, зокрема: Які соціально значущі цінності продукуються сьогодні депутатами всіх рад? Наскільки суб’єкти управління представницьких органів влади є професійними та ефективними? Яким чином необхідно здійснювати оцінювання якості, тобто ефективності та результативності, діяльності їх представників? Чіткість відповідей на ці запитання має надзвичайно важливу суспільну значущість, адже в сучасній демократичній державі представницька влада обов’язково має набути публічного характеру та мати ціннісний фундамент.

Це особливо важливо нині, коли часто до представницьких органів влади потрапляють люди зі спотвореною мораллю, які не навчені культурі демократії, професійно не підготовлені до реалізації національних інтересів у процесі щоденного відповідального служіння народу. Своєю діяльністю (чи бездіяльністю) вони неминуче дискредитують представницькі органи влади як основний інститут народного представництва, підриваючи та руйнуючи зсередини його логічно врівноважену структуру.

Оскільки суб’єкти владних повноважень органів представницької влади та депутати всіх рівнів своєю діяльністю “конструюють” життя пересічних українців, вони зобов’язані відігравати роль відповідальних посередників між державою та громадянами на основі реалізації ними цінностей у своїй діяльності, у якій обов’язково виявляються їх уявлення про ідеали й цінності, добро та зло, істинне і хибне, реальне та ілюзорне, сутнісне й позірне, вічне і швидкоплинне тощо.

Крім того, у контексті тривалої гібридної війни, яка становить реальну загрозу функціонуванню системи публічної влади, саме представницька влада постає однією з головних складових гарантування, забезпечення, посилення, зміцнення державної стабільності та національної безпеки України.



Виходячи з таких підходів *представницька влада* розуміється нами як сукупність повноважень, делегованих на чітко визначений термін народом або його частиною своїм виборним представникам, об'єднаним у спеціальний колегіальний орган (парламент, рада будь-якого рівня), а також сукупність власне представницьких органів влади.

У цьому контексті надзвичайної актуальності набуває використання системи сучасних і дієвих методів, на основі яких представницька влада отримує структурне оформлення механізму опосередкованого здійснення демократії в сучасній Українській державі.



Сучасний підхід до розуміння представницької влади має забезпечити пріоритет демократичного представництва за фактичного дистанціювання представників від виборців, які делегували їм на обмежений часовими рамками термін свою волю і владу. Таке дистанціювання безпосередньо пов'язане з функціональним призначенням представницького органу, а обмеженість терміну повноважень представників сприяє підтриманню зворотного зв'язку і громадянського впливу виборців на своїх обранців.

Сучасні процеси у вітчизняній системі публічної влади актуалізують необхідність систематизації сучасних знань про представницьку діяльність на всіх управлінських рівнях як форму не тільки народного, а й, передусім, національного представництва в умовах функціонування правової держави та демократизації суспільства як основи подальшого суверенного демократичного сталого державного розвитку. Зрозуміло, що в національному представництві має реалізуватися низка функцій, а саме: об'єднувача, лобістська, контролююча, інституціональна, експертна та ін. Найвагомішою серед усіх є функція представництва інтересів українського народу, яка й визначає сутність народовладдя.

Представницька влада є одним із системоутворювальних елементів у публічному управлінні, оскільки її пріоритет пов'язується з легітимацією народного представництва зокрема та реалізацією владних повноважень у цілому. Саме тому нині вона постає одним з основних факторів, що забезпечують стабільність функціонування сучасної демократичної держави.

Виходячи з таких позицій стає зрозумілим, що представницькі органи влади всіх рівнів зобов'язані стати важливою складовою частиною в системі владних відносин, заснованих на принципі поділу влади. Це можливо за умови офіційного визнання представницької діяльності державно-політичною діяльністю на основі компетенцій їхніх виборних органів.



У системі організації публічної влади представницька влада виступає підсистемою, яка має надзвичайно важливе значення, оскільки відіграє роль інтеграційного стабілізуючого фактора та системоутворювального елементу сучасної демократичної держави й суспільства. Відображенням цього має стати артикуляція органами представницької влади суспільно-групових інтересів, тиск на різноспрямовані прагнення політичних сил, пошук консенсусу як основи взаємозацікавленого партнерства всіх зацікавлених сторін для поступального розвитку держави і стабільного функціонування суспільної системи в цілому.

Нині розвиток ідеї народного представництва в цілому має відбуватися в напрямі вдосконалення його здійснення як механізму реалізації народовладдя в системі представницької влади. При цьому достовірною політичною комунікацією у формі інформування владних структур про насущні для суспільства проблеми та інформування громадськості про діяльність владних структур постає реальною основою представництва і формування традиції політичного просвітництва та формування політичної культури суспільства.

Оскільки вітчизняний досвід часто не відповідає сучасним державничко-політико-правовим реаліям, надзвичайної актуальності набуває не тільки аналіз, моніторинг та оцінювання якості національного представництва на всіх рівнях публічної влади, а й прогнозування та формування потенційних вірогідних моделей його подальшого розвитку та реалізації суб'єктами представницької влади всіх рівнів.

У цьому контексті стає очевидним, що функціонування Української держави від Революції Гідності й дотепер все більше переконує у пріоритетності та акцентуванні уваги на ціннісному вимірі державно-суспільного змісту як політики, так і публічної влади в цілому та представницької зокрема. Це пояснюється тим, що представницька влада нині має відігравати роль одного з основних факторів забезпечення стабільності функціонування держави, країни і суспільства.



Виходячи з цього ціннісний вимір представницької влади:

- постає викликом для організації діяльності та функціонування органів представницької влади всіх рівнів;
- характеризує представницьку діяльність як відповідальне служіння українському народові та реалізацію національних інтересів;
- набуває першочергової значущості та вагомості для поліпшення ефективної і результативної взаємозацікавленої взаємодії між усіма суб'єктами, професійно залученими до представницької діяльності;
- надає представницькій діяльності з чітко вираженою партійною пріоритетністю характеру взаємозацікавленого соціального консенсусного партнерства з усіма вмотивованими учасниками реалізації національних інтересів;

- передбачає обов'язкову відповідальність кожного суб'єкта управління в системі представницької влади за реалізацію та актуалізацію в щоденній діяльності свого творчого професійно-професійного потенціалу;
- гуманізує міжособистісні відносини;
- активізує особистісний потенціал кожного суб'єкта владних повноважень і кожного депутата, незалежно від партійної належності;
- підтримує, розвиває і примножує інституційну пам'ять представницьких органів зокрема та представницької влади в цілому;
- посилює синергійну взаємодію задіяних у представницькій діяльності професіоналів-одномумців;
- характеризує рівень відповідальності діяльності у представницькій владі як соціальній мікросистемі;
- забезпечує пошук найдієвіших форм і методів взаємодії, соціального діалогу та партнерства між представниками різних політичних партій як передумови ефективності/результативності як кожного з них, так і органів представницької влади;
- посилює довіру пересічних українців до органів представницької влади зокрема та до публічної влади в цілому;
- забезпечує суб'єктів представницької діяльності влади від так званого владного нарцисизму;
- сприяє сучасному розумінню представницької діяльності як відповідального служіння українській громаді, країні, державі;
- свідчить, що представницька діяльність на будь-якому ієрархічному рівні має бути офіційно визнана професією, яка вимагає від кожного її учасника наявності відповідних сучасних знань, умінь та навичок;
- актуалізує аксіому про те, що без спеціальної професійної підготовки відповідальна діяльність в органах представницької влади просто неможлива;
- впливає, причому безпосередньо, на рівень довіри українців до органів представницької влади та їх працівників і представників.

Публічний характер як представницької влади, так і представницької діяльності зумовлюють їх ціннісний вимір. Без нього і влада, і діяльність неминуче перетворюються на дестабілізуючий фактор функціонування системи публічного управління зокрема та України як демократичної держави в цілому.

Саме тому не викликає жодного сумніву той факт, що кожний учасник представницької діяльності у своєму щоденному відповідальному служінні українській громаді зобов'язаний бути не тільки носієм системи цінностей, а й продукувати, тобто конструювати суспільно значущі цінності.



У цьому контексті *конструювання публічних цінностей* ми розуміємо як процес утворення специфічного набору легітимних, формальних та неформальних соціальних норм і правил як своєрідних функціональних кодів, що формують контекст гідного людського існування,

функціонування та взаємодії, становлять основу доброго врядування органів представницької влади всіх рівнів, визнаються та підтримуються українським народом.



Необхідно наголосити на тому, що проблема звернення до окреслення публічних цінностей набуває нині надзвичайної актуальності в усьому світі. Цікаво, що М.Мур, увівши в науковий обіг поняття “публічна цінність” та виділивши три аспекти діяльності публічних інститутів (надання реальних послуг, досягнення соціальних результатів, збереження довіри до інституту та його легітимність), започаткував сучасну дискусію щодо публічних цінностей у західноєвропейській науці. Нині вона отримує підтримку та набуває затребуваності як в академічних і політичних колах, так і на міжнародному рівні та в окремих державах (США, Великобританії, країнах – членах Європейського Союзу). Про це свідчить кількість міжнародних наукових комунікативних заходів, присвячених цій проблематиці.

Крім того, сучасна увага до культури в цілому та ціннісної проблематики зокрема свідчить не лише про своєрідний ціннісний поворот, а й про намагання виокремити публічні цінності як основу державно-управлінської та соціально-політичної діяльності та одну з визначальних детермінант сучасних процесів.



Науковці слушно виділяють три характеристики публічної цінності:

- послуги – публічна цінність, що створюється за рахунок надання якісних послуг, які задовольняють потреби споживачів;
- результати отриманих якісних послуг, зокрема: безпека, скорочення бідності, якісні послуги в охороні здоров’я;
- довіру, яка складається із взаємовідносин громадян та публічних організацій.

У загальному вигляді в межах публічного управління існує сім вимірів публічних цінностей, зокрема: служіння суспільству в цілому, дотримання правил, соціальні інтереси, збалансованість бюджету, ефективно надання послуг, професіоналізм, сфокусованість на споживача.

Зрозуміло, що кожний із цих вимірів містить свій набір публічних цінностей. Так, соціальні інтереси, спрямовані на задоволення потреб різних соціальних груп сучасного суспільства, поєднують в собі такі цінності, як: здатність розуміти загальний політичний клімат у країні, дотримання балансу між групами інтересів та усвідомлення необхідності створення мереж, політична лояльність. Остання розуміється як необхідність виступати у ролі своєрідного посередника між державою та суспільством, які реалізують цю свою функцію шляхом підтримання балансу соціальних інтересів у межах різноманітних мереж, що вимагає чіткого розуміння існуючого політичного клімату.

У межах такого виміру, як професіоналізм ключовими публічними цінностями є незалежні професійні стандарти, відданість професії як ключовий мотив діяльності, професійний ентузіазм тощо.

Сфокусованість на споживача передбачає такі публічні цінності, як: задоволення потреб споживача, хороші відносини зі споживачами як мотив діяльності, демократія споживача.

Надання послуг пов'язане з такими публічними цінностями, як: висока продуктивність, економічна ефективність, прихильність до бізнес-менеджменту.

Дотримання правил передбачає такі публічні цінності, як: виконання закону, правові цінності, лояльність щодо існуючих правил і процедур.

Служіння суспільству в цілому поєднує такі цінності, як: дотримання підзвітності, транспарентність, усвідомлення необхідності постійного публічного контролю над діяльністю органів публічної влади та представницької влади зокрема.



Поняття публічної цінності не може бути змістово статичним. Зрозуміло, що воно збагачується, розширюється, уточнюється, відображаючи у своїх смислових нюансах сутнісні процеси сьогодення. У цьому контексті заслуговує на увагу думка науковців Алфорда та О'Флінна, які виокремлюють чотири сучасних значення поняття публічної цінності, а саме:

- 1) “наступної великої речі” в публічному управлінні та основи для “вирішення головоломки щодо балансу демократії й ефективності”;
- 2) риторики публічних службовців для виправдання їхньої позиції та їхнього організаційного інтересу;
- 3) наративу, що допомагає публічним службовцям розвинути самосвідомість, а також зрозуміти свою позицію та роль у суспільстві;
- 4) критерію для оцінювання діяльності публічних службовців та органів публічної влади.



Очевидно, слушною є думка М.Мура про доцільність урахування стратегічного трикутника, необхідного для ілюстрації ролі публічних службовців у напрацюванні публічних цінностей. Для цього необхідно, щоб вони могли:

- по-перше, чітко визначити публічну цінність з точки зору суспільної значущості та бажаних результатів після тривалого обговорення з усіма зацікавленими сторонами. Це й зрозуміло, адже якщо публічна цінність визначена недостатньо чітко, процес щодо її створення буде неефективним;
- по-друге, організувати адекватну підтримку на користь можливих результатів чи формулювання публічної цінності. У протилежному разі їхня діяльність буде неефективною;
- по-третє, сконцентрувати та розвинути ресурси, здібності й навички, необхідні для конструювання публічних цінностей.



Значущість конструювання публічних цінностей актуалізує проблему формування *консенсусної культури*, яка, на думку Є.Головахи, є культурою суспільства майбутнього. Французький вчений О.Конт, уперше запровадивши в науковий обіг поняття “консенсус”, обґрунтував його два основних значення, які нині є надзвичайно актуальними, а саме:

- 1) ключовий момент соціальної статичності й динаміки, оскільки без консенсусу неможливе розуміння елементів системи суспільного розвитку. При цьому важливо пам’ятати, що рух передбачає узгодженість;
- 2) суб’єктивне узгодження, тобто форма соціальної солідарності, яка особливими умовами пов’язує задіяні зацікавлені сторони в єдиний колективний соціальний організм.

Зрозуміло, що консенсусна культура має зовсім іншу природу. Це пояснюється тим, що, по-перше, її основною вимогою є недопущення завдання шкоди будь-якій стороні взаємодії; по-друге, вона постає альтернативою компромісній культурі, за якої компроміс, як правило, вигідний тільки сильнішій стороні, що має з нього максимум користі лише для себе.



Консенсусна культура вимагає неприйнятності для сучасної епохи рівня розвитку суспільних процесів, розробки нових, так званих транзитивних технологій ухвалення консенсусних рішень. Саме тому варто офіційно вести мову про обов’язковість консенсусної взаємодії суб’єктів владних повноважень, залучених до взаємовідносин на будь-якому ієрархічному рівні функціонування представницьких органів влади.



Очевидно, що консенсусні моделі взаємодії на будь-якому рівні функціонування органів репрезентують такі обов’язкові компоненти, як:

- 1) консенсус-процес, тобто процес знаходження, пошуку, вироблення, ухвалення рішення, прийнятного для всіх задіяних учасників;
- 2) консенсус-рішення – спільне рішення як таке;
- 3) консенсус-метод – метод і засіб забезпечення єдності позицій сторін щодо спірних питань, які гарантують усунення серйозних заперечень і суперечок щодо головних позицій та загальну згоду на шляху до ухвалення спільного рішення.

За умови належної сформованості публічних цінностей консенсус-процес і ухвалений консенсус-результат визнаються цілком успішними. При цьому довіра до виробленої згоди є доволі високою, а виникаючі рефлексії не розгортаються до проблемних масштабів.

Якщо ж вони належно несформовані, а відповідна технологія недостатньо, або й зовсім, не відпрацьована, через певний час після ухвалення консенсус-рішення (апостеріорі) окремі учасники консенсус-процесу, зокрема ті, чий критичні зауваження не було враховано, і ті, хто утримався від дебатів й вимушено погодився з ухваленим рішенням, почувуються невдоволеними та вкотре одуреними. Причому необхідно враховувати, що частка невдоволе-

них консенсусною взаємодією учасників може бути досить-таки значною. За певних умов це може набути значущості небезпечної соціально-психологічної проблеми, здатної перекреслити та звести нанівець усі попередні консенсусні домовленості.



У цьому контексті саме органи представницької влади зобов'язані забезпечити ціннісний консенсус у реалізації багатоманітних практик народно-національного представництва, що передбачає:

- мобілізацію всіх зацікавлених сторін у період серйозних криз/загроз/війни;
- суттєве підвищення мобілізаційних можливостей соціуму та його ефективності;
- посилення синергійного ефекту, який виникає у разі усвідомлення різними соціальними групами спільності інтересів і здійснення на цій основі погоджених та узгоджених дій;
- серйозні обмеження та самообмеження преференцій як суб'єктів владних повноважень усіх рівнів, так і представників політико-управлінської еліти;
- збільшення навантаження на носіїв публічної влади в цілому та представницької влади зокрема. При цьому їхні обов'язки визнаються первинними, а права й привілеї надаються винятково з метою посилення ефективності/результативності виконання відповідних обов'язків перед народом;
- рішучу відмову суб'єктів владних повноважень від соціального утриманства, паразитизму і зневаги до солідарних типів поведінки на всіх ієрархічних рівнях;
- світоглядні засади становлення українського суспільства як єдиної нації в політичному, духовному, соціальному, економічному та інших аспектах;
- реалізацію на державному рівні справедливої солідарної держави.



Упровадження ціннісного консенсусу як основи оптимізації функціонування органів представницької влади має обов'язково знайти відображення у:

- зміцненні єдності української нації як єдиного суспільного організму, що спільно відповідає на пріоритетні виклики й загрози;
- формуванні стійкої публічної влади, відповідальної за всебічний, гармонійний, стабільний розвиток українського суспільства в цілому та кожного українця зокрема;
- спиранні на власні сили в стратегічному розвитку Української держави без втручання або нав'язливої допомоги зовнішньополітичних гравців;
- гармонізації розвитку інституту представницької демократії з метою конструювання сучасних публічних цінностей, тобто утворення

специфічного набору легітимних, формальних та неформальних соціальних норм і правил як своєрідних функціональних кодів. Вони формують контекст належного людського існування, функціонування, взаємодії та є основою доброго (належного) врядування органів представницької влади всіх рівнів, визнаються та підтримуються українським народом.



Це важливо передусім тому, що *ціннісний консенсус* у сучасних умовах функціонування Української держави являє собою дієву спробу блокувати поглиблення протистояння для збереження й посилення значущості системотвірних та суспільно об'єднувачих цінностей – державності, миру, легітимності, стабільності, злагоди тощо.



Очевидно, що ціннісному консенсусу як сучасному типу консенсусної взаємодії має відповідати консенсусно об'єднана представницька еліта з притаманним їй високим рівнем цінностей. Така відповідність не викликає жодного сумніву, адже саме еліта як суб'єкт управління актуалізує у своїй діяльності (чи бездіяльності) якість не лише консенсусної взаємодії, а й консенсусної культури як передумови прийняття спільного рішення на основі здорового глузду.



Саме тому в сучасних умовах демократизації основою розвитку інституту представницької демократії має стати перехід вітчизняної політико-адміністративної еліти від роз'єднаної діяльності до консенсусно об'єднаної взаємодії. Для неї обов'язковим має стати врахування якості сформованості консенсусної культури й навичок ухвалення суспільно важливих рішень та врахування найголовніших вимірів демократичного консенсусу, якими є: ціннісний, інституційних та процесуальний виміри.



Ціннісний вимір – це базовий вимір, завдяки якому: а) формується відповідна політична свідомість, що безпосередньо впливає на форми політичної участі та поведінки і є фундаментом структури й динаміки політичної системи; б) досягається згода щодо провідних цінностей, норм і універсальїй політичного життя, які стають загально визнаними в суспільстві, а саме: основні демократичні свободи і права людини (особисті, політичні, економічні, культурні); рівність можливостей і рівність перед законом; толерантність; політичний, економічний, соціальний плюралізм; справедливість; відповідальність; пріоритет прав людини відносно прав держави тощо.

Інституційний вимір – досягнення згоди щодо створення і легітимації основних демократичних інститутів влади і громадянського суспільства, системи владних стримувань і противаг, всезагальних виборів.

Процесуальний вимір – створення єдиної системи загальноновизнаних, публічних, легальних і легітимних “правил гри”, процедур та механізмів політичної діяльності. Процесуальний консенсус регламентує процес прийняття політичних рішень, установлює правила пропорційної участі в ньому всіх провідних політичних суб’єктів.

Таким чином, доцільно сформулювати висновок про те, що конструювання публічних цінностей – процес утворення специфічного набору легітимних соціальних норм і правил (функціональних кодів), які визначають контекст людського існування українців та взаємодії всіх зацікавлених сторін. Основою такого процесу має стати чітке визначення ціннісних стандартів, формування реальної соціальної солідарності з урахуванням назрілих соціальних очікувань, наявність у суб’єктів владних повноважень усіх рівнів не лише зобов’язань, а й відповідальності перед українським суспільством.

1.2.2. Народовладдя – основа представницької демократії

У теорії державного управління визначено дві форми правління – монархічна та республіканська. Народовладдя не є жодною з цих форм правління, а є лише способом їх організації і тому може існувати як у монархічній, так і в республіканській формі правління. Народовладдя є їх проявом, способом організації влади та характеризується особливостями взаємодії громадянського суспільства і держави.



Під народовладдям розуміється широка й активна участь громадян в управлінні справами держави і суспільства та створення найсприятливіших умов для надання всієї повноти влади народу.

Зокрема, у республіканській формі правління громадяни:

– не беруть безпосередню участь в управлінні спільнотою та розв’язанні спільних проблем, а доручають це своїм представникам (делегатам, депутатам), уповноважуючи їх представляти свої інтереси;

– визнають провідну роль представницького органу влади як загальнонаціонального колегіального представницького органу в системі організації державної влади.

Відповідно до сучасної Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.



Народовладдя в Україні здійснюється у двох формах:

- прямої демократії, коли народ виражає свою волю у визначених Конституцією і законами процесуальних формах;

- представницької демократії, тобто через своїх представників, яких народ обирає до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До інститутів прямої демократії, які забезпечують прийняття державного рішення прямим волевиявленням народу, належать вибори депутатів, референдуми, загальні збори громадян та трудових колективів. Така форма безпосереднього народовладдя забезпечує участь усіх громадян держави в здійсненні державної влади.

У здійсненні народовладдя значну роль також відіграє представницька демократія, сутність якої полягає в тому, що важливі обов'язкові питання вирішуються не всіма громадянами держави, а лише їх певними групами.



Представницька демократія – це спосіб реалізації волі народу через обраних ним представників в органи влади або місцевого самоврядування. В Україні – це Верховна Рада України, Президент України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради.

Характерним для України є те, що представницька демократія в усі історичні періоди формувалась за рахунок створення різноманітних рад (від родинно-племінних, починаючи з часів сармато-скіфської та антської доби (VII ст. до н. е. – III ст. н. е.) до Верховної Ради сучасної України (початок XXI ст.).



Ради стали історичною формою української державності.

Вважається, що найпершим способом первісного володарювання були народні збори, за допомогою яких спільні проблеми розв'язувалися всіма членами первісної общини. Саме на родовій раді, на сходці дорослих співродичів первісні люди обирали свою проводирку чи проводиря й інших виконавців суспільного врядування.



Первісні форми народного волевиявлення полягали, зокрема, у тому, що на племінній сходці люди криком схвалювали або відхиляли якусь пропозицію чи рішення ради старійшин. виявлення спільної волі через голосування на народних зборах, тобто *вотування* – це прояви *прямої, або безпосередньої демократії*. Поетапно епізодичні народні збори замінювалися радою старійшин, що набула статусу постійного органу управління.



Представницька демократія – форма народоправства, за якої громадяни не беруть безпосередньої участі в управлінні спільнотою і розв'язанні спільних проблем, а доручають це своїм представникам (делегатам, депутатам), уповноважуючи їх представляти свої інтереси, делегуючи своє право на належну громадянам частку влади, впливаючи через своїх обранців не лише на стан справ у суспільстві, а й на управління державою.



Парламентаризм та його передісторія пов'язані саме з вибором політичного представництва через відповідні органи. Тому не можна до передісторії парламентаризму зараховувати існування в період Середньовіччя сформованих в інший спосіб владних інституцій, у рамках яких монархи обговорювали державні справи, а саме: королі, курії, ради князів тощо.

В історії розвитку парламенту і парламентаризму виділяють такі етапи:

I – становлення інституту парламентаризму (XIV–XIX ст.). У цей час відбулося становлення парламенту як органу держави та вироблення способів його формування;

II – золотий час парламентаризму, тобто розквіт парламентів і парламентаризму (кін. XVIII – початок XX ст.), оскільки парламенти обиралися на основі цензового виборчого права та виражали інтереси певного одного класу;

III – криза парламентаризму (початок XX ст.). Парламент перестав бути “компанією однодумців”, швидкою у прийнятті рішень, оскільки інші соціальні прошарки суспільства вимагали участі в політичному житті; формувалися партії, які представляли їх інтереси; виникли протиріччя у поглядах на парламент та парламентаризм; розпочалася дискусія щодо того, що парламент повинен поступитися своїм керівним місцем органам виконавчої влади. Однак у країнах, у яких повноваження гілок влади були чітко розмежовані, зменшення авторитету парламенту не відбулося. Наприклад, у США конгрес є не суто законодавчим органом, а центром зосередження різних політичних сил, що покликані досягати консенсусу;

IV – період відродження (останні десятиліття), оскільки парламент відіграє велику роль у сфері ідеології, визначає особливості політичної культури, має великий вплив на ЗМІ.

1.3. Базові філософсько-світоглядні ідеї парламентаризму

У теорії державного управління розглядається кілька основних філософсько-світоглядних концепцій парламентаризму. Зокрема:

– європейські, представлені в роботах Дж.Локка, Ш.Монтеск'є, А. де Токвіля, М.Падуанського, Е.Берка, І.Бентама, Дж.Мілля, Г.Спенсера, Т.Гріна, І.Канта, В.Гегеля;

– американські – у роботах Дж.Медісона, Л.Гамільтона, Т.Джефферсона, Т.Пейна;

– українські – у роботах П.Могили, Ф.Прокоповича, Г.Сковороди, І.Крип'якевича, С.Климовського, М.Драгоманова, М.Костомарова, С.Подолінського, М.Павлика, С.Днестрянського, М.Грушевського та ін.



Європейські концепції парламентаризму ґрунтуються на ідеях британських, французьких та німецьких мислителів, які у своїх працях

запропонували окремі фундаментальні ідеї щодо демократичного устрою держави та універсальну доктрину поділу влади як принципу й механізму її стримування і балансу.

Першим розробником *теорії поділу влад* вважається англійський мислитель Дж.Локк (1632–1704 рр.), який був прихильником конституційної монархії, що остаточно утвердилася у Великобританії після 1688 р. Він наполягав на необхідності створення законодавчої влади як виборного представницького органу, який не мав права займатись виконанням законів і повинен був перебувати у постійному взаємозв'язку з виконавчою владою. Він писав, що в конституційній державі може бути всього одна вища влада – законодавча, якій всі повинні підпорядковуватись. Монарх як глава виконавчої влади покликаний був “використовувати силу держави для збереження суспільства і його членів”. Його діяльність чітко регламентувалась законами, виконання яких було його найпершим і найголовнішим обов'язком. Міністри, які керують державою, повинні були нести відповідальність перед парламентом.



Практично діями, що ґрунтуються на теорії поділу влад у Великобританії в XII ст., обмежувалась королівська влада і було визнано, що законодавча влада має належати не одній особі, королю, а “кращим людям” і народу.

У своїй праці “Два трактати про державне правління” (1690) Дж.Локк сформулював:

– ідеї про те, що вільні особистості можуть стати основою стабільного суспільства; народ є повним носієм влади, якій він передає лише ті права, що пов'язані з діяльністю правосуддя, здійсненням виконавчих функцій управління державою та відносин з іншими державами; політична влада має створювати закони для регулювання та збереження власності громадян; вступаючи в суспільство, громадяни укладають суспільний договір, відповідно до якого вони відмовляються від своїх владних повноважень на користь уряду, щоб воно захищало їхні природні права; утворюючи державу добровільно, люди передають їй лише частину своїх природних прав і свобод, залишаючи за собою право на життя, володіння майном, свободу, рівність; забезпечення свободи й дотримання законності вимагають розмежування владних повноважень держави і поділу їх між різними державними органами; для уникнення узурпації ким-небудь усієї повноти державної влади визначається ієрархія видів влади та принципи їх взаємодії (по суті закладаються основи механізму стримування і противаг); суверенітет народу вищий від суверенітету створеної народом держави;

– два фундаментальних ліберальних принципи: економічної волі як права на особисте володіння і користування власністю й інтелектуальною волею, що включає і волю совісті;

– законність опору народу владі, якщо та зазіхає на його природні права і свободи.

Визначаючи зміст своєї теорії поділу влад, Дж.Локк наголошував, що потрібно розрізняти три влади – законодавчу, виконавчу і союзну (федеративну). Законодавча влада приймає закони, виконавча реалізує їх, а союзна – відає питаннями зовнішньої політики. Судова влада, за Дж.Локком, поглинається виконавчою. Усі три влади мали бути розділені, а це означало, що кожна з них повинна здійснюватися окремим державним органом. Законодавчим органом визнавався парламент; уряд – виконавчою владою. Особливі органи мають бути створені для здійснення союзної влади.

Влада, на думку Дж.Локка, нерівноправна. Законодавча влада є вищою, і всі влади виходять з неї і підпорядковуються їй. Але законодавча влада не безмежна. Вона є довіреною владою, а верховна влада залишається за народом, і тільки він може змінювати склад законодавчого органу або навіть відсторонити його від вирішення державних справ.

Цю теорію Дж.Локка першим у подальшому розвинув французький мислитель XVIII ст. Ш.Л. де Монтеск'є (1689–1755 рр.) у роботі “Про дух законів” (1748), яка ще за його життя була визнана найвидатнішим здобутком XVIII ст. У ній ідеться про те, що: свобода є правом робити все, що дозволено законами; відмінності у потребах, породжені різницею кліматів, породжують різні способи життя, а звідси – різниця у законах; основна мета поділу влади – уникнути зловживання владою; поділ і взаємне стримування влад – головна умова забезпечення політичної свободи; є тільки чотири форми правління: республіканська, аристократична, монархічна, деспотична; встановлює відповідність між законами і принципами правління, під якими розуміє основоположну ідею, яка приводить у рух ту чи іншу форму правління.

Для демократичної республіки – моральність, для аристократичної – поміркованість, для монархії – честь, а для деспотії – страх.

Ш.Монтеск'є доповнив теорію поділу влад Дж.Локка *концепціями про змішане управління та рівновагу влад*. Ці концепції використовувалися ним передусім для обґрунтування доцільності двопалатної структури представницького органу.

На його думку, з усіх можливих різновидів правління найкращим є змішане, або помірковане, правління, в умовах якого однаково присутні три елементи в державній владі – монархічний, аристократичний, народний.

У “поміркованій”, тобто конституційній, обмеженій монархії король очолює виконавчу владу, а законодавча влада повинна належати парламенту. Згідно з концепцією Ш.Монтеск'є одна з палат має бути народною, тобто формуватися з депутатів, обраних народом. Друга ж палата матиме аристократичний характер і репрезентуватиме спадкову знать. Палати повинні одержати право контролювати дії одна одної. Такий підхід, як уявляв Ш.Монтеск'є,

забезпечив би необхідну рівновагу влад. Кожна палата була б контрольована іншою, а обидві вони були зв'язані виконавчою владою. Водночас виконавча влада в цілому врівноважувалася б законодавчою. Для цього, зокрема, між ними слід розмістити регулюючу і стримуючу владу, якою, на його думку, повинна бути аристократична палата.



У 1986 р. Міжпарламентський союз вивчав, які системи використовуються різними країнами світу, і з'ясував, що в 55 країнах із 83 існує однопалатна система. Більшість країн з однопалатною системою є унітарними, де політична влада на національному рівні концентрується, як правило, в парламенті. У невеликих за розмірами країнах однопалатні системи трапляються частіше, ніж двопалатні, оскільки проблема балансу політичної влади в них вирішується не так важко, як у більших за розмірами країнах.

Двопалатні системи найчастіше зустрічаються серед федеративних держав, оскільки вони змушені шукати механізм узгодження дуалістичного устрою держави через представництво загальнонаціональних інтересів поряд з інтересами штатів та регіонів. Лише одна з федеративних держав, парламентський досвід яких вивчався Міжпарламентським союзом, має однопалатний законодавчий орган (Коморські острови).

В історичному аспекті федеративну двопалатну систему можна простежити до 1787 р., коли було досягнуто компромісу між великими та малими штатами США, закріпленого на Конституційному конвенті у Філадельфії. Згідно з Коннектикутською мировою угодою кожен штат, незалежно від чисельності свого населення, мав рівне з іншими представництво у верхній палаті і пропорційне до кількості населення представництво у нижній палаті. З того часу подібна форма двопалатного представництва з'явилась у федеративних системах Австралії, Бразилії та Швейцарії. Інші федеративні держави, зокрема Німеччина, Індія та Іспанія, змінили цей принцип таким чином, що різні суб'єкти федерації залежно від свого статусу та кількості населення мають певне (але не рівне) представництво в одній із палат.

На основі філософських поглядів Дж.Локка та Ш.Монтеск'є у світі з'явилися нові концепції парламентаризму. Серед них ідеї І.Канта (1724–1804) та Г.В.Ф.Гегеля (1770–1831) – відомих німецьких філософів, Е.Берка (1729–1797) – відомого представника британської суспільно-політичної думки XVIII ст.

Зокрема, у роботі І.Канта “Критика практичного розуму” (1788) йдеться про: необхідність існування держави як об'єднання “значної кількості людей, підпорядкованих правовим законам”; те, що благо і призначення держави полягають у досконалому праві, у максимальній відповідності устрою і режиму держави принципам права; те, що держава повинна спиратися на право, орієнтуватися на нього у своїй діяльності. Відхід від цього положення є дуже небезпечним для держави, оскільки, коли вона ухиляється від дотримання прав

і свобод, не забезпечує охорони позитивних законів, то ризикує втратити довіру і повагу своїх громадян. Це також спонукає людей займати позицію відчуженості від такої держави, а будь-які її заходи не будуть знаходити розуміння і підтримки серед громадян.

У роботах Г.Гегеля держава розглядається не тільки як правове суспільство й організація влади на основі конституції, а і як духовний, моральний союз людей, які усвідомлюють себе єдиним народом, а влада поділяється на владу правителя, виконавчу і законодавчу.

Зокрема, правитель визнається формальним головою, який об'єднує державний механізм в єдине ціле; виконавча влада представляється чиновниками, які керують державою на основі закону; законодавчі збори мають забезпечити представництво станів і мають верхню палату, яка формується на принципах спадковості з дворян, та нижню – палату депутатів, яка обирається громадянами у корпораціях та громадах.

Е.Берк не сприймав ідею народного суверенітету, вважаючи, що суверенітет належить парламенту. Він не визнавав місії членів парламенту висловлювати узагальнену точку зору своїх виборців. Депутати, на його думку, є особами, яким, враховуючи їхню мудрість і суспільний стан, виборці доручають здійснювати представництво. У своїй діяльності вони мають керуватися власними переконаннями, а не міркуваннями своїх виборців. Політико-правові погляди Е.Берка поєднувалися з його цілковитим неприйняттям принципу рівності, що, на його думку, призвело б до руйнування системи представництва і всього державного механізму в цілому.

У своїй праці “Роздуми про Французьку революцію” (1790) він створив концепцію парламентського представництва; стверджував, що свобода може бути тільки в рамках закону і порядку, а всі реформи мають здійснюватись поступово, в еволюційний спосіб; будь-який перерозподіл власності завжди веде до поширення в суспільстві несправедливості й загрожує соціальною катастрофою.

Слід зазначити, що XVIII ст. у країнах Європи (Великобританія, Франція, Німеччина) стало етапом становлення парламентаризму. Зокрема, у Великобританії відбулась так звана “велика реформа”, в основу якої було покладено закон 1832 р. Згідно з цим законом було скасовано виборчі округи в так званих “гнилих містечках”, тобто поселеннях із невеликою або навіть обмеженою кількістю виборців, і зменшено представництво від цілої низки невеликих міських поселень. Звільнені таким чином мандати розподілялися між новими великими містами. Завдяки цим змінам представництво в парламенті вперше одержали такі промислові центри, як, наприклад, Бірмінгем, Ліверпуль, Манчестер. За реформою 1832 р. тільки 5% дорослого населення країни одержали право голосувати на виборах.

У цей період з'явилися паростки двопартійної структури, поступово формувалося державне управління і встановлювались форми взаємовідносин

між королем і парламентом, які відповідали новому співвідношенню суспільно-політичних сил. Протягом XVIII ст. відбувалась розбудова такого державного ладу, як парламентська монархія або, в ширшому розумінні, – парламентське правління. Однак британський парламентаризм тих часів лише віддалено нагадував його сьгоднішні форми.

“Велика реформа” 1832 р. була проведена за умов впливу *ідей утилітаризму на суспільно-політичне життя* Великобританії, що стали домінуючими в розвитку філософської та політико-правової думки європейських країн у першій половині XIX ст. Провідником цих ідей у Великобританії був І.Бентам (1748–1832), який писав у своїй праці “Введення у принципи моралі і законодавства” (1789), що суверенітет означає верховну, “конститутивну” владу народу, зокрема його право призначати і через певний час усувати своїх уповноважених для здійснення владних функцій. Він:

- розробив основи кодифікації буржуазних законів; написані ним кодекси були (повністю або частково) використані в законодавствах Франції, Німеччини, Греції, Іспанії, Португалії, Індії, Австралії, Канади, інших країн Європи і Південної Америки, а також кількох американських штатів;

- розробив “принцип корисності”, який згодом назвав “принципом найбільшого щастя”, з якого виводив конкретний зміст етичної і юридичної теорії; тобто всі закони і суспільні інститути необхідно оцінювати з точки зору їх здатності сприяти щастю найбільшого числа людей, трактуючи максималізацію щастя як критерій правильності дій. Цей “принцип” діє у чотирьох сферах: фізичній, політичній, моральній і релігійній; насамперед призначений для законодавців і політичних діячів, які спроможні вносити зміни в суспільство. Законодавці повинні використовувати силу заохочень і стягнень для того, щоб прагнення до особистого щастя індивідом відповідало зростанню щастя інших;

- прагнув зробити мораль і право такими ж самими суворими і точними, як і фізичні науки, що надалі було розвинуто Дж.С.Міллем як “логіка моральних наук”;

- виступав проти абстрактних моральних принципів, критикуючи такі поняття, як “загальний інтерес”, “суспільний договір”, “природне право”, “не відчужені права людини”.

На його думку, до безпосереднього здійснення влади народ не здатний, хоча він володіє і максимальною здатністю обирати своїх представників для її здійснення під його контролем. Існування загального виборчого права необхідне саме для врахування цими представниками інтересів найбільшої кількості громадян, адже представницька демократія, заснована на загальному виборчому праві, є єдиною раціональною формою правління, оскільки у представницькій демократії егоїстичні наміри, опосередковані відповідними державними установами, перетворюються на могутнє знаряддя суспільної користі.

Ідеї І.Бентама знайшли свій розвиток у концепціях представників британської школи утилітаризму другої половини XIX ст. Найвідоміший із них – Дж.С.Міллер (1806–1873). Глибоко проаналізувавши сам характер народного представництва у праці “Представницьке правління” (1861), він наголошував на тому, що, оскільки народне представництво має бути організоване на принципах справедливості і доцільності, воно повинно мати пропорційний характер.

Ототожнюючи форму держави з формою правління (як і більшість учених XIX ст.), мислитель у пошуках відповіді на питання, чим керуватися при виборі форми правління, виходить із двох основних поглядів на цю проблему: позитивістський підхід, що представляє форму правління як практичне мистецтво, засоби і цілі функціонування держави для досягнення людських цілей; природно-правовий підхід – форма правління – це органічний продукт природи і життя народу: його звичаїв, інстинктів, несвідомих потреб і бажань, та, менш за все, його свідомих намірів і віддає перевагу змішаному (природно-позитивістському) підходу; форми правління в державі заздалегідь визначені і зумовлені її економіко-соціальним рівнем розвитку, хоч би якою була переважаюча сила в суспільстві, проте саме вона зосереджує урядову владу у своїх руках.

Найкращою формою правління він вважав представницьке правління. При цьому представницькими повноваженнями повинні користуватись спеціально навчені люди, “знавці своєї справи”, підготовлені до законодавчої діяльності.



Демократія в представницькому правлінні – це, з одного боку, нагляд і контроль представницьких зборів за діяльністю уряду, а з другого – це контроль усього суспільства за діяльністю своїх представників.

Прагнення Дж.С.Міллера у виборчому праві до моральної “правильної” побудови органів державної влади сприяло пріоритету рівня освіти. Наділяючи освічену людину подвійним правом голосу, він приділяє увагу концепції “відповідального і представницького правління” і взаємодії уряду й парламенту.

Особливості розвитку британського парламентаризму певною мірою пов’язані з одним із головних постулатів конституційної теорії і практики цієї країни – *принципом парламентського верховенства*, сучасне тлумачення якого було запропоноване відомим британським державознавцем А.Дайсі (1835–1922).

У його роботі “Основи державного права Англії” (1885) закладено основи доктрини верховенства права; сформульовано принципи конституційного права; в основі вчення – визнання природних прав особи, ідея обмеження цими правами самої держави, уявлення про державну владу як похідну від

прав особи, ідеї народного суверенітету і народного представництва, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову та взаємозбалансування окремих гілок влади.



Прийняте трактування принципу парламентського верховенства впливає з постулату про те, що за парламентом визнається формально абсолютна законодавча компетенція.

А. Дайсі поділив законодавчі органи на суверенні й несuverенні.

До суверенних належать, на його думку, парламенти, де не існує закону, якого парламент не міг би змінити, де немає розбіжності між конституційними і неконституційними законами і де немає органу, що міг би оголосити закон, прийнятий парламентом, недійсним. Несуверенні парламенти функціонують в умовах поділу законів на звичайні, конституційні та інші. У таких державах є органи, які можуть оголосити закон таким, що не відповідає конституції. До таких, несuverенних, законодавчих органів належать парламенти країн з існуючими органами конституційного контролю, наприклад США, Швейцарія, Аргентина.

За змістом принципу парламентського верховенства суди можуть тільки тлумачити закони, але не в праві піддавати сумніву їх чинність. У Великобританії взагалі не існує механізму конституційного контролю, тобто контролю за відповідністю прийнятих законів конституції. Однак у процесі тлумачення законів суди нерідко по-своєму інтерпретують волевиявлення парламентарів, що призводить до фактичної зміни чинного законодавства.

У Франції розвинулась ідея видатного діяча французької революції XVIII ст. абата Е. Сієса, який по праву вважається родоначальником сучасної зарубіжної теорії народного представництва. Він вважав, що виборці взагалі не мають права обмежувати свободу своїх представників. Підтвердженням цієї думки було твердження про те, що кожний депутат є представником всього народу, а не свого виборчого округу.

На його думку, збільшення населення країни призводить до відмови від так званих вічевих зборів і переходу до обрання представників. Поступово змінюється сам характер представництва, і депутати перетворюються із простих передавачів волі виборців на їх справжніх представників.

Е. Сієс першим сформулював розгорнуту *концепцію вільного депутатського мандата*. Пов'язуючи необхідність представництва з неможливістю прямої демократії, він погоджувався з деякими обмеженнями повноважень депутатів. Разом з тим Е. Сієс визначав, що народ у будь-який час може відкликати своїх депутатів, якщо вони відхилитимуться від визначених для них цілей. Згодом, проголосивши думку про нездатність народу взагалі до безпосередньої законодавчої роботи, Е. Сієс обстоював недоцільність не лише імперативного мандата, а й будь-якого мандата взагалі. Він вважав, що виборці мають тільки одне право – право обирати, а завдання депутатів у національних

зборах полягає не в декларуванні бажань своїх виборців, а у прийнятті рішень за власним розумінням. Точка зору виборців, на його думку, може враховуватись депутатами тільки в тих випадках, коли вона збігається з позицією всієї нації. І ця точка зору може бути визначена тільки самим парламентом. Тому, робив висновок Е.Сієс, будь-який мандат має бути заборонений, оскільки він суперечить істинному представницькому ладу.

Значне місце у системі філософських поглядів на парламентаризм посідають концепції *американських мислителів* – федералістів та “батьків-засновників” – Д.Медісона (1751–1836), Т.Джефферсона (1743–1826), А.Гамільтона (1776–1804). Вони не тільки теоретично, а й практично намагалися реалізувати основні принципи поділу влади та механізм стримувань і противаг у часи формування єдиної держави.

Зокрема, американська концепція парламентаризму Т.Джефферсона – головного автора Декларації незалежності 1776 р. та Закону про свободу релігії у Вірджинії 1786 р. – ґрунтується на *суверенітеті народу як єдиного джерела легітимної урядової влади*, завдання якої полягає в захисті невід’ємних, природних прав кожної людини, особливо права на життя, свободу, прагнення до щастя і задоволення, а також на об’єднанні прав окремих штатів і місцевого самоврядування, суворому дотриманні приписів конституції (обмежують федеральний уряд), заохоченні сільського господарства та сільського життя, а не торгівлі і промисловості в містах, і передусім великої віри в розумові здібності більшості виборців.

Намагаючись підтримати встановлений американською конституцією державний порядок, Т.Джефферсон і Дж.Медісон стверджували, що *представницька демократія має переваги над безпосередньою демократією*. Так, наприклад, Дж.Медісон зробив значний внесок у розробку ідеї *республіканського правління* в умовах США, а також *теорії рівноваги відокремлених влад, концепції фракцій*. Саме завдяки його ґрунтовному філософському, політичному і юридичному підходу розгорнутий коментар конституції перетворився на майстерний аналіз фундаментальних принципів державної влади, а згодом – у джерело конституційного права для Верховного суду США.



Представницька система спрямована на упорядкування політичних вимог, на їх звільнення від крайнощів, на надання їм більш узагальненого характеру; це найважливіший засіб здійснення народного правління та конкретна форма, яка забезпечує участь народу в реалізації державної влади.

Ще однією характерною рисою американської політико-правової доктрини тих часів було намагання теоретично обґрунтувати доцільність двопалатної структури федерального законодавчого органу (*бікамералізм*).

Один із творців конституції США О.Гамільтон визначив п’ять головних цілей, досягненню яких сприятиме верхня палата конгресу. Серед них він на-

зивав необхідність стримувати запальність та необачність нижньої палати, запобігати впливу народних пристрастей і раптових змін суспільної думки на вирішення державних справ. Водночас О.Гамільтон убачав найважливішу мету утворення верхньої палати в задоволенні потреб федеративної форми державного устрою американської республіки. Характерно, що ідеї О.Гамільтона про необхідність існування верхньої палати в умовах федеративної держави в тому чи іншому вигляді прийняті сучасною конституційною теорією за рубежем.

Важливими в історії розвитку філософської думки про парламентаризм є філософські погляди, ідеї, концепції, теорії *вітчизняних філософів*. Особливо важливою є *концепція військово-демократичного устрою держави* за Конституцією Пилипа Орлика (1710), в якій поділ влад розглядається як засіб протидії зловживанню повноваженнями; визнається верховенство закону в різних сферах життєдіяльності; установлюється суспільний контроль над посадовцями, про що йдеться в роботах П.Могили, Ф.Прокоповича, Г.Сковороди.

Підвалинами демократичного устрою як прототипу парламентаризму та конституціоналізму є ідеї І.Крипякевича, С.Климовського, М.Драгоманова, М.Костомарова, С.Подолінського, М.Павлика, С.Днестрянського, М.Грушевського та ін. (кінець XVIII – початок XX ст.), які різною мірою відстоювали виборність представників в органи влади, суспільний договір як основу взаємодії держави і суспільства, ідею місцевого самоврядування тощо.

Зокрема, український дослідник В.Журавський у своїй праці “Розвиток доктрини українського парламентаризму в XIX – на початку XX ст.” виділив три основні етапи українського політичного руху щодо конституціоналізму і парламентаризму.

Перший етап пов’язаний із діяльністю Кирило-Мефодіївського товариства, яке вийшло за рамки обмежених ідеалів козацької свободи на ниву широкого демократизму. Зокрема, М.Костомаров у роботі “Книги буття українського народу” наголошував, що “урядники і правителі повинні підлягати закону святому і сонмищу, і бути всім слугами”; Г.Андрузький запропонував три версії конституції.

У так званому “першому проекті конституції” (він мав назву “Досягнення можливого ступеня рівності й свободи переважно в слов’янських землях”) йшлося про необхідність солідарності народу шляхом ліквідації дворянських родів, забезпечення “особистої волі кожного”, а також “рівних прав державних”.

Рівність державних прав Г.Андрузький розумів так: “закони для всіх однакові”, а “місця та шана доступні безумовно для всіх”. За його словами, рівні державні права для всіх дадуть владу мудрості. У 1846–1847 рр. написано “другий проект конституції” Г.Андрузького, який уже мав поділ на статті та містив певні узагальнення. Він вважав, що кожна держава мусить походити на родину, тоді вона відповідатиме ідеалу. У свою чергу, вдосконалення держави можливе за рахунок найперше рівності, свободи, закону.

Виділяється три типи закону:

– “корінні”, які встановлюються народом, а стосуються народним сеймом (от, до речі, чи не єдина згадка про орган народного представництва), та загальні, що також приймає народний сейм, покращувати може влада;

– “помісні”, які встановлюють “жителі певної місцевості”;

– “станові”, тобто ті, що їх кожна верства приймає для себе.

Навіть будь-яка людина може встановлювати закони, тільки вони не суперечили б чи не обмежували б ті, що діють у державі. Так само помісні закони мають відповідати загальнодержавним.

Особливе місце серед конституційних проектів Г.Андрузького посідає третій, останній варіант, вилучений у нього під час обшуку в березні 1850 р. на засланні. Заслугує на увагу, насамперед, спроба прив’язати цей проект до провідної ідеї кирило-мефодіївців, пов’язаної з утворенням слов’янської федерації.

За названим проектом передбачалося утворення держави на основі об’єднання семи “штатів”: 1) Україна з Чорномор’єм, Галичиною та Кримом; 2) Польща з Познанню, Литвою та Жмуддю; 3) Бесарабія з Молдавією та Валехією; 4) Остзея; 5) Сербія; 6) Болгарія; 7) Дон. У свою чергу, штати поділялися на області, області на округи, округи на общини. У чи не єдиній праці, де побіжно згадується лише згаданий проект Г.Андрузького, слушно звертається увага на те, що серед цих штатів не названо Росію. Для пояснень цього факту, який не вписується в загальну традицію української політичної думки того періоду, наводяться рядки з робочих зошитів Г.Андрузького, написані вже на засланні: “Щоб створити Україну, необхідно зруйнувати Росію, а вона змінювалася віками”.

На загальнодержавному рівні, згідно з поглядами Г.Андрузького, функціонують законодавчі збори, президент республіки та державна рада, до складу якої входять президенти штатів, президенти представницьких органів штатів, державний прокурор, міністри. На рівні областей і округів також передбачалося формування відповідних представницьких та розпорядчих органів. Лише в общині права уособлюють власті – судові, розпорядчі та виконавчі.

Другий етап розвитку української політико-правової думки нерозривно пов’язаний з іменем М.Драгоманова. Серед його політичних творів визначне місце посідає конституційний проект, що побачив світ у Женеві 1884 р. під назвою “Проект основ статуту українського товариства “Вільна Спілка – Вольний Союз”.

Як зазначається в частині першій цього проекту, “у землях, населених українським племенем, повинно бути засноване товариство “Вільна Спілка – Вольний Союз”, яке поставить своїм завданням роботу для політичного, економічного і культурного визволення та розвитку українського народу й іншоплеменних колоній, що живуть серед нього”. “Вільна Спілка” мусила діяти в союзі з іншими подібними товариствами, що утворювали ті нації, інтереси яких дотичні до інтересів українського народу”. Окремо М.Драгоманов фор-

мулює завдання “Вільної Спілки” в Росії, спрямовані на перетворення цієї держави на засадах політичної свободи. Під останньою він розумів:

– “права людини і громадянина”, включаючи, зокрема, “недоторканність тіла для принизливих покарань”, недоторканність особи і житла, свобода вибору місця проживання; свобода совісті, слова, друку, навчання; “рівність усіх у громадянських правах і обов’язках”;

– самоврядування, яке, у свою чергу, поділяв на “місцеве” (тобто обштинне, волосне, повітове та обласне) і “державне”. Фактично М. Драгоманов розрізняє безпосередньо пряму демократію, представлену сходами, та представницьку у вигляді “вибраних зборів”.

Безпосередня демократія передбачалася на первинному рівні сіл, де “громадськими справами повинен завідувати схід та вибрана ним управа з вибраним сходом таким старшиною”.

У містах, волостях, повітах та областях запроваджуються думи та управа, що формуються ними; на загальнодержавному рівні “завідування справами, спільними для всієї російської державної спілки, і загальнодержавне законодавство повинні підлягати віданню “Державного Собору” – двопалатного парламенту в складі “Державної Думи”, що представляє інтереси всього населення, та “Спілчанської Думи” – представництву областей, депутати якої обираються їх думами. Вони проводять роботу сесійно, а “на час перерви своїх зборів” повинні утворювати зі свого складу спостережну комісію”.

Характерною ознакою *третього етапу* становлення доктрини українського парламентаризму стає розвиток його основних складових у контексті практичних завдань перетворення Російської імперії в демократичну федерацію вільних народів.

Видатні представники названого етапу вітчизняної політико-правової думки, насамперед М. Грушевський, І. Франко, зосередили свої зусилля на проблемах використання “парламентських технологій” у політичній боротьбі українського визвольного руху. Цим пояснюється та увага, яку вони приділяли аналізу практики сучасних їм демократичних інститутів.

На початку минулого століття М. Грушевський пророчо висунув ідеї, які цілком відповідають нинішній суспільній атмосфері. У руках нашого покоління, – писав він тоді, – національне відродження нашого народу, ось чому політична боротьба, яка “захоплює все ширші круги, все ширші маси”, мусить бути “чесною, принциповою й характерною”, нехай вона “гарантує і виховує політичне”, збільшуючи енергію, розвиваючи духовні, культурні, організаційні сили народу, які “забезпечують йому будучність навіть у найприкріших державних, чи політичних, чи соціальних обставинах”.



Заслужують на увагу ідеї конституціоналізму та парламентаризму в творах М. Грушевського. Йому довелося здійснити справу їх реалізації як голові Української Народної Республіки (УНР). За його планом,

унаслідок уведення в дію *демократичної виборчої системи*, покликаної забезпечити найширше представництво всіх верств населення країни на основі загального, рівного, прямого і таємного голосування, вся структура центральної і місцевої влади мала базуватися на трьох ступенях “самоуправи й представництва: самоуправа громади; виборні управи менших округів (волостей) і обрані ними управи ширших округів (повітів); обласні сойми і обраний ними центральний парламент”.

Усі ці ідеї та розробки звучать вкрай актуально і сьогодні. Зокрема, реформа державного устрою України у 2014–2020 рр. передбачає децентралізацію влади, яка характеризується передачею значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування шляхом: створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою в Україні (регіони, райони, громади); розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів (село, селище, місто; район; регіон); передачі основних повноважень місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування; виконавчій владі залишається тільки право контролю; повного оновлення бюджетної системи: громади повинні мати власні бюджети, можливість об’єднувати зусилля і фінанси, тоді в них з’являться ресурси для вирішення нагальних питань і розвитку; створення прозорої системи підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями й державою.

У результаті реформування державного устрою в Україні передбачено створенням “*територій спроможних громад*”, готових самостійно управляти своєю територією, бути відповідальними щодо питань дошкільної та шкільної освіти, первинної медицини та швидкої допомоги, комунального господарства, охорони правопорядку, пожежної охорони, соціального захисту.



Основними філософсько-світоглядними ідеями парламентаризму є ідеї європейських (британських, французьких, німецьких), американських та вітчизняних українських концепцій і теорій, які, починаючи з XII ст., цілеспрямовано формували *демократичний державний устрій як форму політичного правління*, в якій сформувалась відповідна система відносин суспільних і політичних інститутів – класів, прошарків, партій та ієрархічна структура державної політичної влади, яка включає парламент (законодавча влада), уряд (виконавча влада), суд (судова влада) та суспільні організації.

1.4. Політична еліта: сутність, етапи становлення, традиції, непотизм

Термін “*еліта*” походить від латинського “*electus*” (обраний) і французького “*elite*” (відбірне, краще). Починаючи з XVII ст. термін “еліта” використовувався для позначення товарів найвищої якості. У XVIII ст. застосу-

вання терміна розширилося – його почали використовувати для позначення добірних військових частин, а потім і вищої знаті.

У сфері суспільно-політичних наук цей термін стає особливо вживаним на межі XIX–XX ст. у наукових працях італійського економіста і соціолога В.Парето¹ та французького філософа і соціолога Ж.Сореля².



Еліта (франц. *elite* – найкраще, добірне) – провідна верства в суспільстві, яка здійснює керівництво, досягла значних успіхів у певних галузях суспільного життя і має інтелектуальну, вольову і моральну перевагу над іншими соціальними групами. Теоретичні концепції утворюють положення про природне походження еліти, її суспільні функції, різновиди, закономірності виникнення та еволюцію. За структурою управління і суспільними функціями розрізняють політичну, адміністративну, фінансову, наукову, військову, промислову, культурну, релігійну еліти. Існування численних еліт породжує потребу в досягненні між ними консенсусу (урівноваження, доповнення й стримування).

На зламі XIX–XX ст. не було спільних підходів як до визначення поняття “еліта”, так і до її структурних елементів, особливостей зміни (циркуляції). Попередні визначення елітаристського ідеалу у XX ст. поступово модернізуються: попри інші словесні та змістові конструкції, суть при цьому фактично не змінювалася.



У соціології та політології визначення еліти далеко не однозначне – так називають:

- людей, які отримали найвищий індекс у сфері своєї діяльності (В. Парето);
- найбільш активних у політичному відношенні особистостей, що зорієнтовані на владу, тобто організовану меншість суспільства, правлячий клас (Г. Моска);
- людей, які користуються в суспільстві найбільшим престижем, статусом, багатством; осіб, які інтелектуально чи морально стоять над масою, мають розвинуте почуття відповідальності (Х. Ортега-і-Гассет);
- особистостей, які професійно керують справами суспільства і врегульовують конфлікти (Дж.Сарторі);
- людей, наділених владою (А.Етціоні);
- “богонатхненних” особистостей, які володіють харизмою (З.Фрейд);

¹ В.Парето у чотиритомному “Трактаті по загальній соціології” (1916) обґрунтував тезу про те, що розвиток суспільства відбувається за чітко визначеним “законом циркуляції еліт”, який полягає в постійному переході “від низів до еліти” та “з еліти до низів” (вертикальна циркуляція) і постійну зміну еліт.

² Ж.Сорель під поняттям “еліта” розумів “найціннішу, найкращу групу людей, що керує суспільством завдяки притаманним їй винятковим якостям”.

- людей, які мають формальну владу в організаціях та інститутах, що визначають суспільне життя (Т.Дай);
- творчу меншість суспільства на противагу нетворчій більшості (А.Дж.Тойнбі);
- меншість, що здійснює найбільш важливі функції в суспільстві (А.Келлер);
- людей, які користуються в суспільстві найбільшим престижем, багатством та статусом (Г.Лассвелл);
- меншість, що посідає найвищі позиції в системі ключових соціальних інститутів (М.Паренті, Р.Міллс);
- активну та авторитетну аристократію для організації пасивної меншості (В.Липинський). У будь-якому разі дихотомія “еліта–маса” є провідним методологічним принципом аналізу соціальної структури суспільства.

Учені, дослідники та науковці послуговуються різними підходами для визначення еліт. Один із них – *ціннісний*, який розглядає особистісні риси, якими б мала володіти еліта; інший – *функціональний*, суть цього підходу зводиться до того, що еліта розглядається як сукупність усіх тих, хто претендує на здійснення та/або здійснює владу.

У будь-якому суспільстві існує меншість серед населення, яка ухвалює найважливіші рішення і править більшістю. Ця меншість, яка здійснює управлінські функції, має специфічні особистісні властивості та професійні якості, що допомагають перебувати при владі і утримувати її. Такий особливий прошарок людей і є правлячою, або політичною елітою.

Політична еліта відіграє важливу роль у творенні та об’єднанні нації, досягненні політичного успіху і соціально-економічної позитивної динаміки в країні. Саме уособлення найважливіших сутнісних рис політики, таких як влада, авторитет, вплив, керівництво, представництво, дають можливість політичній еліті справляти такий значний вплив на розвиток країни.



Еліта політична – відносно невелика, внутрішньо диференційована, інтегрована група осіб (або сукупність груп), що концентрує у своїх руках значну політичну владу. Вона безпосередньо бере участь у прийнятті і здійсненні рішень, пов’язаних із використанням державної влади або дією на неї.



Еліта політична правляча – певна група суспільства (керівники держави, члени уряду, депутати законодавчого органу), яка концентрує у своїх руках державну владу і відповідає за вироблення стратегії розвитку всієї системи.



Природа політичної еліти – це боротьба за здобуття і реалізацію влади, що пов’язана з постійним рухом, напруженням, суперечностями та конфліктами.

Існування політичної еліти зумовлено дією таких чинників:

- психологічними та соціальними особливостями людей, їх багатоманітними та несхожими здібностями, можливостями й бажанням брати участь у політиці;
- законом розподілу праці, який вимагає професійного заняття управлінням, певної спеціалізації;
- високою соціальною значущістю управлінської праці та її відповідним стимулюванням;
- широкими можливостями використання управлінської діяльності для отримання соціальних привілеїв (оскільки вона безпосередньо пов'язана з розподілом цінностей);
- практичною неможливістю здійснення всеосяжного контролю за політичними керівниками;
- політичною пасивністю широких мас населення, головні інтереси яких зазвичай лежать поза політикою.

Політична еліта – це насамперед соціальна група, яка формується в результаті “природного відбору”; прошарок суспільства, сформований з осіб, які володіють особливими якостями, певними здібностями, професійними знаннями, навичками, вміннями.



Відтак *політична еліта* – центральна ланка державного управління, від діяльності якої залежить напрям і перебіг політичного розвитку суспільства та функціонування політичної системи загалом, суть якої полягає у здійсненні авторитетного управління в політичній сфері. А влада є авторитетною тоді, коли її сприймають люди, на яких вона поширюється. Легітимізація політичної влади відбувається тоді, коли громадяни добровільно підкорюються авторитетним політичним елітам, які адекватно відображають інтереси громадян, що, у свою чергу, сприяє ефективності влади та стабільності суспільно-політичного розвитку.

Виходячи з важливої місії парламенту як посередника між суспільством і органами виконавчої влади, системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні, акцентуємо увагу на якості інституційних перетворень, характер яких багато в чому залежить від еліти, що існує в парламенті і від рішень, які вона приймає.



Парламентська еліта – складова політичної еліти; група, яка включає в себе осіб, які виконують функції керівництва та управління парламентом, беруть безпосередню участь у прийнятті політичних рішень.

Соціальна результативність парламентської еліти, що характеризує ефективність виконання нею функцій керівництва парламентом, складається з багатьох показників. До найважливіших із них належить формування ефективної системи управління законодавчим органом, який забезпечує високу профе-

сійну компетентність та необхідні для роботи парламентарів ціннісні засади: якість та характер впливу на формування державних стратегій, чесність, повагу до законів і прав людини, турботу про загальне національне благо та ін.



Сучасні політичні еліти, як правило, мають складну структуру, відмінності та особливості в різних країнах. З цієї ж причини існують різноманітні класифікації політичної еліти.

Еліта, що здійснює або має безпосередній вплив на державну владу, називається *правлячою*. У свою чергу, їй протистоїть опозиційна, або *контреліта*.

Індійський політолог П.Шаран виділяє *традиційну* та *сучасну* еліти. До традиційної еліти він відносить релігійну еліту, аристократію, військово-керівництво країн, до сучасної еліти – громадських лідерів, чиновників, бізнесменів, інтелектуалів, технократів. Загалом, сучасну еліту Шаран характеризує як раціональну, яка складається з *чотирьох груп* (див. табл. 1.1).

Поряд з елітою існують групи, які, володіючи ознаками еліт, не виконують функцій і ролей, які притаманні останнім. Такі групи володіють лише деякими формальними зовнішніми ознаками реальної еліти та зазвичай компенсують свою професійну неспроможність активною демагогічною діяльністю. У наукових працях трапляються такі назви цих груп – *квазіеліта*, *протоеліта*, *контреліта*, *псевдоеліта*, *антиеліта*, *охлократична еліта* тощо.

Таблиця 1.1

Чотири групи еліти за П.Шараном

Вища еліта	Середня еліта	Маргінальна еліта	Адміністративна еліта
має суттєвий вплив або безпосередньо приймає усі найважливіші в суспільстві рішення. Вона складається з вищого керівництва країни та його найближчого оточення	характеризується трьома показниками: професійним статусом, рівнем доходу, освітою. Складає близько 5% дорослого населення країни	характеризується наявністю лише двох показників групи середньої еліти	представлена вищим корпусом державних службовців

Квазіеліта (від лат. *quasi* – префікс, що відповідає поняттю “ніби”, “не-справжній”, “фальшивий”, “позірний”) – має певні ознаки “елітарності”, але насправді не є елітою (частина депутатів, які потрапили до парламенту випадково, урядовці, які використовують своє крісло для гідного “старту” у великий бізнес тощо). Їх відмінність від справжніх еліт полягає в тому, що вони не несуть відповідальності за суспільство як ціле, але вони вміло використовують інстинкти натовпу в потрібних їм цілях.

Протоеліта (від давньогрец. πρῶτος – “перший”) – представляє поступове утворення еліти нового гатунку та діє згідно з відносно цивілізованими правилами гри. До протоеліти входять представники нового економічного класу, лі-

дери впливових політичних партій, впливові журналісти, частина урядовців, керівники парламентських фракцій тощо. Група “фіктивної еліти” належить до представників цього прошарку. До “фіктивної еліти” входять ті, хто ніби обіймає високі посади, але фактично їм не відповідає ні за особистісними якостями, ні за реальним впливом.

Латентеліти, або тіньові еліти – справляють реальний вплив, але не мають бажання оприлюднювати себе через переважно незаконний характер діяльності (олігархи, “хрещені батьки”).

У науковій літературі існує низка визначень, серед яких до еліти зараховують: лідерів дисидентського руху; політиків нової генерації; до протоеліти – лідерів громадських організацій, парламентських груп і фракцій, урядовців, керівників промислово-фінансових груп, банків; *псевдоеліта* – частина депутатів, випадкових осіб у політиці, популістів і ватажків організованої злочинності; до *постеліти* – частину колишньої номенклатури; до *статоеліти* – вчених, митців, лікарів, адвокатів та ін. Крім того, *контреліта* – політична еліта, яка або відлучена від влади, або намагається нею завладати.

У свою чергу, домінуюча еліта поділяється на відкриту та закрити.

Відкрита еліта характеризується доволі динамічною циркуляцією, їй властива наявність високого рівня горизонтальної та вертикальної мобільності. Гостра конкурентна боротьба визначає відбір в еліту, де велике значення мають особисті якості. Еліти цього типу характеризуються такими рисами, як відкритість, тактовність, критичність і раціоналізм. Її позитивними рисами є чутливість до соціальних настроїв і потреб, гнучкість і широкі можливості швидкої адаптації до соціальних умов, що змінюються, і реакції на громадські зміни. Серед недоліків відкритої еліти – схильність до популістських і непродуманих рішень та середня або низька міра спадкоємності у виробленні політики.

Закрита еліта характеризується уповільненою циркуляцією. Поповнення її рядів відбувається повільно, доступ до неї заформалізований і ускладнений. Це спричиняє наявність нерівних можливостей доступу до неї представників неелітних груп. Значну роль при відборі в закрити еліту мають формальні показники: вік, стаж роботи, партійність, належність до певної корпорації. Така еліта прагне до самовідтворення, проте це спричиняє її виродження і деградацію.

За рівнем суспільної підтримки еліту поділяють на легітимну та нелегітимну.

Легітимна еліта – це коло осіб, які здійснюють свої владні повноваження за широкої підтримки мас.

Нелегітимна еліта – здійснює управління більшістю за допомогою примусу та насильства (не має підтримки мас). Владні повноваження реалізуються за рахунок силової та фінансової підтримки.



Роль політичної еліти наочно демонструють її функції, які визначаються особливостями самої еліти.

Функції політичної еліти:

- *стратегічна* – розробка стратегії та тактики розвитку суспільства, визначення програми дій;
- *комунікативна* – ефективне вираження в політичних програмах інтересів і потреб різних соціальних груп та верств населення і реалізація їх на практиці;
- *організаційна* – організація мас, реалізація виробленого курсу у практичних діях, втілення політичних рішень у життя. Найбільшу ефективність серед потенційних політичних еліт мають ті, які здатні залучити підтримку мас до своїх програм;
- *інтеграційна* – зміцнення стабільності суспільства, стійкості його суспільно-політичної і соціально-економічної систем, недопущення конфліктів, гострих протиріч, деформації політичних структур.



Формування еліти відбувається в руслі постійного відтворення і вирішення головного соціально-політичного протиріччя між народом і владою, між громадянським суспільством і державою. Поповнюється вона в цілому за рахунок осіб високого соціального становища, яким притаманні сильні особисті якості та які володіють відповідною професійною підготовкою, за рахунок людей, здатних відтворювати потужний інтелектуальний продукт, що є головною цінністю еліти.

Серед рис, які визначають особливість правлячої еліти в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, можна виділити такі: посилення ролі виконавчої влади, підвищення значущості неформальних зв'язків і процедур, загострення суперництва між представниками політичної еліти та зниження мобільності.



Під *мобільністю еліти* розуміють процес переміщення осіб у суспільно-політичній системі – входження в еліту із більшості населення до елітарних груп (*інкорпорація*), переміщення усередині елітарних груп (*зміна політичних орієнтацій*) і вихід з еліти.

Соціальна результативність політичної еліти залежить від її якісного складу, професійної компетентності. Саме система відбору (рекрутування) еліти багато в чому визначає її професіоналізм.

Рекрутування є одним із найбільш важливих механізмів функціонування політичної системи, що відповідає за формування і відтворення еліти. Система рекрутування включає критерії, порядок і коло осіб, які здійснюють відбір.



Рекрутування політичне – процес відбору та просування людей в активне політичне життя, які візьмуть на себе головні ролі в політиці, та на керівні посади в політичних інститутах.

Існують дві основні системи рекрутування еліт: система гільдій і антрепренерська система. У чистому вигляді зустріти їх майже неможливо, проте можна виділити характерні риси цих систем.



Система гільдій (від нім. *gilde* – корпорація, об'єднання) відрізняється, передусім, закритістю, невеликим колом селекторату. Відбір кандидатів на вищі посади здійснюється з нижчих верств самої еліти дуже вузьким колом керівних працівників.

Серед сильних сторін системи гільдій: урівноваженість рішень, невисокий ступінь ризику при прийнятті кандидатів на вищі посади та менша вірогідність внутрішніх конфліктів, а також передбачуваність політики. Головні цінності цієї системи – консенсус, гармонія і спадкоємність. Водночас система гільдій тяжіє до організаційної рутини, бюрократизації, консерватизму тощо. Якщо її не доповнювати конкурентними механізмами, ця система веде до поступової дегенерації еліти, її відриву від суспільства і перетворення на привілейовану касту. Одним із варіантів системи гільдій є номенклатурна система рекрутування, яка є досить поширеною в соціалістичних країнах).



Антрепренерська система (від франц. *entrepreneur* – підприємець) відрізняється відкритістю, великим колом селекторату. Теоретично вона дає можливість представникам будь-яких громадських груп претендувати на місця в політичних структурах, оскільки орієнтована на особистісні якості кандидата.

До недоліків антрепренерської системи відносять збільшення ризиків при прийнятті рішень і поширення непрофесіоналізму в політиці, порівняно слабку передбачуваність політики, схильність лідерів до надмірного захоплення зовнішнім ефектом. Але разом з тим антрепренерська система рекрутування еліт добре пристосована до динаміки сучасного життя. Антрепренерська система є притаманною демократичним державам.



Елітарність політичного життя суспільства – це історично доведений факт. Еліта, маючи провідну роль в організації та розвитку суспільства, є важливою складовою політичної системи.

Непотизм у сучасній політичній еліті в Україні

Більшість дослідників вважає, що сучасна політична еліта України є квазіелітою. Одна з причин цього – рекрутування еліти з кланово-номенклатурного середовища, що є характерною рисою формування української політичної еліти. Імітація еліти вигідна кланам, які, здобувши владу, впроваджують свою кланово-орієнтовану кадрову політику та підбирають на керівні посади тих людей, які будуть вірно слугувати їх меркантильним цілям.

Така кадрова політика отримала назву непотизм. Термін “непотизм” походить від італ. *nipote* – племінник. Він виник у XIV–XV ст. для зображення

практики Папи Римського, який надавав близьким родичам (непотам – найчастіше це були так звані “племінники”, яких підозрювали в тому, що вони незаконнонароджені діти Папи) вищі церковні звання та посади для закріплення своєї влади. Це і є вузьке значення непотизму. В широкому розумінні це поняття визначає практику призначення некомпетентних осіб на керівні посади.

Оксфордський словник дає таке визначення непотизму: несправедливе надання переваг своїй родині за умови володіння відповідними повноваженнями, особливо шляхом надання їм роботи³.

Явище непотизму в українській політиці зумовлено історією держави. Проблема формування політико-управлінської еліти полягала в тому, що, будучи залежною від соціально-політичних особливостей інших держав, у складі яких перебувала Україна, національна аристократія не змогла повноцінно сформуватися, у той час як на її місце приходили представники нижчих верств, які прагнули взяти максимум із їх становища з мінімальною відповідальністю. Таким чином, формування аристократії відбувалося у задушливому світі дріб'язкових можливостей, та належної традиції так і не виникло.

Кадровий добір до сучасної політичної еліти в Україні відбувається на основі родинних чи інших близьких зв'язків, спільних меркантильних інтересів чи протекціоністських заходів. Лобювання власних інтересів займає пріоритетне місце при визначенні претендентів на ті чи інші посади.

Особливістю непотизму в Україні є те, що він проявляється в рамках історично зумовленої практики максимальної наживи, поки на це є можливість. У такому ракурсі головною метою призначення родичів чи близьких людей, які не володіють відповідною кваліфікацією, є те, щоб максимально принести дохід у родину, а не в країну.

Ще однією характерною рисою непотизму в Україні є принцип особистої відданості, коли на посади призначаються ті люди, які сприятимуть примноженню статків клану.

Непотизм є небезпечним для нестабільних країн, які тільки починають будувати державу. Серед негативних його наслідків такі:

- несправедливість рішень, які приймаються на основі родинних зв'язків;
- зниження результативності управлінської діяльності;
- зростання кількості внутрішніх конфліктів, які є дестабілізуючим фактором для державотворення;
- виникнення конфліктів інтересів, різновекторність всередині еліти;
- обмеженість доступу талановитих кадрів до владних позицій;
- зростання рівня корупції;

³ Oxford Advanced Learner's Dictionary, Seventh Edition by A. S. Hornby. – USA: OUP Oxford, 2005. – 1800 p.

– неефективність владних інститутів, оскільки влада розподілена між різними кланами;

– політична система перетворюється на заплутаний “клубок”, який ґрунтується не на єдиних законах, спільних для різних поколінь, а на тих правилах, які встановлюються відповідним кланом, що прийшов до влади.

Водночас у суспільстві, де протягом значного часу встановилися стійкі соціальні відносини, непотизм представлений в іншій формі і є основою стабільності, передбачуваності та спокою в суспільстві. Такими суспільствами, для прикладу, є англійське та американське, де традиції наступництва мають велике значення і є опорою стійкого розвитку. Для таких суспільств із зрілою політичною системою непотизм виражається через систему традицій.

Великій Британії притаманна система спадкових привілеїв, тому традиції підтримуються в країні на високому рівні. Однією з традицій є спадковість, коли діти наслідують батьків, тобто від одного до іншого покоління переходить накопичений досвід. Непотизм у Великій Британії має чітке ідеологічне підґрунтя, що є історичною традицією та раціональною практикою, через те, що він дає можливість передбачити вірогідну поведінку представників політичної еліти, а також через те, що зменшуються витрати ресурсів на пошук нових талантів.

Родини Клінтонів, Бушів, Кеннеді, Рузвельтів, Гаррісонів, Адамсів відіграють важливу роль в американському соціумі, вони є орієнтирами. Належність до певної родини – не головний критерій для американського суспільства. Визначальним фактором є кваліфікація. Американські політичні династії керуються такими заповідями:

- не осором покровителя;
- не осором себе (тобі потрібно працювати більше, ніж іншим);
- передай свій досвід у спадок наступним поколінням⁴.

Крім того, поступливе ставлення американців до родинного представництва в політичній еліті пояснюється тим, що в США політика не сприймається як головне заняття, яке може принести дохід. На першому місці – бізнес. У політику прагне потрапити не така велика кількість людей, і якщо та чи інша родина все ж вирішує прийти в політику, то повністю віддається цій справі. Таким чином, традиція того, що особливості родини визначають майбутнє її дітей, робить представників таких родин більш конкурентоспроможними, орієнтованими на результат в їх намаганнях увійти до політичної еліти.

У цьому полягає відмінність непотизму західного і азійського зразків. Непотизм азійського зразка спирається тільки на родинні зв'язки і втілює середньовічно-феодальну схему, непотизм західного зразка – на професіоналізм

⁴*Bellow Adam. In Praise of Nepotism [Електронний ресурс] / Adam Bellow // The Atlantic. – 2003. – Режим доступу : <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2003/07/in-praise-of-nepotism/302753/>*

та підтримку громадян. Якщо непотизм з'являється у молодому суспільстві, яке ще не готове до такого етапу, тоді він буде мати руйнівні наслідки, а для підготовлених соціумів він приносить користь.

Крім того, якщо спершу непотизм передбачав прийняття на роботу батьками дітей, то нове його розуміння віддає ініціативу дітям, а не інтересу батьків.

На відміну від американської традиції, в Європі явище непотизму має негативну конотацію. Воно розглядається в контексті зловживання владою. Так, коли в Німеччині було викрито випадки непотизму в парламенті Баварії, частина чиновників подала у відставку, частина відшкодувала бюджету кошти, які витрачалися на оплату роботи їх родичів. В Україні протекція високопосадовців не викликає ні бурхливої реакції суспільства, ні політичних дій з боку самих представників владних структур і вважається нормою. Родинне представництво в парламенті, де за різними підрахунками близько 40 родичів, робить українську еліту сімейною, що дає їй підстави отримати фінансовий спокій.

Розвиток держави залежить від її еліти, яка є основою нації. Форма еліти в Україні має азіатські ознаки, серед яких непотизм, наслідки якого для такої уразливої країни можуть бути фатальними. За існування непотизму еліта може і не сформуватись.

1.5. Державно-політична еліта та парламентське лідерство

На сучасному етапі реалізації стратегічних реформ надзвичайної актуальності набуває проблема ефективності та результативності державно-політичної еліти як суб'єкта державного управління.

При цьому потрібно брати до уваги той факт, що цим терміном позначено такі найголовніші сутності цього соціального прошарку:

– невід'ємна та важлива частина суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями, володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства, організовувати їх упровадження, контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства і таким чином займає керівне місце в суспільстві;

– складова системи суб'єктів державного управління, її найвища стра-та за повноваженнями, можливістю впливів на суспільні процеси, свідомість, поведінку, діяльність людей;

– складна ієрархізована структура, яка забезпечує цілісне функціонування держави, державного механізму, державних інститутів.

Очевидно, що орієнтація управлінців та політиків на національно-державні інтереси та збереження національних цінностей нині постає передумовою для організації та підтримання ефективної взаємодії у форматі: “держав-

ва – громадяни – громадянське суспільство – управлінці-політики – державні службовці – держава”.



Державно-політична еліта – відносно самостійна, привілейована група високопосадовців – керівників державного управління, яка зобов’язана володіти та більш-менш володіє вагомими професійно-професійно-особистісними та соціальними якостями, що забезпечують їй участь у прийнятті та реалізації суспільно значимих політичних та державно-управлінських рішень.

Саме сьогодні країні потрібна така *державно-політична еліта*.

Представники адміністративно-управлінської та політичної еліт, зобов’язані дотримуватися своєрідного “кодексу честі”, демонструючи своєю щоденною професійною діяльністю найвищі зразки не лише виконання свого професійного, і отже, громадянського обов’язку, а й несучи персональну відповідальність за свої слова, обіцянки, дії, вчинки та стан справ у державі, країні, кожній територіальній громаді.

Офіційне визнання ролі державно-політичної еліти в державному управлінні потрібне передусім для остаточного визначення суті функціонування вітчизняного державного управління, державної служби, політичної діяльності: або ж це й надалі обслуговування повноважень державно-політичної еліти, або ж це чесне та відповідальне служіння громадянам і, як результат, Українській державі.

Висвітлення сутності державно-політичної еліти доцільно розпочати з визначення *адміністративно-управлінської еліти*.



Адміністративно-управлінська еліта – прошарок суб’єктів владних повноважень, які займають керівні позиції в органах виконавчої влади, володіють вищим правовим, організаційним, політичним статусом.

Представниками адміністративно-управлінської еліти є передусім особи, які займають у системі державної служби посади категорії “керівники”.

Розуміння та об’єктивний аналіз їх діяльності потребує визначення сутності таких понять, як:

– *суб’єкт владних повноважень, суб’єкт управління (СУ)* – керівна підсистема, що справляє управляючий субординаційний вплив на об’єкт управління з метою його розвитку та посилення в ньому позитивних якісних характеристик і змін;

– *об’єкт владних повноважень, об’єкт управління (ОУ)* – керована підсистема, на яку спрямовується управляючий вплив суб’єкта управління;

– *управлінські суб’єкт-об’єктні відносини* – особлива форма суб’єкт-об’єктних зв’язків, які складаються в процесі управлінської праці на основі врахування, цілеспрямованого використання об’єктивних закономірностей

і суб'єктивних факторів функціонування різних соціальних підсистем, якими є СУ та ОУ.

Адміністративно-управлінська еліта виконує низку важливих *управлінських функцій*, зокрема:

- узагальнення інформації про суспільні соціально-економічні, політичні процеси та їх планування та прогнозування;
- підготовка для політичної еліти проектів управлінських і політичних рішень та організація їх виконання;
- координування дій апарату державних органів у процесі реалізації політики держави;
- контроль за виконанням законів, указів Президента України, рішень законодавчого та виконавчих органів, інших нормативно-правових актів;
- участь у розробці та реалізації соціальної політики держави;
- задоволення потреб суспільства в соціальному управлінні, передусім в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні, безпеці, відтворенні населення;
- забезпечення інтересів, прав, свобод громадян;
- виробництво та реалізація соціальних державних послуг;
- вирішення соціальних конфліктів.



Ядро адміністративно-управлінської еліти становлять посадові особи, наділені виконавчо-розпорядницькими та адміністративно-господарськими функціями. Притаманними їм сутнісними характеристиками є:

- право видавати підзаконні офіційні юридичні акти, що виражають волю держави;
- широке використання адміністративно-управлінських технологій у процесі безпосереднього прямого й оперативного управляючого впливу на керовані ними об'єкти управління;
- право керівника, авторитет влади суб'єкта управління віддавати розпорядження;
- обов'язковість та точність виконання таких розпоряджень керованими ними об'єктами управління – підлеглими державними службовцями.

Належне виконання покладених на них функцій потребує від посадових осіб належного рівня не лише професійності, а й професіоналізму. Причому професіоналізм керівника як суб'єкта управління, якість та ефективність керівної діяльності безпосередньо залежать від розуміння ним специфіки управлінської праці, знання предметів управлінської праці, уміння користуватися різноманітними засобами й методами з метою їх перетворення на спільне благо для підлеглих державних службовців.



Предмети управлінської праці – фактори суттєвого впливу на реальну поведінку державних службовців в органі державної влади як со-

ціальній мікросистемі. Будучи взаємопов'язаними, вони справляють комплексний вплив на психіку співробітників, не лише формуючи їх психічний стан та певну модель організаційної поведінки, а й визначаючи ступінь соціального оптимізму/песимізму у ставленні до органу державної влади (ОДВ) як пересічних громадян – споживачів надаваних послуг, так і чиновників, які здійснюють професійну діяльність на державній службі.

Саме тому важливо наголосити на тому, що *керівна діяльність* – процес перетворення предметів управлінської праці в соціально значимі продукти, цінності і стани ОДВ як соціальної мікросистеми управління. Наочно це перетворення відображено у табл. 1.2.



Управління є цілеспрямованим впливом на об'єкт управління з метою переведення системи управління в новий якісний стан.

Цілі стають інструментом управління тоді, коли вони чітко сформульовані, доведені до відома всіх співробітників, відображають їхні інтереси і, таким чином, прийняті ними до виконання як орієнтири поведінки.

Саме тому пріоритетом постає нині вирішення проблеми оптимізації відповідності сутнісних потенціалів (психологічного, соціально-культурного, професіонального, професійного) особистості суб'єкта управління специфіці управлінської праці (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Предмети та продукти управлінської праці

Предмет праці	Продукт праці
Інформація	якість цілепокладання, образ бажаного майбутнього; якість нормативних документів та управлінських рішень, що приймаються; чіткість стратегії та принципів управління; поінформованість персоналу; організація системи ефективного зворотного зв'язку
Свідомість, психіка підлеглих державних службовців	свідомість співробітників; професіоналізм та якість праці; дотримання норм та цінностей організаційної культури; креативність, творчість; трудова та соціальна активність членів колективу; розвиток соціокультурного потенціалу персоналу
Відносини, взаємодія елементів ОДВ як соціальної мікросистеми	самоуправління, самоорганізація елементів в ОДВ; оптимізація взаємних очікувань у форматі "СУ =лідер – ОУ=творчі особистості – ОДВ= соціальна мікросистема"; подолання симптомів взаємної відчуженості, недовіри; ефективність та результативність ОДВ – соціальної мікросистеми; дієвість управлінської культури; наявність зворотного зв'язку між підлеглими та керівником
Умови життєдіяльності підлеглих співробітників	можливості особистісного саморозвитку та самореалізації кожного підлеглого державного службовця; прогресуючий розвиток умов життєдіяльності підлеглих співробітників; максимальне використання творчого потенціалу особистості кожного державного службовця

Оскільки керівник як суб'єкт управління очолює процес управління, реальний управлінський вплив усіх його потенціалів має матеріалізуватися в усіх сферах управлінської праці, а саме: цілепокладанні; виборі засобів та методів праці, що оптимально відповідають конкретним предметам праці; якості виконання конкретних робочих операцій; дотриманні процедур, спрямованих на оптимізацію процесу прийняття управлінських рішень; діагностиці причин та ознак кризи управлінської й виконавської праці й адекватному реагуванні на неї; організації міжособистісної взаємодії в колективі тощо.



Суб'єкт управління є представником розумової праці. Саме тому особливість управлінської праці визначається такими обставинами, як: організацією індивідуальної розумової діяльності; умінням організувати групову (колегіальну, командну) розумову діяльність та умінням акумулювати різні, у тому числі протилежні, точки зору щодо конкретних управлінських проблем.

Причому у владних повноваженнях керівника як суб'єкта управлінської праці необхідно чітко розрізнити дві взаємообумовлені складові:

– *особистісну*: потреба влади, воля, знання, професіоналізм, професійність, авторитет особистості керівника. Ця складова свідчить не лише про бажання, а й готовність і здатність СУ виконувати свої посадові обов'язки;

– *організаційно-правову*: влада посадового становища, отриманого законним чином унаслідок призначення та затвердження. Ця складова забезпечує легітимність влади керівника як посадової особи.

Керівник як користувач владних повноважень зобов'язаний мати розвинуте почуття та усвідомлення міри “володарювання”. Це особливо важливо, оскільки органи державної влади (ОДВ) як мікросистема може потерпати як від надмірного тиску влади, так і від браку влади СУ.

У зв'язку з цим необхідно зважати на необхідність дотримання балансу влади в системі управління та закон відповідності щодо використання влади залежно та відповідно до стану ОДВ як конкретної системи управління. Графічна ілюстрація цього закону має такий вигляд (рис. 1.1).

Як свідчать дані рис. 1.1, у лівій його частині очевидним є прояв авторитарного стилю керівництва, тобто переважання волі СУ за мінімальної свободи у прояві самостійності підлеглих як об'єктів управління. У правій частині – навпаки: максимум свободи щодо вибору моделей організаційної поведінки ОУ за мінімального прояву владної волі керівником: 1 – керівник приймає рішення одноосібно; 2 – керівник дає вказівки та переконує; 3 – керівник подає ідеї та ставить проблеми; 4 – спільне обговорення проблем; 5 – підлеглі залучаються до прийняття рішень; 6 – підлеглі діють у межах посадових інструкцій; 7 – підлеглі діють самостійно.

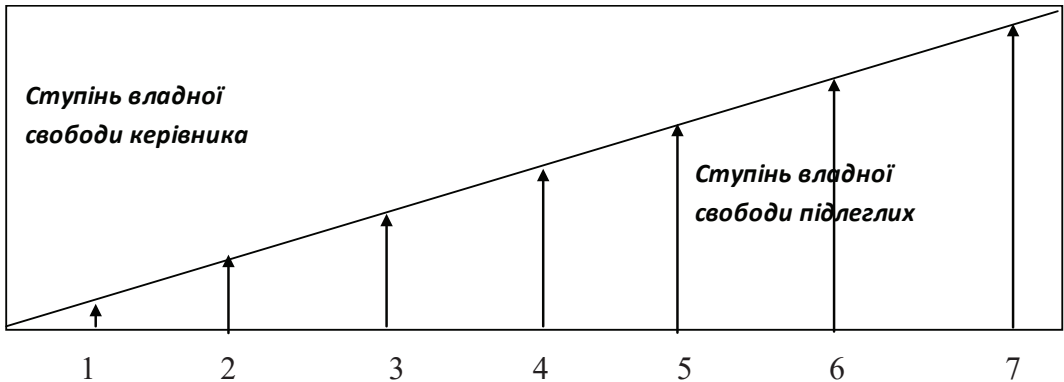


Рис. 1. Баланс влади в системі управління

Мистецтво та професіоналізм СУ в управлінні ОДВ як соціальною мікросистемою проявляється в умінні користуватися владою, вибирати оптимальну міру між єдиноначальством та колегіальністю, між централізмом та демократією. У такому вмінні проявляється культура керівництва та управлінська культура самого керівника як утримувача владних повноважень.



Важливою складовою характеристики керівника як суб'єкта управлінської праці є *структура базових соціальних ролей*, які він зобов'язаний виконувати відповідно до свого статусного та посадового становища. Причому необхідно зауважити, що кожна з цих ролей передбачає обов'язкову наявність у керівника певних здібностей, навичок та умінь для максимально ефективного її виконання.

Представницька роль: забезпечення сприятливих взаємовідносин із зовнішнім середовищем, гідне представлення свого ОДВ, очолюваного ним колективу та й себе самого. Особливо важливими для виконання цієї ролі є такі якості, як: культура ділового спілкування, вміння слухати, говорити, переконувати.

Роль генератора ідей та цільових установок, розробника концепції управління. Це – базові функції в процесі управління соціальними системами будь-якої масштабності. Необхідними якостями є: здатність до творчого мислення, креативність, широта світоглядного діапазону, професіоналізм в управлінні.

Роль аналітика. Об'єктивна неминучість мати справу з управлінськими ситуаціями (економічними, технологічними, правовими, соціально-психологічними тощо) вимагає від СУ розвинутих здібностей до аналітичної роботи, умінь організувати і свою, і колективну розумову діяльність, передбачувати можливі наслідки. Крім того, ця роль необхідна керівнику для аналізу, формулювання та розуміння сутності факторів впливу на його стиль управління людськими ресурсами очолюваного ним органу влади, який, як і будь-яка інша соціальна система, перебуває у стані постійного обміну із зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим себе людськими ресурсами, умовами,

необхідними для їхньої професійної діяльності на державній службі та реалізації ними соціального буття у процесі служіння державі й народу (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Фактори впливу на управління людськими ресурсами в ОДВ

Роль особи, яка приймає управлінські рішення та несе відповідальність за їх наслідки. Прийняття рішення – ключова і відповідальна місія СУ, яка є визначальною в життєдіяльності системи управління. Необхідними його якостями є: стриманість, урівноваженість, передбачливість, об’єктивність, розвинута воля, мужність, рішучість, готовність до виправданого ризику.

Роль організатора. Вона є об’єктивною та природною, оскільки саме управління визнається організуючою діяльністю взагалі, у тому числі й організація виконання прийнятих рішень. У зв’язку з цим від СУ вимагається наявність розвинутих організаторських здібностей, особиста організованість. Безумовно, що неорганізований керівник-організатор – нонсенс у теорії та практиці управління.

Роль комунікатора. Вона визначається тим, що СУ об’єктивно є центром багатоманітних за змістом інформаційних потоків (зовнішніх та внутрішніх, формальних і неформальних).

Інформація як предмет управлінської праці виконує важливу соціальну функцію, орієнтуючи поведінку людей у цілому, у межах конкретної організації зокрема. Необхідні якості для виконання цієї ролі: швидко, безпомилково сприймати, аналізувати (синтезувати), володіти словом, уміти побудувати організуюче та мотивуюче мовлення, вільно володіючи технікою та методами ділового спілкування, уміння обережно користуватись конфіденційною інформацією про співробітників тощо.

Роль виразника та захисника інтересів співробітників організації. Необхідні риси: гуманізм, особиста моральна привабливість, професіоналізм, культурна освіченість.

Роль просвітителя. Вона зумовлена тим, що СУ та ОУ функціонують в одній системі – конкретному соціокультурному полі, в якому формується та самореалізується соціокультурний генотип особистості організації як мікро-системи та суспільства в цілому.

Роль інноватора. Очевидно, що сучасний керівник зобов'язаний не просто виконувати щоденні процедури управління, а й серйозно займатися перспективами організаційних змін та розвитку персоналу. Для цього йому необхідні такі риси: далекоглядність, розуміння тенденцій розвитку науки, економіки та інших сфер суспільного життя, усвідомлення своєї соціальної місії в конкретній системі управління. Важливо також, щоб СУ мав такі здібності: організаторські – для залучення підлеглих співробітників до участі в реалізації нововведень; професійні, комунікативні – для широкого інформування підлеглих про переваги інновацій та змін; лідерські – для переважання в колективі спільних інтересів над особистими.



Підлеглі співробітники також можуть блокувати впровадження змін та нововведень. Необхідно зазначити, що супротив персоналу організаційним змінам є закономірним проявом поведінки, результатом дії законів інертності людських систем та соціально-психологічних законів (установки, домінанти, традиції тощо).



На основі багаторічного досвіду роботи щодо управління організаційними змінами та розвитку персоналу американські спеціалісти запропонували *метод подолання спротиву змінам*, який передбачає здійснення 12 кроків, пов'язаних із трьома типовими організаційними завданнями управління змінами, а саме: формування політичної динаміки для підтримки змін; забезпечення вмотивованості змін; підтримка ефективного контролю над процесами трансформації.

Роль критика. Визначається специфікою управлінської праці, оскільки СУ зобов'язаний критично оцінювати результати індивідуальної та групової, командної праці, загальний стан системи управління та реальну організаційну поведінку кожного співробітника. З цією метою він наділяється правовими повноваженнями, які обов'язково мають доповнюватися його морально-етичними достоїнствами та умінням обережно користуватися критикою. Особливо важливо, щоб керівник був самокритичним та вмів ефективно використовувати різні види критики. Очевидно, що критика має бути конкретною та конструктивною. Це надзвичайно важливо, оскільки, як свідчать дослідження науковців, різні форми критики по-різному впливають на трудові досягнення співробітників. Цікавим, у зв'язку з цим, є порівняльний аналіз впливу різних видів критики на трудову ефективність співробітників (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Види критики та їх вплив на результативність професійної діяльності

Характеристики результатів трудових досягнень	Критика спокійна, ділова, віч-на-віч	Критика спокійна, ділова, у присутності інших	Критика гостра, іронічна, у присутності інших
Результати поліпшуються	83 %	40 %	7 %
Результати залишаються незмінними	10 %	14 %	24 %
Результати погіршуються	7 %	46 %	69 %



Важливо, щоб після такого спілкування з керівником підлеглий не опустил у зневірі руки, а захотів ще краще виконати свою щоденну роботу. Саме тому СУ зобов'язаний володіти знаннями щодо різноманітності видів критичних оцінок, а саме:

- *підбадьорлива критика* (“Нічого, наступного разу зробіте краще”);
- *критика-докір* (“Ну що ж Ви? Я на Вас так розраховував!”);
- *критика-надія* (“Сподіваюся, що наступного разу Ви виконаєте це завдання набагато краще”);
- *критика-аналогія* (“Раніше, коли я був таким як Ви, я припустився точнісінько такої ж помилки. Ну й перепало мені тоді від начальства!”);
- *критика-похвала* (“Робота виконана добре. Та тільки не для цього випадку”);
- *безособова критика* (“У нашому колективі ще є працівники, які не справляються зі своїми обов’язками. Не будемо називати їхніх прізвищ”);
- *критика-стурбованість* (“Я стурбований станом справ таких наших колег, як...”);
- *критика-співпереживання* (“Я добре вас розумію, але і Ви зрозумійте мене. Робота ж не виконана...”);
- *критика-жаль* (“Дуже жалкую, але повинен зазначити, що робота виконана недобросовісно”);
- *критика-здивування* (“Як? Невже? Ви не виконали роботу? Не чекав такого від Вас...”);
- *критика-іронія* (“Виконували роботу, виконували і ... виконали. От робота, так робота! Тільки тепер як в очі начальству дивитися будемо?”);
- *критика-дорікання* (“Ну як же ж так! Ви ж такі сумлінні...”);
- *критика-натяк* (“Я знав одну людину, яка вчинила так само, як Ви. Потім їй таки добре влетіло...”);
- *критика-пом’якшення* (“Напевно, у тому, що сталося, винні не лише Ви...”);
- *критика-докір* (“Що ж Ви виконали роботу так неохайно? Та й невчасно?!”);

- *критика-зауваження* (“Не так виконали завдання. Наступного разу спочатку порадьтесь”);
- *критика-попередження* (“Якщо Ви ще раз таке вчините, нарікайте на себе”);
- *критика-вимога* (“Роботу доведеться переробити!”);
- *критика-виклик* (“Якщо Ви припустилися стількох помилок, то самі й вирішуйте, як виправити це становище”);
- *конструктивна критика* (“Робота не виконана належним чином. Що Ви збираєтеся тепер робити?”);
- *критика-побоювання* (“Я дуже боюся, що і наступна робота буде виконана так само”).

Роль експерта-арбітра. Органічна складова щоденної діяльності СУ для узгодження різних точок зору, ідей, пропозицій щодо різних проблем життєдіяльності системи. Керівник зобов’язаний володіти глибокими знаннями у різних сферах професійної діяльності та навичками експертного аналізу; мати авторитет професіонала у сфері своєї професійної діяльності. Особливо важливим є вміння цінувати, поважати й розуміти інших людей, особливо підлеглих, та уміти максимально ефективно використовувати різнодумність.

Роль психотерапевта. Ця роль зумовлена психологічною складовою всіх людей, задіяних у конкретній системі управління, їх формальною та неформальною взаємодією, різноманітністю їх психічних станів і, відповідно, характером та спрямованістю їх організаційної поведінки. Турбота СУ про здоров’я підлеглого співробітника як члена соціальної мікросистеми ОДВ, позитивний соціально-психологічний клімат у соціокультурному полі системи вимагає глибоких знань із психології людини, умінь використовувати та забезпечувати “приріст” психологічного потенціалу кожного і всіх підлеглих державних службовців.

Роль педагога-вихователя. Хоча вона є об’єктивною, однак у реальній практиці управління визнається не всіма керівниками. Перевага все ще віддається наказам, а не вмінню пояснити, переконати в необхідності або соціальній значимості того чи іншого завдання, мети. Невміння транслювати виконавцям свої наміри, цілі управління, ціннісні орієнтири організаційної поведінки суперечать вимогам до управлінської праці та свідчать про кризу управлінської праці, зокрема про не вміння застосовувати педагогічні та виховні методи в роботі з таким предметом управлінської праці, як психіка індивіда чи групи виконавців.

Роль перетворювача умов життєдіяльності підлеглих співробітників. Прогресуючий розвиток, поліпшення умов розглядається як результат, продукт управлінської праці, а отже, і критерій оцінки якості цього виду праці.

Ролі СУ є основою видів професійної керівної діяльності (рис. 1.3).

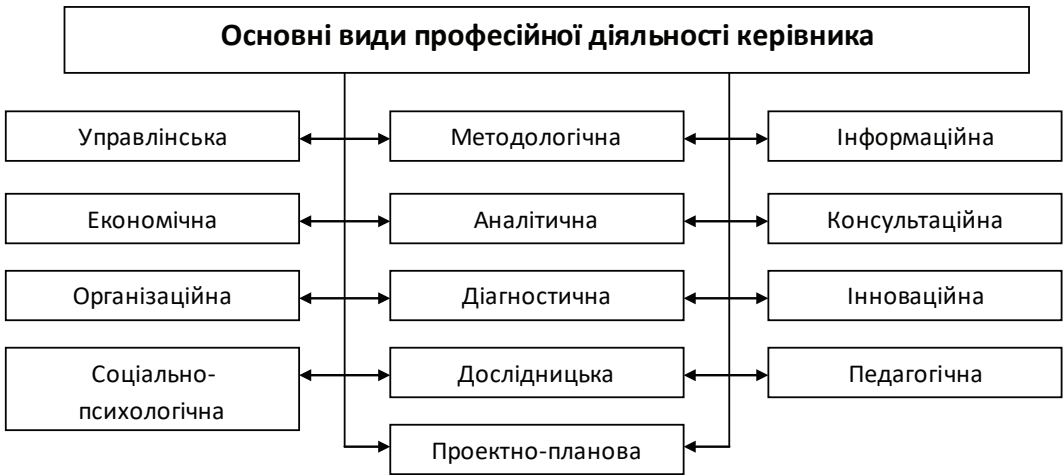


Рис. 1.3. Основні види професійної діяльності керівника

У зв'язку з такою розмаїтістю керівної діяльності, особливої ефективності набувають *методи впливу СУ на підлеглих ОУ*, дієвість яких проявляється у забезпеченні високих результатів професійної діяльності, зокрема: особистий приклад керівника; заохочення: похвала, премія, переведення на перспективнішу посаду; покарання: види критики, пониження в посаді, розширення повноважень та відповідальності підлеглих, залучення підлеглих до процесу підготовки управлінських рішень, оцінка та контроль результатів діяльності, постановка чітких та конкретних цілей; переконання, чітка аргументація своєї позиції; удосконалення організації та умов праці; підвищення самооцінки, самоповаги підлеглих.

З метою удосконалення керівної діяльності СУ зобов'язаний не лише знайти в собі, а й "гасити" так звані "гальма", які стримують розвиток його особистості: нездатність передбачати, відчувати наближення непередбачуваних обставин, щоб максимально підготуватися до них; завищена самооцінка, намагання все робити особисто; постійна зайнятість дріб'язковими справами, відсутність головної мети в діяльності; спотворене уявлення про режим роботи, невміння оперативно вирішувати питання в робочий час; страх відповідальності, готовність іти на будь-який компроміс, щоб уникнути конфлікту; невміння розглядати одночасно різноманітні варіанти розв'язання проблеми; прагнення отримувати премії для себе, але не для співробітників, які заслуговують на матеріальне та моральне заохочення; спілкування з підлеглими при "відчинених дверях"; фамільярність у відносинах із підлеглими; лицемірство заради люб'язності.

Адекватне реагування на посталі нині перед Українською державою сучасні виклики об'єктивує необхідність обов'язкового врахування розмаїття особистісно-творчих проявів суб'єкта владних повноважень як людини адмі-

ністративної в соціальному вимірі її професійно-професійно-особистісної самоактуалізації та самореалізації на державній службі (рис. 1.4).



Необхідно зазначити, що *керівна діяльність представників адміністративно-управлінської еліти є безперервним процесом взаємодії і взаємовпливів притаманних їм таких складових, як:*

– *професійність-професіональність*. Їх прояви: ділова результативність та професійна продуктивність;

– *творчий потенціал і професійна успішність*. Їх прояви: особистісна (персональна) ефективність на державній службі.

У зв'язку з цим стає очевидним, що рівень професіоналізму сучасного керівника у сфері державного управління потребує радикальної переорієнтації управлінської діяльності на гуманістичну доміную. Саме тому актуальною має бути офіційно визнана проблема “пробудження” творчих сил кожної особистості державного службовця з метою максимального використання людського фактору як головного ресурсу в державному управлінні (рис. 1.4).

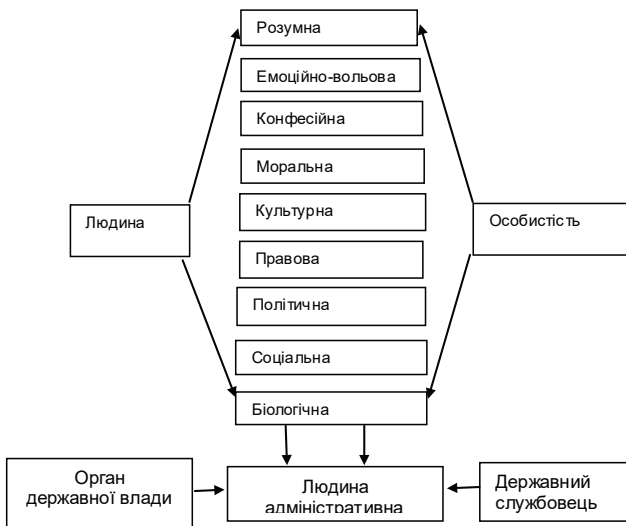


Рис. 1.4. Суб'єкт управління як людина адміністративна

Це – актуальна проблема сьогодення, від успішності розв'язання якої залежить як конкурентоспроможність вітчизняної сфери державного управління та ефективність реформування інституту державної служби, так і імідж Української держави.

Передумовою успішності здійснення реформування будь-якого сегмента суспільного буття, державного управління особливо, має стати глибоке усвідомлення всіма суб'єктами владних повноважень, задіяними у процесі реформування як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях, біблійної істини про

те, що за всі земні діяння потрібно буде відповідати при переході з цього світу в інший; про те, що “туди”, у Вічність, ще жодна людина із собою нічого матеріального не забрала, оскільки кожна людина приходить з нічим у цей світ і так само з нічим покидає його назавжди.

Усвідомлене розуміння цієї простої істини поставить усіх і все на свої місця; зрівняє скоробагачів та збіднілих українців думкою про рівність усіх

нас перед Творцем; унеможливить існуюче жажливе розшарування українського суспільства; примусить державу стати надійним, тобто чесним і відповідальним, партнером своїх громадян; наповнить новим змістом взаємовідносини між державою та громадянами; перетворить зневіру пересічних українців у гордість за власну державу.



Саме тому нині має йтися про реформування Української держави з метою її докорінної модернізації та наближення всієї державної машини до пересічних українців, а не навпаки. Здійснення стратегічних реформ має започаткувати широкомасштабне реформування Української держави з чітким усвідомленням таких пріоритетів.

- Подолання політичної заангажованості як у діяльності “пересічних” державних службовців і, особливо, керівників усіх рівнів, так і у функціонуванні всіх органів державної влади. Результатом такого подолання має стати реальна деполітизація вітчизняної сфери державного управління, системи державної служби і, як результат, політична нейтральність корпусу державних службовців як запорука унеможливлення необґрунтованих і невинуватих багатотисячних ротацій після закінчення чергової виборчої кампанії.

- Відмова від принципу “посада на державній службі як здобич”, що дає змогу посадовцю вирішувати всі державні справи крізь призму задоволення власних інтересів, до принципу “посада на державній службі як професійна заслуга”, за якого єдиними критеріями зайняття посади будь-якого ієрархічного рівня на державній службі мають стати професійність і професіоналізм, патріотичність та моральна чистоплотність.

- Перетворення морального аспекту діяльності адміністративно-управлінської та політичної еліт як служіння на імператив не лише професійної діяльності кожного суб’єкта владних повноважень, а й функціонування органів державної влади в цілому з метою їхнього “перепрофілювання” з обслуговування держави й апарату управління на задоволення потреб та інтересів громадян.

- Формування атмосфери соціальної згоди та соціального партнерства й співробітництва з метою гармонізації взаємовідносин у форматі “державна – суспільство – особистість”. Це забезпечить умови для, по-перше, саморозвитку і самореалізації особистісного потенціалу кожного громадянина; по-друге, реального переведення громадян України із статусу пасивних споживачів державних послуг, якість яких, до речі, здебільшого не відповідає ні вимогам українців, ні стандартам ЄС, у статус рівноправних партнерів держави; по-третє, посиленню відповідальності еліт за свою професійну діяльність.

- Обов’язковість проектування результатів адаптації зарубіжного досвіду в практичну площину діяльності державних адміністрацій усіх рівнів, кінцевим результатом якої має стати удосконалення якісних показників соціального буття пересічних українців.

- Відновлення довіри українців як до органів державної влади всіх рівнів, так і до Української держави в цілому.

Безперечно, стратегічні реформи, започатковані Українською державою, мають стати нагодою для проведення кардинальних реформ у всіх сферах суспільного життя. При цьому важливо, щоб жодна із них не була “забалакана” і щоб кожна з них знайшла втілення в удосконаленні добробуту пересічних українців.

Реформа Української держави має стати довготривалим процесом модернізації органів державної влади, спрямованої на їх максимальну адаптацію до реального стану й відчутне удосконалення якісних показників життя пересічних українців. При цьому необхідно офіційно визнати, що кожний етап такої реформи має спрямовуватись на реальне задоволення конкретних потреб суспільства в цілому та кожного громадянина зокрема.

Складність взаємозв'язків політичних, соціальних, економічних, суспільних та інших процесів в Українській державі та суспільстві формує запит на сучасних представників державно-політичної еліти, тобто професіоналів державного управління нового покоління та посередників між державою і громадянами, які очікують від них компетентного розв'язання їхніх щоденних проблем, запитів, сподівань.

Сучасна владна діяльність є комплексним явищем із великою кількістю елементів, їх складною структурою, різноманітними взаємозв'язками з іншими явищами та процесами. В одному напрямі вона зумовлена соціальним призначенням, філософією та ідеологією різних видів управління, їх суб'єктами, цілями, використовуваними для їх реалізації ресурсами. В іншому – визначається станом та розвиненістю людської культури в цілому, наявними у розпорядженні державних службовців матеріальними й духовними знаряддями, засобами, інструментами, технологіями освоєння ними соціального простору в процесі професійної діяльності. Причому багато що у щоденній професійній діяльності сучасної еліти залежить від якості професійної підготовки людського потенціалу, знань, ідеалів, сповідуваних цінностей, таланту, традицій, звичаїв, навичок, національного досвіду, психологічних установок тощо.

У державно-політичній діяльності переплетена майже вся багатоманітність людської життєдіяльності державного службовця-професіонала та політика-професіонала: психіка та особистісні особливості; внутрішні спонукальні мотиви й зовнішні примусові регулятори; інтерес та інформація; евристичні здібності та елементарні фізичні зусилля; наукові знання та персональний досвід; інтуїція і стратегічне планування; бачення навколишньої соціальної дійсності та уміння її прогнозування; правове регулювання і свобода пошуку; дотримання посадових інструкцій та творчий підхід до виконання посадових обов'язків; сучасний комп'ютерна та загальна грамотність; сучасні системи зв'язку та вміння слухати і, головне, чути один одного; навички командувати й готовність підкорятись.

Саме тому освоєння всього розмаїття державно-політичної діяльності автоматично означає необхідність оволодіння мистецтвом управління для принесення своєю щоденною діяльністю користі громадянам, зокрема та державі в цілому.



У цьому контексті *компетентність* має розумітися як логічне й необхідне поєднання двох складових, а саме: професіоналізму та особистісно-ділових якостей чиновників і політиків як представників сучасної української державно-політичної еліти.

- *Громадянська компетентність: усвідомлення, розуміння, здатність виражати державні інтереси* сьогодні і в перспективі виходячи з уміння узгоджувати публічні та приватні устремління відповідно до вимог Конституції України та вітчизняного законодавства, керуючись високою професійною етикою та почуттям громадянської відповідальності. Крім того, до цієї групи відносять профільні для тієї чи іншої посади професійні знання, володіння теорією управління, уміння оцінювати тенденції суспільного розвитку в країні та світі, знання однієї чи кількох іноземних мов тощо.

- *Стратегічна компетентність у сфері методології управління*: уміння користуватися інструментарієм стратегічного цілепокладання та мислення; здатність розробляти стратегію розвитку виходячи з урахування наявних альтернатив, а також оцінки наслідків можливих та реально прийнятих рішень; володіння методами дидактики, що дають змогу реалізувати поставлені цілі, раціонально налагоджуючи системи інформації та комунікації.

- *Управлінська компетентність вирішення соціальних питань*: уміння роз'яснити співробітникам цілі, зміст роботи, допускаючи їх до участі в розробці стратегії розвитку; здатність управляти процесами комунікації у колективі шляхом координаційних та інтеграційних акцій, підтримки процесів самоорганізації колективу співробітників; уміння вирішувати кадрові питання та нести за це безпосередню відповідальність, сприяння підвищенню кваліфікації співробітників та зростанню їхнього професіоналізму; наявність гострого відчуття суспільно-політичної відповідальності за власну діяльність та роботу органу державної влади, в якому працюєш; уміння представляти його цілі й цінності як соціальної мікросистеми.

- *Особистісна компетентність*: духовність та моральність, воля і громадянська мужність, різностороння та глибока освіченість, яка дає змогу аналізувати явища й процеси в їх взаємозв'язку, взаємодії, взаємозалежності, в їх інтеграційній/дезінтеграційній динаміці; уміння розбиратися в людях, здатність до співробітництва та колективної роботи, бажання створювати нове і творчо працювати, володіння інтуїцією та візуалізацією того, що намічається, прогнозується.

Нині в діяльності сучасної владної еліти необхідно враховувати такі обов'язкові аспекти:

– загальнокультурний аспект: загальна освітня підготовка; цільові й ціннісні життєві орієнтації; досвід спілкування з людьми; певні етичні й естетичні установки; культура мовлення;

– професійно-управлінський аспект: компетентність у питаннях управлінської діяльності та управління у відповідній сфері; трудова активність; досвід суспільної, державної діяльності; дисциплінованість; сформоване почуття відповідальності за результати праці; уміння підвищувати свою кваліфікацію;

– особистісний аспект: моральна стійкість; чесність; самостійність; розвинута воля; рішучість; ініціативність; комунікабельність; надійність.

Настав час для усвідомлення професіоналізму державно-політичної еліти як інтегральної характеристики індивідуальних, особистісних та суб'єктно-діяльнісних рис, які мають розумітися цілісним утворенням, необхідним для максимально успішного вирішення завдань професійної діяльності.



Сучасний *представник-професіонал владної еліти* має володіти не лише якісною підготовкою до діяльності, навичками і вміннями застосування наявних знань, новітніми технологіями вирішення професійних завдань, а й особистісними рисами, що давали б змогу уміло використовувати їх у щоденній професійній діяльності.

Представники державно-політичної еліти зобов'язані вміти: провести оцінку проблемної ситуації в суспільному житті; виміряти економічні, соціальні, політичні, духовно-культурні процеси в їх інтегральній єдності; виявляти основні закономірності й тенденції розвитку; поставити цілі (найближчі, середньотермінові, стратегічні); вибрати сукупність методів їх поетапного досягнення; створити оптимальні організаційні структури управління (формальні й неформальні), керуючись при цьому принципами побудови і проектування соціальних організацій, що дає можливість управлінцю правильно організувати робочі місця, уточнити функції, права, повноваження та відповідальність підлеглих, використовувати ресурси управління, серед яких соціальні мають стати першочерговими.

Саме тому вони зобов'язані володіти: сукупністю способів, методів, засобів не лише діагностики проблемної ситуації, проектування соціальних систем, їх інновавання, а й уміти прогнозувати та моделювати багатоманітність наслідків (економічних, соціальних, політичних, духовно-культурних) управлінських рішень, що приймаються та поєднують у собі досягнення якіснішого рівня життя пересічних громадян та високого суспільного результату.

На сучасному етапі професійної діяльності вони зобов'язані володіти: теорією та методикою науки соціального і, особливо, державного управління, її основними законами і принципами, всією багатоманітністю застосовуваних методів; технологіями прийняття управлінських рішень, інновавання як об'єкта, так і суб'єкта управління; принципами побудови та розвитку соціальних організацій.

При цьому вони зобов'язані усвідомлювати, що самоорганізація професіонала як індивіда, особистості й суб'єкта діяльності складається з двох процесів, а саме: самопідготовки та самоорганізації.

Самопідготовка означає формування його творчого потенціалу, тоді як самореалізація визнається втіленням, реалізацією ним цього потенціалу. Складовими самопідготовки є такі два процеси: самоосвіта, яка передбачає здобуття таких знань і навичок, оперування якими не передбачено офіційною системою освіти у сфері державного управління; самовиховання, що передбачає розвиток морально-етичних рис, які не гарантуються соціальним середовищем.

Ще важливішим є подвійна побудова процесу самореалізації як поєднання самовираження та самоутвердження. Самовираження зосереджується на отриманні результату, що має максимальну цінність самої особи державного службовця. Очевидно, що головною метою самовираження є досягнення ним суспільного визнання результату. Без такого визнання результативності індивідуальної діяльності дійсне самоутвердження особистості професіонала є неможливим. Фактично всі ці процеси є складовими реалізації людського потенціалу.



Усі вищенаведені аспекти безпосередньо стосуються *професійної компетентності* представників державно-політичної еліти, яка одночасно виступає і фактором ефективності їх професійної діяльності, і характеристикою їхнього професіоналізму. До кожного з них має застосовуватися низка загальних вимог щодо наявності необхідних рис, а саме:

- рівень професійної підготовки кандидата: професійний досвід, кваліфікація, освіта, професійні знання;
- особистісні характеристики, ділові риси: ініціативність, відповідальність, лідерські риси, здатність до командної роботи, емоційна стійкість тощо;
- здатність приймати ефективні рішення: загальні інтелектуальні здібності, готовність до ризику, творчість, здатність до організації командної роботи у процесі прийняття рішень;
- моральні риси: чесність, справедливість, готовність прийти на допомогу, чуйність тощо;
- адміністративні здібності: планування, організація роботи, делегування повноважень, доведення розпочатої справи до кінця, контроль за роботою, високий рівень особистої відповідальності за доручену справу тощо;
- мотивація праці та організаційні цінності, які визначають поведінку на робочому місці: зацікавленість у кінцевих результатах, рівень самоповаги, спрямованість до підвищення професіоналізму та особистісного самовдосконалення, інтерес до виконуваної роботи тощо;
- стан здоров'я, який дозволяє напружено працювати на посаді.



Зауважимо на обов'язковості дотримання низки принципових вихідних позицій для визначення ознак професіоналізму представників сучасної державно-політичної еліти:

– неухильно персоніфікованого, людського вимірювання сильних та слабких сторін державних службовців у професійній адміністративно-управлінській діяльності, у тому числі в складі команди як колегіального суб'єкта владних повноважень. У зв'язку з цим стає очевидним, що саме вони з їх розвинутим психологічним та соціокультурним потенціалом мають стати основним соціальним індикатором професійного традиційно-досвідченого стилю управлінської діяльності у сфері державного управління та парламентської діяльності;

– чіткого розуміння ними відмінностей і взаємодоповнювання пізнавальної та перетворюючої функцій їхньої свідомості, кожна з яких є своєрідним наповненням змісту визначення поняття “професіоналізм представників сучасної державно-політичної еліти”. Сучасне розуміння цього поняття передбачає обов'язковість наявності певних психологічних рис та соціокультурних знань, умінь, навичок, необхідних для ефективної та результативної професійної управлінської діяльності;

– обов'язкового врахування сучасної тенденції, суть якої полягає в зміщенні значимості детермінантів соціальної системи управління від технічних та технологічних до інформаційних, соціальних, інтелектуальних факторів. Нині формується якісно нова парадигма управління, заснована на використанні сучасних людинознавчих знань та синергії зусиль усіх зацікавлених суб'єктів. Саме тому професіоналізм має визнаватись інтелектуальною особливістю та обов'язком кожного з представників сучасної державно-політичної еліти;

– визначення ролі та значення засобів і методів управління, досконалості взаємних зобов'язань сторін (правових, функціонально-організаційних, морально-етичних) щодо забезпечення соціального порядку та інтеграції елементів між собою та системою в цілому. При цьому принципової значимості набуває здатність забезпечити продуктивність та гармонійність відносин у форматі “особистість – державне управління”, “державно-політична еліта – державне управління – парламентська діяльність”, “державно-політична еліта – державне управління – парламентська діяльність – пересічні громадяни – виборці”, мінімізуючи з цією метою відчуженість між ними.



Основними моделями організації взаємодії політичного керівництва та державного управління в сучасному суспільстві є: традиційно-адміністративна, державно-менеджеріальна, теорія політичних мереж. Досвід перших років модернізаційних реформ в Україні показує, що на основі традиційної моделі державно-адміністративного управління неможливо здійснити перехід до демократичної політичної систе-

ми, оскільки успадковані з радянських часів бюрократичні структури, змінюючи лише форми, за своєю суттю залишаються відірваними від потреб громадянського суспільства і неконтрольованими ним. Подолати вади бюрократизму найбільш ефективно можна шляхом імплементації технологій державного менеджменту та політичних мереж у практику взаємодії державного управління та політичного керівництва в Україні.

Політична влада як реальна здатність окремих людей проводити свою волю стосовно інших за допомогою правових та політичних норм виступає найважливішою та найстародавнішою проблемою політичного знання, об'єктом гострої боротьби ідей.

У формі законодавчої діяльності політична влада виступає системоутворюючим елементом, який надає парламентському лідерству особливу специфіку та цілісність. Парламентське лідерство за своєю суттю є політичним як за змістом, так і за функціями.



Політичний лідер – авторитетний член організації, групи, суспільства, особистий вплив якого дає йому змогу відігравати суттєву роль у політичних процесах та ситуаціях, створювати й реалізовувати програму розв'язання соціальних проблем і завдань суспільного розвитку.

Політичне лідерство – вплив на інших людей. Соціолог Л.Едінгер відзначає, що лідерство – це вплив, авторитет, влада та контроль над іншими.

Однак лідерство забезпечує не будь-який вплив. Для лідерства характерні три особливості впливу:

- вплив має бути постійним. Політичними лідерами не можна вважати людей, які справили хоча й великий, але разовий вплив на політичні процеси;
- широта впливу на всі об'єднання людей. Керівний вплив лідера здійснюється на всю соціальну спільноту, організацію, суспільство;
- політичного лідера відрізняє очевидний пріоритет впливу. Відносинам лідера та його послідовників притаманна нерівність у взаємодії, однозначне спрямування впливу.



Політичне лідерство – управлінський статус, соціальна позиція, керівна посада, пов'язана з виконанням владних повноважень і прийняттям владних рішень.

Підхід до суспільства як до складної організованої ієрархічної системи, розуміння сутності соціальних позицій та ролей і пояснює політичне лідерство як управлінський статус.

Зайняття в такій системі позицій, пов'язаних із виконанням управлінських функцій, і надає людині статус лідера.



Лідерство – становище в суспільстві, що характеризується спроможністю особи, яка його займає, спрямовувати та організовувати колективну поведінку деяких або всіх членів; *політичне лідерство* – особливого роду підприємництво, здійснюване на політичному ринку, на якому політичні підприємці в конкурентній боротьбі обмінюють свої програми розв’язання суспільних проблем і передбачувані засоби їх реалізації на владні посади.

Специфіка політичного підприємництва полягає у:

- персоналізації політичного лідера;
- його ототожненні з особою потенційного лідера;
- рекламуванні ним загального добра.



Політичний лідер – символ спільноти і зразок політичної поведінки для соціальної верстви, групи, що здатний реалізувати їх інтереси за допомогою владних повноважень.

Становлення політичного лідера починається з того моменту, коли його соціальний досвід, помножений на неординарні особистісні якості, дає змогу йому зробити для себе важливий висновок, немовби кажучи собі: “Я знаю суть проблеми, що постала перед нами, бачу шляхи її розв’язання. Те, що я пропоную, сприймається людьми. Мене підтримують, я можу очолити людей у їх прагненні досягнути мети”. Такий початковий момент самооцінки є, без сумніву, необхідним, але далеко не достатнім. Зрештою, така самооцінка може бути наслідком банального психологічного розладу.

Справжній політичний лідер розпочинається там, де:

- з’являється професійне політичне мислення;
- політик ставить під сумнів можливості свого здорового глузду;
- покладається на спеціальні знання як результат наукового пізнання та підходу до суспільства.

У системі політичних відносин суспільства політичний лідер може виступати як у ролі суб’єкта, так і об’єкта політичного процесу.

Суб’єктом він є тому, що за своїми якостями і в результаті добровільного вибору оточуючих його людей він очолює соціально-політичні рухи з метою реалізації інтересів його прихильників чи виборців. За допомогою наданих йому для цього владних повноважень він спрямовує зусилля, волю, інтелект людей, оперує суспільними ресурсами.

Проблема політичного лідерства виникає лише за наявності широких політичних і громадських свобод. Їх обов’язковими передумовами є політичний плюралізм, багатопартійність, фракційна діяльність усередині парламентів та партій, що забезпечують безперервне політичне інтелектуальне змагання представників певних ідей та соціальних інтересів.



В умовах тоталітаризму й авторитаризму не існує політичних лідерів у повному розумінні цього слова. У таких суспільствах є диктатори, номенклатура, бюрократія, які прориваються до влади не за законами лідерства, а використовуючи монополію на інформацію, засоби виробництва, можливість розпоряджатися ресурсами.

Політичне лідерство можливе за умови наявності в лідера підтримки його прихильників. В умовах демократії саме політичне життя примушує політичного лідера усвідомити, що він виступає суб'єктом політичної діяльності не один, а у взаємодії та єдності з прихильниками, виборцями, окремими суспільними верствами чи й усім народом. Так, наприклад, останній кошовий Запорозької Січі П.Калнишевський підписувався таким чином: “Петро Калнишевський, кошовий отаман Війська Запорозького із отаманню та усім товариством запорозьким”.



Антипод політичного лідера, його alter ego – політичний ватажок. Визначення цього поняття як феномену та явища запропонував французький соціолог Г.Лебон: політичний ватажок – це суб'єкт політичної діяльності яскраво вираженого популістського спрямування. Причому цей учений дав пояснення й такому терміну, як “популізм” (від лат. *populus*-народ) – синонім демагогії, тобто прагнення завоювати політичний авторитет нездійсненими обіцянками, заграваннями з населенням, спекуляціями іменем народу.

Основні риси політичного ватажка:

- потурання сьогоденним примітивним потребам натовпу; йде не попереду громадської думки, а завжди за нею, він завжди – “рупор низів”;
- використання критичних самосійних станів натовпу: страху, ненависті, ворожнечі, ущемлення гідності;
- підлабузництво, запобігання перед масами; постійна експлуатація фраз на зразок: “народ мудрий”, “народ завжди має рацію” тощо;
- вживання лексики натовпу, опанування спеціальним красномовством, головними прийомами якого є енергійні, але повністю бездоказові твердження; яскрава образність, ґрунтована на поверховому аналізі;
- завищені обіцянки, що, як правило, забуваються ним, як тільки він досягає бажаного для себе результату;
- апелювання до найбільш невідготованих малоосвічених елементів населення;
- маніпулювання та паразитування на ідеях руйнування, оскільки масам вони імпонують більше, ніж ідеї творення;
- розум та освіта швидше шкодять вожакові, ніж приносять користь.

Формування того чи іншого типу і стилю політичного лідерства визначається комбінацією факторів як суб'єктивного характеру (особистісні якості політика як людини), так і цілою низкою зовнішніх обставин.

Серед факторів найбільш визначальними для політичного лідерства визнають такі:

Політико-історичні фактори. Найважливіші з них: особливості політичного режиму, що самі по собі є підставою для появи авторитарних чи демократичних лідерів, опозиції, основних способів рекрутування еліти. Крім того, політичне лідерство може бути визначено домінуючим вектором розвитку суспільства. Причому форсований, революційний розвиток суспільства, як правило, призводить до створення авторитарних тенденцій в управлінні, а еволюційний шлях – демократичних.

Політична культура. Мова йде про вплив на політика домінуючого у суспільстві типу політичної культури, складовими якої є народні стереотипи ідеального політика та орієнтація на припустимі правила політичної боротьби. Наприклад, у патріархальній культурі домінує орієнтація на лідера-героя, у підданській – на лідера-“батька”, лідера-господаря, лідера-вождя, а в громадянській – на лідера-слугу, лідера-служителя, лідера-адміністратора.

Загальне налаштування виступів політиків, позначене рівнем їх політичної культури. Так, наприклад, в Україні, де завжди актуальним було питання: “Хто винен?”, населення більше схильне довіряти тому, хто більше критикує і звинувачує своїх політичних опонентів. Дослідники американської електоральної культури зазначають інший цікавий факт: політики, які виступають з поганими прогнозами, у більшості випадків зазнають поразки.

Ситуаційний фактор. Людство завжди актуалізується в контексті конкретної економічної, політичної, соціальної, міжнародної ситуації. Роль ситуації зумовлюється її впливом на висування першочергових завдань лідерства, управління, керівництва; створення умов, за яких лідеру доведеться діяти; визначення кола потенційних прихильників та опонентів; справляння впливу на формування певного типу політика. Наприклад, ситуація війни чи кризи продукує тип жорсткого політика.

Потенціал організації, на яку опирається політик, у тому числі її здатність до проведення ефективної електоральної політики під час виборів, її імідж та політична доктрина. На політика екстраполюється, тобто переноситься образ його організації, що посилює позитивне чи негативне сприйняття політика масами.

Характеристики послідовників: їхні переваги, очікування, орієнтації, стереотипи мислення.

Індивідуальні, особистісні риси, тобто моральні, організаційні якості та здібності, що визначають професійність у сфері політичної діяльності та державного управління.



Три взаємопов'язані рівні діяльності політичного лідера:

I – здійснення функції оцінки: від лідерів чекають авторитетної, мудрої та своєчасної оцінки групових ситуацій.

II – вироблення лінії поведінки, тобто визначення від імені групи напряму її дій з метою розв’язання існуючих проблем чи проблеми.

III – виконання мобілізуючих функцій: лідер повинен домагатися підтримки всієї групи або її більшості в оцінці ситуації та реалізації наміченого плану дій.

Характер та механізми функціонування політичного лідерства істотно відрізняються залежно від форми здійснення влади. Так, в умовах тоталітаризму – це особиста диктатура, тиранія, що спирається на насильство, “авторитет сили”. В умовах демократії, в тому числі елітарної – це лідерство на основі “сили авторитету”, “сили закону”.

При встановленні тоталітарного режиму механізм політичного лідерства руйнується. Він замінюється інститутом номенклатури, який породжує *культ особи, тобто приписування політичному лідерові визначального впливу на хід історичного процесу.*

Лідерство – явище універсальне. Його універсальність полягає у єдності функцій, які у всі історичні епохи покладалися суспільством на політичних лідерів:

Діагностична – авторитетна, точна, своєчасна оцінка політичної ситуації.

Стратегічна – вироблення оптимального політичного курсу, що відповідає ситуації, яка склалася в державі та суспільстві.

Мобілізуюча – постійне обґрунтування вірності даної ними оцінки політичної ситуації і їх спонукання до дій для досягнення цілей.

Інтегративна – створення атмосфери, в якій різноманітні суспільні групи могли би відчувати себе єдиним цілим.

Патронажна та арбітражна – захист населення від беззаконня і свавілля бюрократії, допомога людям при надзвичайних і кризових ситуаціях.

Персоніфікація політичних явищ – покладання на політиків відповідальності за значні події суспільного життя, які мають як позитивні, так і негативні наслідки. При цьому завдяки цій функції відбувається нейтралізація відчуття безособовості політичних процесів.

Політичне лідерство – особливий механізм взаємозв’язку політика з послідовниками. Це сформовані в суспільній свідомості образи лідера-управлінця, лідера-політика та очолюваної ними спільноти людей, що позначаються поняттям іміджу.



Імідж політичного лідера – сконструйований яскравий, який запам’ятовується, образ політика з певним набором характеристик, затребуваних його послідовниками, прихильниками, симпатиками.

Як правило, використовують таку класифікацію *типів іміджу лідера:*

– *дзеркальний, суб’єктивний*, тобто образ політика у власних очах. Це те, що думає політик про самого себе;

– *модельований бажаний імідж-образ*, який команда політика намагається закріпити у суспільній свідомості;

- *негативний імідж*, створюваний опонентами;
- *поточний імідж*, позитивний чи негативний образ, який складається у суспільній свідомості як стихійно, так і після застосування спеціальних технологій.

Імідж політика складається з низки компонентів, які повинні “працювати” на створення його цілісного позитивного образу:

Програми, заяви лідера, в яких відображено його основні ідеї. Як правило, це кілька найзлободенніших проблем суспільного життя, що вимагають вирішення. У передвиборчий період мета пропонованого лідером політичного курсу висловлюється в короткій та доступній для розуміння формулі-тезі. Багато претендентів на вищі державні посади асоціюються з простими за формулюванням, проте яскравими гаслами своїх виборчих кампаній: “Новий курс” (Ф.Рузвельт), “Нові горизонти” (Дж.Картер), “Головне – це люди” (Б.Клінтон), “На захист працюючих сімей” (А.Гор).

Поведінка лідера. Вона дає змогу продемонструвати риси характеру, пов’язані в суспільній свідомості з поняттям лідера. Серед них такі, як: рішучість у відстоюванні своїх ідей, компетентність. Важливо, щоб поведінка політика демонструвала простоту, відкритість у спілкуванні та інші якості, які викликають симпатію та довіру у людей.

Зовнішність (одяг, обличчя, фігура), *мова тіла* (жести, постава), *красномовність лідера*. Психологи зауважують, що ставлення до політика визначається не тільки тим, що він говорить і пропонує, а також і тим, як він виглядає. Навіть стиль одягу має підкреслювати візуальний образ політика, наближати його до певних груп населення. Наприклад, символами деяких політиків стали певні деталі одягу: шинель (Й.Сталін), морський кітель (У.Черчилль). Відомо, що М.Тетчер, дочка дрібного купця, ставши прем’єр-міністром Великобританії, підкреслювала свій зв’язок із середнім класом, купуючи одяг у системі магазинів для цього соціального прошарку.

Біографія: походження, освіта, професія, партійність. Авторитет кандидата може підкріпити його посадовий статус та імідж тієї організації, з якою він пов’язаний у професійному плані. Підтвердити право на лідерство можуть також яскраві факти життєвого шляху, що свідчать про сміливість та рішучість політика, наприклад служба в армії, участь у військових діях, боротьба з корупцією, привілеями, проявами несправедливості.



Відомий французький спеціаліст з виборчих технологій Ж.Сегел свої спостереження та міркування сформулював у вигляді *восьми своєрідних заповідей побудови вдалого політичного іміджу*:

- голосують за людину, а не за партію;
- голосують за ідею, а не за ідеологію;
- голосують за майбутнє, а не за минуле;

голосують за образ соціальний, а не політичний;
голосують за людину-легенду, а не за посередність;
голосують за долю, а не за буденність;
голосують за переможця, а не за невдачу;
голосують за цінності справжні, а не надумані.

Політичний лідер може і не бути парламентським лідером, тоді як парламентський лідер завжди належить до політичного типу лідерів. Парламентськими лідерами передусім є керівники депутатських об'єднань.



Парламентський лідер – політик, який у певних соціальних спільнотах володіє найбільшою легітимністю, здатністю створювати масову базу підтримки своїм діям та формувати стосовно неї позитивне ставлення в масовій свідомості.

Крім того, він є суб'єктом політики, що володіє особливими якостями, які дозволяють йому шляхом здійснення законотворчої та політичної діяльності справляти істотний вплив на процеси управління країною, впливати на ціннісні орієнтації та поведінкові стереотипи населення, активніше й результативніше за інших брати участь у формуванні глобальних тенденцій розвитку держави і суспільства.



Під поняттям *парламентського лідерства* розуміється процес здійснення парламентським лідером функцій його діяльності. Основними серед них є такі функції:

- *законотворча* – формування суспільних цілей та їх реалізація шляхом законотворчої діяльності, політичного впливу на всі компоненти суспільної системи;
- *світоглядна* – лідер для забезпечення масової бази підтримки своїх дій прагне сформувати в людей такі політичні уявлення та погляди, які б не тільки корелювали позитивну оцінку населенням його дій, а й спрямовували б певним чином політичну поведінку мас (підтримка на виборах, участь у масових акціях тощо);
- *регулятивна* – взаємодіє зі світоглядною функцією парламентського лідерства. Коригування масової поведінки може здійснюватися не тільки на основі прямого адміністративного впливу, а й на базі соціально-психологічного впливу. Не тільки на основі правових норм, правил, а також на основі застосування певних адміністративних санкцій, на базі неписаних, але загальноприйнятих у даному суспільстві або соціальних групах політичних норм;
- *компенсаторна* – особистість лідера, політика виступає певним “зняттям” у масовій свідомості протиріччя між прагненням людей змінити, поліпшити свої життєві умови і можливостями, наданими для цього політичною системою держави в цілому та парламентом зокрема;

- *комунікативна* – насамперед сприяє масовому спілкуванню людей, певних політичних організацій (партій, суспільно-політичних організацій, парламентських фракцій тощо), а й у різних неформальних видах спілкування;
- *інтегруюча* – парламентське лідерство є фактором, що зміцнює та підтримує певну політичну спільноту людей на основі спільності їхніх політичних поглядів, інтересів, цінностей. Поряд із цим парламентське лідерство може відігравати і дезінтегруючу роль щодо інших політичних спільнот.



Хоча функції парламентського лідерства багато в чому збігаються з функціями лідера, однак вони не є тотожними. Соціальні функції парламентського лідерства характеризують специфіку цього явища як підсистеми всього суспільства, тоді як функції лідера відображають головним чином його особливості як компонента функціонально-цільової системи парламентського лідерства.

Основними функціями парламентського лідера, насамперед, є такі:

- *аналітична* – вивчення, узагальнення та осмислення інформації про стан масової свідомості; оцінка діяльності всіх гілок влади, окремих організацій, територій;
- *прогностична* – прогнозування розвитку політичних процесів у країні й парламенті, особливостей діяльності та можливих позитивних і негативних результатів, що впливають на загальний стан справ у сфері парламентської діяльності, поведінки депутатів;
- *інформативна* – забезпечення зворотного зв'язку суб'єктів та об'єктів політичної діяльності інформацією щодо якісних характеристик їхньої взаємодії, громадської думки, суспільних настроїв, ставлення до конкретних дій, вчинків тощо;
- *консультативна* – надання допомоги суб'єктам політичної діяльності, депутатським фракціям, групам та окремим депутатам щодо поліпшення їхньої діяльності, консультування в системі відносин “депутат – виборець”.

До числа специфічних соціально-психологічних функцій парламентського лідера відносять *соціально-перетворюючу* та *соціально-мобілізуючу функції*. Ці функції відображають специфіку самої парламентської практики лідера, яку можна розглядати в двох аспектах: як діяльність, пов'язану з перетворенням соціально-політичного середовища, і як діяльність, спрямовану на завоювання свого місця серед інших пануючих суб'єктів та посилення впливу серед членів суспільства.

Для виконання цієї функції необхідним є здійснення певних мобілізаційних, інтелектуальних (вивчення ситуації з точки зору інтересів політичних спільнот, формування концепції розв'язання проблеми) та ресурсних (мобілізація в руках політика необхідних матеріальних людських, інформаційних, організаційних, фінансових ресурсів) кроків та заходів.

При цьому ключове значення в цьому процесі відіграє співвідношення технології та стратегії лідерства, кожне з яких являє собою певну послідов-

ність дій для досягнення намічених результатів. Мистецтво політичної діяльності парламентського лідера визначається здатністю знайти такий варіант співвідношення тактики і стратегії, за якого ефективно розв'язання соціально-політичних проблем поєднується з підвищенням статусу і зростанням його впливу в політичному житті суспільства.



У своїй більшості парламентські лідери – *сильні особистості*, які володіють особливим менталітетом, необхідними для парламентської діяльності якостями, здібностями й уміннями. Для здійснення парламентської діяльності народному депутату-лідеру необхідно мати сформовані політичні якості організатора, аналітика, законодавця, прогнозиста, ідеолога, оратора.

Серед психологічних характеристик основними є вольові якості: комунікабельність, стресостійкість, самовладання, швидка реакція, адаптивність.

Рівень відповідності між виконуваними парламентським лідером функціями та його особистими якостями відображає ступінь ефективності лідерської діяльності.

Ефективність дій парламентського лідера, з одного боку, залежить від того, наскільки його домагання на політичну першість забезпечуються відповідними установками депутатів на “підпорядкування” впливу лідера, а з другого – пов’язані з його нормативно-вольовим впливом на процес формування цих установок.

Домінуючим у поведінці парламентського лідера виступає орієнтація на позитивну оцінку з боку громадської думки. Її наслідком є посилене прагнення до самопрезентації, спрямованість на отримання миттєвого ефекту, створення власного позитивного іміджу.

Сучасний парламентський лідер має особливий менталітет, характер, тип поведінки, які у ряді випадків зумовлені нечітко сформульованими й не цілком усвідомлюваними в суспільстві колективними психологічними установками.



Сутнісні характеристики парламентського лідерства полягають у тому, що:

– політична влада у формі законодавчої діяльності виступає тією системоутворюючою якістю, яка надає парламентському лідерству особливу специфіку і цілісність;

– політичний лідер може і не бути парламентським лідером, у той час як парламентський лідер завжди належить до політичного типу лідерів унаслідок свого особливого статусу, при цьому парламентськими лідерами передусім є керівники депутатських об’єднань;

– ефективність дій парламентського лідера, з одного боку, залежить від рівня забезпеченості його претензії на політичну першість відповідними

установками депутатів та мас на “підпорядкування” впливу лідера. Крім того, вона пов’язана з якісними характеристиками нормативно-вольового впливу лідера на формування цих установок;

– рівень відповідності між функціями, виконуваними парламентським лідером, і його особистими якостями відображає ступінь ефективності лідерської діяльності.

Становлення парламентського лідерства обумовлюється впливом об’єктивних і суб’єктивних факторів. За своєю спрямованістю парламентське лідерство, з одного боку, є об’єктивним явищем, оскільки безпосередньо залежить від суспільства, з другого – воно обумовлене суб’єктивними характеристиками осіб, які його уособлюють.

У зв’язку з цим зрозуміло й очевидно, що змістові характеристики парламентського лідерства визначаються предметом, специфікою, функціями діяльності його суб’єкта. Його особистісні і професійні характеристики впливають на ефективність та результативність парламентського лідерства.

Об’єктивну детермінацію парламентського лідерства характеризує ступінь прояву владних повноважень парламентського лідера, зумовлених його статусом, рівнем легітимності, сферою та масштабом діяльності. Суб’єктивна детермінація парламентського лідерства характеризується комплексом індивідуально-психологічних особливостей, якостей, здібностей його представника, у тому числі стратегією його розвитку, професійним досвідом, життєвою позицією.

Специфічні особливості прояву лідерства у вищому представницькому органі країни стосуються змісту парламентського лідерства, до якого можна віднести процес як внутрішньої взаємодії серед структурних елементів парламенту як соціальної мікросистеми (депутат – депутат), так і зовнішню взаємодію народного депутата-лідера як суб’єкта парламентської діяльності з іншими оточуючими його утвореннями (депутат – виборці, депутат – виконавча судова влада, партії, громадські об’єднання, організації тощо). З огляду на зазначені фактори зміст поняття “парламентське лідерство” більш мінливий, ніж його реальна сутність, яка являє собою щось стійке і зберігає себе у будь-яких вимірах політичного буття.

Особливості суб’єкта парламентського лідерства пов’язані з особливостями діяльності лідера зі створення й розширення соціальної бази підтримки. Специфіка парламентської діяльності лідера щодо розширення свого впливу в масах проявляється не тільки у формі масових установок, а й у використуваних специфічних формах впливу на масову свідомість. Серед них можна виділити безпосередні форми впливу на маси (мітинги, демонстрації, вибори, дискусії, референдуми, партійні збори тощо) та опосередковані (виступи у засобах масової інформації, парламенті, створення нових і відновлення діяльності існуючих організацій).



Парламентська діяльність – фактор, механізм для забезпечення відповідної організованості та регулювання і стимулювання масової поведінки на підтримку дій політичного лідера. Її ефективність визначається не стільки інтенсивністю або тривалістю впливу на масову політичну свідомість, скільки урахуванням у пропонованій програмі дій та поведінці лідера об'єктивних потреб виборців і його прихильників, а також стану їх свідомості й психіки.

Саме тому доцільно виділяти три напрями класифікації парламентського лідерства, а саме:

– *перший напрям* – інтерпретація “парламентського лідерства” за політичним формальним статусом, коли парламентським лідером визначається особа, яка займає високу посаду в тій чи іншій ієрархічній системі. У цьому разі під визначення “парламентський лідер” підпадають, наприклад, керівники партій та рухів;

– *другий напрям* стосується визначення парламентського лідерства за ступенем політичного впливу. У цьому випадку парламентським лідером виступає індивід, який користується найбільшим впливом у конкретному політичному процесі, маючи при цьому найбільшу соціальну підтримку своїх політичних дій;

– *третій напрям* орієнтується на участь суб'єктів парламентського життя в процесі прийняття політичних рішень. Наприклад, керівник депутатської групи, голова комітету Верховної Ради, комісії Верховної Ради.

Парламентське лідерство характеризується тим, що, займаючи певне місце в організації та життєдіяльності всього суспільства, воно має певну соціальну й політичну значущість, володіє специфічною силою впливу на його розвиток.

Парламентське лідерство передусім зумовлене специфікою політичного, економічного й духовного життя суспільства, переплетенням раціонального та емоційного моментів, діалектикою свідомого та несвідомого в парламентській діяльності. Причому активність або спад, домінанта тієї чи іншої сфери життєдіяльності, рівень демократії, система організації управління суспільством виступають головними факторами, що детермінують особливості функціонування парламентської лідерства.

Парламентське лідерство проявляється в певних політичних та територіальних, соціальних і психологічних межах. Саме тому в аналізі його конкретного стану принципового значення набувають знання сформованих відносин у парламенті, уряді, президентських структурах, а також зв'язки й відносини з органами державної влади, їх взаємна залежність та зумовленість. Парламентське лідерство проявляється в певній політичній системі та конкретній політичній ситуації. Політична специфіка лідерства як явища являє собою якісну, системну його властивість. Становлення та розвиток парламентського

лідерства пов'язані з певним станом духовного життя суспільства, його політичною культурою. Характер переважаючих у масовій свідомості політичних цінностей, норм, установок, традицій визначальним чином впливає на процес становлення й розвитку парламентського лідерства.

Виступаючи засобом регуляції та інтеграції суспільного життя, політична влада впливає на свідомість і поведінку мас з метою схвалення та виконання ними певних політичних рішень. Головними суб'єктами такого впливу є політичні лідери та партійні політичні лідери, місце і роль яких у політичному житті вимагають постійної уваги та уточнення. Функції і обсяг влади її представників, ресурси, якими вони володіють, стиль лідерства в ідеалі повинні відповідати тим політичним завданням, які висуваються на кожному конкретному етапі.

Однією з основоположних характеристик демократичного політичного режиму є змагальність і конкурентність боротьби за політичну владу. Саме тому необхідно пам'ятати, що сучасна типологія партійного лідера визначається на підставі оцінки співвідношення інтересів народу, з одного боку, та інтересів партійного апарату, прихильників партії – з другого. Вихідним є положення про те, що партія та партійне лідерство пов'язані з поняттям влади і боротьбою за її завоювання.



Партійне лідерство – 1) управління з метою досягнення певних цілей політичними методами. Частіше за все цілі, що переслідує лідер, підпорядковують групі, на чолі якої він виступає; 2) форма управління партією як суб'єктом політичної системи країни для досягнення політичних цілей шляхом реалізації функцій лідера.

Інакше кажучи, партійний лідер переслідує цілі, що ставить перед собою партія, або кола, що стоять за партією, і виступає формою взаємодії між політичною партією та соціально-політичними, економічними системами, що є в оточенні партії. Партійне лідерство підпорядковане законодавству, політичному устрою та законодавству країни.



Партійний лідер – авторитетна, визнана у своєму партійному середовищі особа, обрана керувати партією, здатна консолідувати її й громадян навколо спільної мети та найефективніше репрезентувати інтереси конкретної соціальної групи.

Враховуючи те, що влада є одним із видів суспільної взаємодії між такими суб'єктами, як партія та народ, партійний лідер повинен враховувати інтереси не лише партії, а й електорату. У зв'язку з цим виділяють такі *типи партійного лідера*:

– *раціональний* – партійний лідер, який забезпечує оптимальний рівень урахування та задоволення інтересів як членів суспільства, так і своїх прихильників;

- *прагматичний* – партійний лідер, який передусім враховує інтереси народних мас і прагне їх реалізувати;
- *бюрократичний* – партійний лідер, який виражає інтереси своїх прихильників, насамперед партійного апарату.

Критеріями оцінки кожного типу партійних лідерів виступають такі компоненти:

- послідовність реалізації партійної програми;
- виконання обіцянок та наказів виборців і всіх громадян;
- підвищення рівня добробуту народу;
- стабільність та позитивна динаміка суспільного розвитку.

З точки зору цих критеріїв українські партійні лідери ХХІ ст. належать до бюрократичного типу. Партійного лідера раціонального типу як символу єдності та взірця політичних дій в українському соціумі поки що не сформовано. Майбутнє таких лідерів пов'язане зі здатністю політичної еліти та її представників проголосити та реалізувати на практиці потреби та інтереси більшості членів суспільства за допомогою ресурсів державної влади. У цьому контексті аналіз формування, становлення й розвитку партійного лідерства та лідерів дає змогу по-новому розглядати це питання.



Особливого значення набуває проблема формування в Україні партійного лідера раціонального типу.

Перспективи формування партійного лідерства значною мірою залежать від реформування законодавства з питань виборчого процесу та участі в ньому політичних партій.



Партійний лідер не може виступати як представник усього суспільства, а виражає інтереси лише окремих верств та соціальних груп населення. Його вплив не має універсального характеру, оскільки поширюється тільки на членів партії, її та його прихильників.

Як правило, політичні партії створюються найбільш активними представниками соціальних спільнот, що розуміють їх короткострокові й довгострокові інтереси. Ці активні меншості перетворюються в політичні еліти відповідних спільнот, стаючи партійними лідерами. Тим самим між політичними партіями та їхньою соціальною базою виникають відносини представництва, засновані на добровільному, періодично підтверджуваному в процесі виборів, делегуванні соціальними спільнотами політичним партіям права відстоювати їхні інтереси в органах державної влади.

Найнадійніший спосіб оцінити рівень представництва інтересів певних соціальних груп тією або іншою партією – результати демократичних виборів. Тому партійні лідери спрямовують зусилля на максимізацію своїх електоральних результатів. У пострадянських умовах надзвичайно важлива також легі-

тимізація цих результатів, оскільки фактична відсутність загальноновизнаних та всіма дотримуваних правил політичної гри ставить під сумнів підсумки ледь не кожної виборчої кампанії.

Ротація політичної еліти є однією з головних функцій (до того ж “ексклюзивною”) інституту багатопартійності. Коли влада формується на основі відкритого виборчого процесу, головними учасниками якого виступають політичні партії, “вікно можливостей” для корупції об’єктивно звужується. Однак у пострадянських умовах досить часто спостерігається інша ситуація: під час відкритого виборчого процесу партійні лідери змагаються за можливість на власний розсуд розпоряджатися суспільними ресурсами, безкарно вчиняти корупційні дії. Саме тому кожна зміна влади в Україні в останні роки призводить до резонансних кримінальних справ та гучних судових процесів.



Становлення громадянського суспільства у пострадянських країнах, і в Україні зокрема, об’єктивно сприятиме утвердженню політичних партій як потужного й самодостатнього інституту, здатного ефективно виконувати свої суспільно-політичні функції.

У свою чергу, реальна багатопартійність є одним із визначальних чинників формування громадянського суспільства. Оптимізація цього процесу значною мірою залежить від того, яким чином взаємодіятимуть політичні партії із суспільними інститутами, які виконують сьогодні окремі партійні функції (фінансово-промислові групи, структури виконавчої влади, місцеве самоврядування, громадські організації тощо). Адже саме від формату, результатів та наслідків такої взаємодії залежатиме, чи зможуть українські партії системно й ефективно виконувати свої “класичні” функції, чи вони відіграватимуть у суспільстві лише перехідні та допоміжні ролі.

Пострадянські еліти, не маючи сформованих правил демократичної політичної участі, не відповідають вимогам, що покладає на них відповідний статус, не виконують своїх головних функцій. Вони звикли діяти непублічно або формально публічно. Це пояснюється тим, що становлення їх представниками політичних партій мало певною мірою вимушений характер та переслідувало досить корисні цілі – здобути або зміцнити панівний статус у новій державі, гарантувати собі і своєму оточенню доступ до розподілу суспільних ресурсів. Таким чином, формат політичної участі партійних лідерів України значною мірою визначався неполітичними чинниками.

Представництво пострадянськими політичними партіями інтересів тих чи інших соціальних груп є досить умовним та поверхневим. Їхня активність визначається головним чином пріоритетами партійних лідерів та відповідних елітних угруповань. Ідеологічне розмежування між пострадянськими партіями є досить умовним, оскільки переважна більшість їхніх лідерів формувалась у душі конформізму, а їх політична соціалізація проходила у щільних соціальних межах.

Як правило, партійні лідери лише використовують певні ідеологеми як передвиборчі гасла, спрямовані на цільові групи електорату. При цьому вони часто намагаються зробити політичну участь своїх прихильників (у тому числі потенційних) маніпулятивною або навіть відверто мобілізованою. Як свідчить сучасна практика, процес демократизації політичних партій в Україні є доволі складним і суперечливим. Можна прогнозувати, що принаймні у середньостроковій перспективі партії будуть розвиватись як мережі з певною ієрархією, жорстко конкуруючи за право перерозподілу “владовласності”, яке є головною метою політичної участі їхніх лідерів.

У партійних структурах України поступово виникають альтернативні групи, які намагаються протистояти олігархічним клановим утворенням, проголошують позицію опозиційності до них і критичне ставлення до владних структур, їх партійних ставлеників. Такі групи та їх лідери пробують реалізувати інші напрями політичного розвитку, зорієнтовані на європейський партійний досвід та цінності: партійну ідеологію, організацію професіоналів-партійців, авторитетних лідерів.

Відомо, що в країнах розвинутої демократії більшість партій об’єднуються навколо стратегічних шляхів розвитку своїх країн, зберігаючи за собою право проголошувати і здійснювати різні тактичні дії та заходи підтримки загальнодержавних програм.

У західних демократіях наявність умов мирного розв’язання конфліктів забезпечується досягненням консенсусу щодо фундаментальних питань суспільного буття. Консенсус вимагає від партій-суперників та їх лідерів певних морально-етичних якостей і відповідної поведінки: терпимості до інших точок зору, готовності до діалогу та компромісу, політичної культури, політичної та соціальної відповідальності за свої слова, дії, вчинки. Відсутність такого консенсусу між політичними силами, партіями, їх лідерами створює постійно діючу загрозу переростання мирних форм конфліктів у силові.

Особливе місце в державно-адміністративному та політичному просторі України займає партійна еліта. Джерелом формування партійних еліт стала поява багатопартійної системи. Поштовхом для її виходу на новий рівень впливу в суспільстві стала політреформа. Відмінною рисою партійних еліт є наявність політичних лідерів, імена яких характеризуються сталою популярністю. Саме через них, через відомих партійних керівників партійна еліта реалізує своє політичне лідерство, принаймні для тієї частини громадян, що є їх прихильниками чи симпатиками.

Разом з тим рішення та дії політичних партій та їх лідерів у багатьох випадках спрямовані на підтримку правлячої адміністративної еліти, яка значною мірою сформована з колишніх партійних функціонерів. Для багатьох участь у діяльності політичних партій чи навіть створення партії (“під себе”) стає не більш ніж трампліном для швидкого кар’єрного входження до управ-

лінської еліти. У цьому контексті необхідно наголосити на появі *двох явищ, процесів, феноменів*:

- виникнення та укорінення такого поняття, як “партія влади”;
- зрощення в контексті боротьби за владу партійної, бізнесової, політико-управлінської еліт наймогутніших партійних структур.



Основні характеристики “партії влади”:

- створення ілюзії значної електоральної підтримки під час виборів, що досягається шляхом механічного адміністративного втручання на її користь;
- виокремлення “базового” регіону з максимально підвищеним відсотком голосів для збільшення загальноукраїнського відсотка підтримки обраної партії;
- отримання безпосереднього доступу до виконавчої та законодавчої влади, потрапляння до парламенту й формування дієвої депутатської фракції, участь у формуванні парламентської більшості, і, відповідно, уряду;
- реальний контроль за значними фінансовими потоками й адміністративними ресурсами;
- зростання привабливості для нової номенклатури, супроводжуване вступом до її лав представників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- остаточне закріплення отриманого статусу “партії влади”.



Таким чином, можна зробити висновок про те, що виникнення та існування в пострадянській Україні такого феномену, як “партія влади” є прикладом взаємопроникнення політичної, партійної та управлінської еліт, їх симбіозу й формування єдиної політико-управлінської еліти.

Негативним аспектом зазначених процесів взаємного зрощення управлінської та партійних еліт є той вплив, який вони справляють на процеси державотворення в Україні. Консервуючи та зберігаючи власні владні повноваження й статус управлінської еліти, представники партійних еліт використовують як законодавчі важелі, так і державотворчі процеси, створюючи нові інститути влади та здійснюючи перерозподіл повноважень між ними. При цьому питання, що важливіше для них – влада чи гроші, перетворюється на питання з розряду, що первинне – курка чи яйце?

У цьому контексті відзначають *два варіанти процесу “заміни еліт”*:

- “консолідація”, що відбувається завдяки формуванню і стабілізації блоку: господарська (бізнес) – державна (політико-управлінська) – партійна еліта, через встановлення зв’язків та міцних відносин між родинними угрупованнями в усіх трьох секторах. “Очевидно, що домінувати та керувати у цьому випадку буде “господарський корпус”. Реалізувати це можна лише нечисленною та згуртованою командою на рівні супереліти – наявності фрак-

цій правлячих угруповань у всіх гілках влади та у вертикальних структурах управління державою”;

– “вічний конфлікт”. Його сутність полягає в тому, що правлячі угруповання прагнуть до внутрішньої консолідації та розпадаються, шукають підтримки у середовищі господарників, підприємців і відмовляються від укладених угод. Така боротьба в самій еліті призводить до витіснення з неї представників “неконкурентоспроможних” прошарків, які потрапили у верхні ешелони влади. Перспектива виходу із “вічного конфлікту” пов’язана з появою в політико-управлінській еліті людей нового покоління, здатних генерувати ідеї та виробляти стратегію суспільного розвитку, узгоджувати інтереси всього спектра суспільно-політичних сил.

У цьому контексті варіант “консолідації” еліт українці мали можливість спостерігати у спробах з 1996 по 2004 рр. у період президентства Л.Кучми в рамках “партії влади” об’єднати представництво бізнесової, партійної та управлінської еліт. Тоді ж, крім формального “зрощення”, стало поширюватися й встановлення тісних неформальних, родинних зв’язків між цими елітами. Події, що відбуваються на українському владному Олімпі після помаранчевої революції, скоріше нагадують “вічний конфлікт”, у якому боротьба в лавах самої управлінської еліти скоріше нагадує намагання витіснити конкурента, ніж співпрацю на благо народу України.



Динаміка змін у “пакетах акцій” політичного та політичного лідерства між елітами є визначальною для українського суспільства. Як писав Дж.Локк, велике питання, що в усі століття мучило людство та накликала на нього велику частину тих нещасть, у результаті яких розорилися міста, спустошувалися країни та порушувався мир на землі, полягає не в тому, чи повинна бути влада у світі й звідкіля вона з’явилась, а в тому, хто повинен її мати. Вирішення цього питання має не менше значення, ніж безпека государів, мир та добробут їх земель та монархій.

На відміну від налагодження зв’язків з іншими елітами та їх лідерами, встановлення справжніх взаємозв’язків з народом уможливорює якісно іншу площину політичної активності. У форматі “народ – влада” відносини не можуть бути ситуативними, не можуть реалізовуватись як завгодно щодо широкого комплексу окремих політичних, соціальних чи економічних заходів.

Такі відносини неможливо розвивати на засадах якого-небудь соціального договору, протокольної угоди між владою та народом. З погляду соціального, державного управління взаємостосунки у форматі “еліта – маси” мають загальний універсальний характер безупинного динамічного процесу.

Саме тому самоідентифікація політичних лідерів як управлінської еліти також являє собою об’єктивний, причому нелінійний за своєю природою, але необхідний процес самоусвідомлення, самоаналізу, самооцінювання, саморозвитку, самовдосконалення, самоактуалізації та самореалізації.

Висновки до розділу 1

Нині все більш очевидно, що має йтися про необхідність формування нової парадигми державного управління, успішність впровадження якої має безпосередньо екстраполюватися на вдосконалення соціальних стандартів життя громадян і, як наслідок, на перспективи Української держави. При цьому мірилом результативності функціонування органів державної влади та їхньої взаємодії з парламентом, професійної діяльності державних службовців, реформування Української держави в цілому має стати соціальна ефективність, успішність глибокої трансформації сучасних реформаторських процесів у широкомасштабну і тривалу реформу Української держави.

Така сутнісна трансформація можлива лише за умови усвідомлення державою необхідності максимального оновлення всієї державної машини та готовності перетворити її на мобільний, гнучкий, живий, незакостенілий, незаангажований, чутливий до потреб та інтересів громадян головний суб'єкт соціального, а отже, державного управління.

У цьому контексті сучасний парламентаризм являє собою складно-структурований політичний простір із чіткою системою сутнісно-функціональних характеристик діяльності Верховної Ради України як єдиного в системі державного (публічного) управління законодавчо-представницького органу та його взаємодії з іншими гілками державної влади і складовими політичної організації суспільства.

Розуміння сучасної природи, сутності, системних характеристик парламентаризму сприяють чіткішому усвідомленню особливостей прямої і представницької демократії.

Сучасна вітчизняна практика державного управління та політичної діяльності все більше переконують у тому, що від реальності чи удаваності народовладдя як основи представницької демократії безпосередньо залежить реальність чи удаваність задекларованих Українською державою реформ.

За такого підходу сучасний парламентаризм постає багатограним державно-політичним та соціально-правовим явищем, а парламентська діяльність – формою народного представництва в умовах функціонування правової держави й подальшої демократизації суспільства як основи суверенного державного розвитку.

Виходячи з важливої місії парламенту як посередника між суспільством і органами виконавчої влади, системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні, акцентуємо увагу на якості інституційних перетворень, характер яких багато в чому залежить від еліти, яка існує в парламенті, і від рішень, що вона приймає.

Еліта, відіграючи провідну роль в організації та розвитку суспільства, є важливою складовою політичної системи. Парламентська еліта є частиною

політичної еліти; група, яка включає в себе осіб, які виконують функції керівництва та управління парламентом, беруть безпосередню участь у прийнятті політичних рішень. Серед представників парламентської еліти можуть бути лідери, які є носієм такого феномену, як лідерство. Лідерство – це суспільно-політичний феномен. Партійне лідерство – це управління з метою досягнення певних цілей політичними методами, підпорядковане законодавству, політичному устрою та законодавству країни.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Обґрунтуйте тезу про те, що сучасний парламентаризм є багатограним державно-політичним та соціально-правовим явищем.
2. Прокоментуйте визначення парламентаризму у вузькому та широкому значенні.
3. Проаналізуйте природу сучасного парламентаризму. На Вашу думку, чи відрізняється вона від так званого класичного парламентаризму? Чому? Запропонуйте обґрунтовану відповідь та проілюструйте її переконливими прикладами.
4. Назвіть основні теорії та концепції демократії.
5. У чому полягає сутність “глобалізованої інформаційної демократії”?
6. Означте основні проблеми демократизації системи державного управління в умовах глобалізації.
7. Назвіть основні характерні риси “Good Governance”.
8. Охарактеризуйте основні демократичні цінності та компетентності.
9. Наведіть приклади, які б підтверджували тезу, що “Ради стали історичною формою української державності”.
10. Охарактеризуйте спільне і відмінне в поняттях “пряма” та “представницька” демократія.
11. Назвіть спільне та відмінне в основних європейських, американських та українських концепціях парламентаризму.
12. Назвіть, які положення з політико-філософських концепцій XVII–XIX ст. складають принципи та ознаки сучасного вітчизняного парламентаризму.
13. Розкрийте зміст поняття “еліта” та способи формування політичної, парламентської і політико-адміністративної еліти.
14. Вимоги суспільства до парламентського політичного лідера в контексті сучасної ситуації в Україні.
15. Типологізація еліт. Основні принципи класифікації еліт.
16. Непотизм у парламентській діяльності.
17. Розкрийте роль консенсусної культури взаємодії у представницькій владі.
18. Назвіть головні виміри демократичного консенсусу.

19. Охарактеризуйте сутність та складові консенсус-процесу.
20. Розкрийте сутність, характеристики, суб'єкти взаємодії консенсус-рішення.
21. Наведіть стислу характеристику сутності та розкрийте значущість консенсус-методу.

***Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)***

1. Особливості сучасних концепцій демократичного врядування.
2. Демократичні цінності як основа сучасного солідаризму.
3. Реалізація принципів “Good Governance”.
4. Базові чинники демократизації суспільства.
5. Особливості формування демократичних цінностей та демократичних громадянських компетентностей у державних службовців.
6. Ідеї бікамералізму в американській політичній думці.
7. Групи інтересів у системі взаємовідносин “громадянське суспільство – держава”.
8. Філософські ідеї, висловлені Дж.Локком у “Двох трактатах про державне правління”, які актуальні сьогодні.
9. Основні ідеї “федералістів” Дж.Медісона, А.Гамільтона та Т. Джефферсона для України.
10. Філософські погляди М.Грушевського, М.Драгоманова, І.Франка.
11. Зміст конституційних положень Г.Андрузького.
12. Еволюція поглядів на представницький характер органів влади в Україні.
13. Політичні еліти в демократичних і недемократичних режимах.
14. Система рекрутування еліти: позитивні риси та недоліки.
15. Горизонтальна та вертикальна мобільність: вплив на формування політичної еліти.
16. Еліта як носій прогресивних ідей розвитку суспільства.
17. Представницька влада – системоутворювальний елемент у публічному управлінні.
18. Публічні цінності – основа державно-управлінської та соціально-політичної діяльності.
19. Публічний характер представницької влади та представницької діяльності.
20. Конструювання публічних цінностей.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Сучасний український інститут парламентаризму: сутність, виклики, перспективи.

2. Культура сучасного парламентаризму в контексті функціонування Української держави на сучасному етапі реформування.
3. Обов'язкова ознака сучасного парламентаризму або захист прав і свобод громадян: утопія чи реальність?
4. Парламентаризм як масштабне інтелектуальне завдання держави й суспільства.
5. Природа сучасного парламентаризму в сучасній державі: умови, причини, сутність.
6. Сучасний український парламентаризм: проблеми, виклики, небезпеки, перспективи.
7. Парламентаризм як механізм гарантування й забезпечення національної безпеки та державної стабільності.
8. Людина в системі парламентаризму: виклики, проблеми, небезпеки, ризики.
9. Регіональні державно-політичні еліти та сучасна українська модернізація.
10. Діяльність адміністративно-управлінської еліти в контексті сучасного етапу функціонування Української держави.
11. Управління людськими ресурсами на державній службі як мистецтво управління.
12. Взаємодія адміністративно-управлінської та політичної еліт: сучасний стан та перспективи.
13. Результативність представників державно-політичної еліти в контексті реалізації стратегічних реформ “Україна – 2020”.
14. Служіння суспільству: сутність, цінності, значущість.
15. Реалізація народно-національного представництва: ціннісний консенсус та практики.
16. Представницька влада в дизайні демократичної держави ХХІ ст.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В. Д. Андрианов. – М., 2009. – 248 с.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М., 2000. – 302 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. Ашин Г. Современные теории элиты: критический очерк / Г. Ашин. – М. : Междунар. отношения, 1985. – 256 с.
5. Ашин Г. Курс элитологии / Г. Ашин, Е. Охотский. – М. : ЗАО “Спортаквадемпресс”, 1999. – 368 с.

6. *Бандурка О.* Парламентаризм в країні: становлення і розвиток : монографія / О. Бандурка, Ю. Древаль.
7. *Бебик В. М.* Політологія для політика і громадянина / Валерій Бебик. – Київ : МАУП, 2013. – 424 с.
8. *Габермас Ю.* Філософський дискурс Модерну / Ю. Габермас. – Київ : Четверта хвиля, 2001. – 424 с.
9. *Гаєвський Б. А.* Філософія політики / Б. А. Гаєвський. – Київ : Вища шк., 2015. – 158 с.
10. *Гаман-Голутвина О. В.* Трансформація ролі еліт и етики госслужбы в условиях глобализации [Электронный ресурс] / О. В. Гаман-Голутвина ; Материалы XVIII Конгресса МАПН. – Режим доступа : <http://www.imperativ.net/imp12/quebec.html>
11. *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики / А. З. Георгіца. – Чернівці, 1998. – 484 с.
12. *Гошовська В. А.* Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя. – Київ : НАДУ, 2013. – 48 с.
13. *Гошовська В. А.* Політичні партії в Україні як суспільне явище / В. А. Гошовська. – Київ : Атіка, 2001. – 57 с.
14. Демократизація державного управління : навч.-метод. матеріали / уклад. : В. А. Гошовська, Р. В. Войтович. – Київ : НАДУ, 2009. – 106 с.
15. Державне управління у соціально-гуманітарній сфері. Україна: нові виміри соборності в умовах європейської інтеграції та глобалізації : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, В. А. Ребкало, В. А. Голубь та ін. ; уклад. : О. Р. Антонова, О. Ю. Васильченко та ін. – Київ : НАДУ, 2013. – 168 с.
16. Древнее общество или Исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. – Ленинград : Изд-во народов севера, 1935. – 350 с.
17. Елітознавство : підручник / В. А. Гошовська, Ю. В. Баскакова, Р. В. Войтович [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Гошовської ; уклад. : М. М. Газізов, В. М. Гурієвська, М. С. Орлів [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – Київ : НАДУ, 2013. – 268 с.
18. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 8. Публічне врядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія Ковбасюк Ю. В. (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – 630 с.
20. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія Ковбасюк Ю. В. (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – 748 с.

21. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія / В. Журавський.
22. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
23. Крюков О. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / О. Крюков. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.
24. Миллс Р. Властвующая элита / Р. Миллс. – М., 1959. – 543 с.
25. Монтескье Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М. : Мысль, 1955. – 420 с.
26. Навчаємо демократії: Базові матеріали з освіти для демократичного громадянства та прав людини для вчителів / Р. Голлоб, П. Крапф, О. Олафсдоттір, В. Вайдінгер ; ред. Р. Голлоб, П. Крапф, В. Вайдінгер : пер. з англ. та адапт. Л. І. Парашенко. – Київ : Основа, 2011. – Т. 1. – 164 с.
27. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монография / Н. Р. Нижник. – Киев, 1995. – 206 с.
28. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської ; уклад. : Н. Б. Ларіна та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
29. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2012. – Т. 2. – 340 с. – (Бібліотека магістра).
30. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. – Київ : Ай-Бі, 2012. – 684 с.
31. Очерк философской системы Гегеля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ru.wikipedia.org/wiki>
32. Парламентаризм в Україні: державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя. – Київ : НАДУ, 2013. – 48 с.
33. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 352 с.
34. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – 384 с. – (Серія “Наукова школа вітчизняного парламентаризму”).
35. Про політичні партії в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2365-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>
36. Політичне лідерство : навч. посіб. / авт. кол. ; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. – Київ : НАДУ, 2013. – 300 с.
37. Політологічний енциклопедичний словник. А–Я / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Укр. асоціація політологів ;

за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка ; упоряд. В. П. Горбатенко. – 2-ге вид., допов. і переробл.

38. Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз : монографія / за ред. проф. Ф. М. Рудича. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. – 456 с.

39. Політологічні аспекти державного управління : навч. посіб. / авт. кол. : К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Новакова та ін. ; за заг. ред. О. М. Сича. – Івано-Франківськ : Місто НВЮ, 2013. – 352 с.

40. Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах / авт. кол. : М. І. Михальченко (кер.) та ін. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 336 с.

41. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. – Київ, 2003. – 180 с.

42. Теорія парламентаризму : навч. посіб. / [М. А. Бучин, У. В. Ільницька, Л. О. Кучма, Я. Б. Турчин]. – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2011. – 392 с.

43. Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 136 с.

44. Форми здійснення прямого народовладдя в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrreferat.com/lib/pravo/konstit_pravo_ukr/7.htm

45. Хто є хто в європейській та американській науці : малий політологічний словник / за ред. Б. Кухти. – Львів : Кальварія, 1997. – 288 с.

46. *Цветков В. В.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 348 с.

47. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика / В. В. Цветков. – Київ : Юрид. думка, 2007. – 336 с.

48. *Черныш А. М.* Истоки политической науки : конспект студента технического вуза / А. М. Черныш. – Одесса : ВМВ, 2011. – 248 с.

49. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльов. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

50. DOCCU – Розвиток громадянських компетентностей в Україні: Швейцарсько-український освітній проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://doccus.in.ua>

РОЗДІЛ 2

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Мета розділу: закріпити концептуальні знання щодо демократії, демократизації, демократичного врядування шляхом удосконалення механізмів взаємодії представницької влади з громадськістю, критичного осмислення парламентаризму та організації влади, конструктивних і деструктивних політичних технологій.

Результати навчання:

- розуміння сутності парламентаризму та організації влади, механізмів взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства;
- концептуальні знання базових засад формування та застосування політичних технологій у парламентській діяльності;
- критичне осмислення сутності функціонування представницьких органів влади в Україні;
- знання природи, сутності, значення та наслідків лобістської діяльності;
- розуміння підстав, джерел, особливостей, процедур, механізмів та наслідків лобістської діяльності в Україні;
- здатність самостійно розробляти пропозиції з удосконалення роботи представницьких органів влади в Україні.

Ключові слова: парламентаризм, організація влади, представницькі органи влади, інститути громадянського суспільства, взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства, конструктивні та деструктивні політичні технології, лобізм у парламентській діяльності.

2.1. Парламентаризм та організація державної влади

Сучасний етап функціонування Української держави все більше переконає в тому, що державне управління як особливий соціально-політичний інститут має зазнати неминучої, обов'язкової суттєвої модернізації для виконання державою основної функції у XXI ст. – функції суспільної координації.



При цьому *державне управління* постає як: 1) цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему державних органів, організацій та відповідних посадових осіб) на суспільні процеси, свідомість, поведінку й діяльність людей; 2) практичний, орга-

нізуючий та регулюючий вплив держави (через систему відповідних структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу; 3) спосіб реалізації державної влади, яка поширюється на все суспільство (та на інші спільноти у межах проваджуваної державою міжнародної політики); 4) своєрідна “нервова система” суспільного організму, оскільки держава як “мозковий центр” посиляє йому “імпульси – накази”; 5) різновид соціального управління, природу і специфіку якого визначають властивості, притаманні лише цьому виду управління.



Основними властивостями державного управління прийнято вважати низку аксіом, а саме:

- характер державного управління в конкретний історичний час визначається характером, конституційними основами (принципами) розвитку держави, оскільки саме держава постає суб’єктом цілеспрямованих, організуючих, регулюючих впливів;

- установлювані державною владою та забезпечувані авторитетом і силою держави закони та інші загальні рішення, правила, норми тощо є загальнообов’язковими як для суб’єктів владних повноважень, так і для кожного громадянина;

- специфіку складають характер та обсяг охоплених управлінням суспільних явищ, оскільки смисл державного впливу полягає у вирішенні загальних справ, узгодженні дій усіх громадян, захисті спільного інтересу, задоволенні потреб усього суспільства, а не окремих його соціальних груп чи громадян;

- у комплексі методів та засобів державного впливу – не лише правові, політичні, економічні (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а й примус за допомогою сил правоохоронних державних органів. Така розмаїтість пояснюється тим, що державна влада та державне управління в основі мають правову та політичну зумовленість (легітимність), а в реалізації – силу державного апарату, який володіє засобами примусу.

У цілому державне управління можна представити як цілісний системний вплив на суспільство через:

- політичне керівництво та політичне управління, здійснюване конституційно встановленими інститутами політичної влади й виборними (політичними) посадовими особами;

- державну адміністрацію всіх рівнів, тобто органи виконавчої влади всіх рівнів, кар’єрних держслужбовців.



Управляючий вплив – реальний, спонукальний, примушуючий, змінюючий, перетворюючий вплив на свідомість, поведінку та діяльність людей.



Суб'єкт управління – спрямовуюча, керівна сторона субординаційного впливу, яка детермінує процес розвитку об'єкта в напрямі, зумовленому цілями, характером та особливостями самого суб'єкта управління.



Об'єкт управління – керована підсистема, на яку спрямовується управляючий вплив суб'єкта управління.



Управлінські відносини – особлива форма зв'язків між суб'єктом управління й об'єктом управління, які складаються в процесі здійснення управлінської діяльності на основі врахування й цілеспрямованого використання об'єктивних закономірностей і суб'єктивних факторів функціонування різних соціальних систем.



Серед усіх видів соціального управління *державне управління займає особливе місце*, оскільки воно:

по-перше, є механізмом реалізації владних повноважень держави щодо керівництва, організації та цілеспрямованого державно-владного впливу на суспільство та всі його підсистеми;

по-друге, особливим видом професійної діяльності щодо реалізації законодавчих, виконавчих, судових та інших владних повноважень держави з метою реалізації її основних функцій (правотворчих, правовиконавчих, правоохоронних, виховних тощо);

по-третє, характеризується численними відмінними рисами та лише йому притаманними ознаками, а саме:

- *масштабністю*: управляючий вплив поширюється на все суспільство і навіть (за певних умов) виходить далеко за його межі в рамках проваджуваної державою міжнародної політики. Лише державна влада регулює всі сфери життєдіяльності суспільства. Усі інші різновиди влади мають територіально обмежений, похідний, найчастіше підлеглий характер;

- *обсягами охоплених суспільних відносин, процесів, явищ*. Воно стоїть на інтересах та потребах усього населення країни, долі мільйонів жителів та кожного громадянина, “зовнішніх контурів” життєдіяльності суспільства та його підсистем, які забезпечують стабільність, безпеку й цілісність держави, країни, суспільства. При цьому не йдеться про дріб'язкову опіку, оскільки нормальна демократична держава надає суспільству достатньо широкі свободи й можливості для прийняття самостійних рішень. Саме держава зобов'язана встановлювати і встановлює “межі” свободи громадян, нормативно визначає поведінку кожного громадянина і суспільства в цілому;

- *владним характером*, оскільки державне управління – це одночасно і процес, і механізм реалізації державної влади, і вольовий (за необхідності й силовий) примус, який відповідним чином мотивується, цілеспрямовується, стимулюється.



Державна влада відрізняється тим, що:

- вона має політичний характер, хоча не всяка політична влада є державною;
- її від імені держави реалізують відповідні органи, організації та посадові особи;
- вона є єдиною, централізованою та консолідованою;
- держава виконує своєрідну роль арбітра (передусім через судові органи) при вирішенні соціальних проблем та конфліктів. Жодна інша влада таке завдання виконати не може, оскільки в неї немає для цього ні повноважень, ні засобів, ні відповідного інструментарію;
- вона об'єднує й розподіляє населення за адміністративно-територіальною і/чи національно-територіальною ознакою. У результаті, з одного боку, формується єдина державна спільнота, а з другого – відбувається диференціація єдиної території та населення за конкретними територіальними утвореннями;
- вона має свій механізм здійснення, реалізується спеціалізованим державним апаратом;
- тільки вона юридично уповноважена застосовувати легалізований легітимний примус. Для цього держава має спеціальний апарат примусу, відповідні міністерства, служби й агентства, інспекції, судові та контрольно-наглядові органи, спеціально підготовлені кадри;

- *можливістю використання у своїй управлінській діяльності усіх наявних у суспільстві ресурсів*: матеріальних, інтелектуально-кадрових, фінансових, соціальних, інформаційних, демографічний тощо;

- *органічною цілісністю* в усьому багатстві владних елементів, властивостей, відносин. У державному управлінні проявляється діалектична єдність інтересів влади, суспільства та громадянина, реалізуються реальні можливості країни та суспільства. Причому саме держава, постаючи складним (за елементним складом та зв'язками) і надзвичайно багатограним (за функціями) соціально-політичним інститутом, надає такому управлінню належну й обов'язкову системність.

Характер суб'єктно-об'єктних відносин дає змогу також *визначити державне управління в широкому та вузькому значенні*:



Державне управління в широкому значенні – здійснюване державою управління справами суспільства. Це функція державних органів усіх гілок влади й відповідних державних установ та організацій, а також структур місцевого самоврядування. Таке управління реалізується у законодавчій, виконавчій і правосудній формах (видах) діяльності та за змістом об'єднує:

- забезпечення оптимально можливого узгодження та поєднання різних груп інтересів (загальнодержавних, регіональних, класових, корпоративних, особистих);

- визначення пріоритетних у конкретній історичній соціально-політичній ситуації груп інтересів;
- вибір відповідно до пріоритетних інтересів стратегічних цілей, політичного курсу, основних сил і способів їх здійснення;
- вирішення питань, пов'язаних із пошуком, накопиченням та розподілом матеріальних, інтелектуально-кадрових й інших ресурсів, необхідних для розв'язання життєво важливих для суспільства проблем;
- забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, країни, суспільства.



Державне управління у вузькому значенні – управління справами суспільства органами виконавчої влади за посередництва відповідної форми виконавчо-розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності. У цьому значенні воно має чітко виражений організуючий, координуючий, розпорядчий характер.



Державне управління, являючи собою практичний, організуючий, регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність з метою її упорядкування, збереження й попередньо спланованого якісного перетворення та вдосконалення, *поєднує в собі цілу низку взаємопов'язаних елементів*, а саме:

- аналіз конкретної ситуації;
- прогнозування розвитку подій та процесів;
- цілепокладання, розробку та прийняття управлінських рішень – стратегії й тактики вирішення визначених завдань;
- матеріально-фінансове, інформаційне, кадрове, правове тощо забезпечення реалізації цих рішень;
- координацію та регулювання;
- мотивацію виконавців;
- організацію та контроль;
- оцінювання проміжних та кінцевих результатів управління.



Види державного управління:

- *за формою правління*: демократичне, цивілізоване, антидемократичне, тобто авторитарне, тоталітарне, диктаторське управління (наприклад у колишньому СРСР система державного управління була заснована на ідеологічному й політичному диктаті);
- *за ієрархічною структурою влади*: загальнонаціональне, регіональне, місцеве;
- *за об'єктом управляючого впливу*:
 - функціональне (галузеве, міжгалузеве) управління, яке передбачає наявність вертикальної підлеглих від центру до підприємства. Реалізується

через міністерства, служби, агентства, які здійснюють єдину політику в галузі чи сфері управління, розробляють відповідну нормативно-правову базу управління, забезпечують необхідні внутрішньогалузеві та міжгалузеві пропорції, здійснюють відповідний контроль та нагляд, надають державні послуги населенню;

– територіальне управління, спрямоване на раціональне розміщення виробництва, поглиблення спеціалізації та комплексний розвиток регіонів, вирівнювання рівнів їхнього економічного та соціального розвитку. Воно забезпечується розмежуванням повноважень між національними, регіональними та місцевими органами влади, здійснюються з трьох “центрів”: загальнонаціональних органів влади силами державної служби, органів влади регіонального рівня, місцевих органів влади та служби в органах місцевого самоврядування;

за цілями, завданнями та часовими межами:

– стратегічне управління, яке передбачає довготривалу орієнтацію суспільства за окремими напрямками, сферами, об’єктам і територіям, визначає цілі розвитку суспільства та задає основний вектор діяльності кожній ланці управління. Основою такого управління є стратегічні плани, концепції та програми, орієнтовані та якісні зміни соціуму, порівнювані з найкращими світовими досягненнями;

– тактичне управління – конкретні дії щодо реалізації визначених завдань. Це короткотермінове управління, за якого на основі наявної інформації відбувається постійне порівняння показників стратегічного плану з досягнутими результатами за певний період. У межах оперативних рішень здійснюється коригування показників стратегічного плану, переглядаються проміжні цілі та завдання;

– оперативне управління – покликане вирішувати поточні чи виникаючі внаслідок небажаних відхилень завдання. При цьому використовується ситуаційний підхід аналізу об’єктивної реальності, за якого вибирається більш придатний варіант подальшого розвитку ситуації;

за змістом та методами управляючого впливу (за методикою ООН):

– політичне управління – розробка політики, прийняття політичних та відповідних правових рішень, їх практична реалізація;

– економічне управління – процес прийняття та реалізація державних рішень, що стосуються економічної сфери. Воно здійснюється опосередковано, шляхом впливу на економічні інтереси, тобто через господарське законодавство, фінансову, монетарну та кредитну державну політики. Держава володіє винятковим правом на податкове, інвестиційне, тарифне, митне, екологічне та інше регулювання. У цьому разі відсутній безпосередній директивний примус, об’єкт управління вільний у виборі варіанта дій, але в разі їх протиправності до нього застосовуються економічні, адміністративні і навіть карні санкції;

– адміністративне управління – проведення політики за допомогою ефективного, відповідального та “прозорого” державного адміністрування.

Адміністративний вплив – це безпосередній вплив на інтереси керованих об'єктів методами директивного примусу, за допомогою дозволу, заборони, дисциплінарних санкцій, застосовуваних незалежно від їхньої думки. Суть такого управління – вплив на керовані об'єкти за схемою “наказ – підлеглисть”;

– **соціальне управління** – організація та управлінські процедури в громадянському суспільстві, які захищають культурні та релігійні цінності, створюють сприятливу атмосферу для самореалізації особистості.



У сучасній державі та в системі державного управління органічність і комплексний характер феномену парламентаризму зумовлюється низкою факторів, зокрема:

по-перше, необхідністю народного представництва як запоруки демократичного розвитку держави, країни, суспільства, нації;

по-друге, ускладненням системи організації, функціонування і здійснення державної влади.

Розуміння суспільства як живої системи з притаманними їй інтегративними якостями дає змогу пов'язувати природу парламентаризму безпосередньо з функцією саморегуляції. Її призначення полягає у збереженні й забезпеченні стабільності (гомеостазу) системи.



Фактично парламент є одним з основних факторів забезпечення стабільності функціонування насамперед державної влади.

У сучасній теорії державного управління *гомеостаз, адаптація та розвиток* самокерованої системи пов'язані з результатами суб'єкт-об'єктної взаємодії. Вона сприймається як система управління, що характеризується сукупністю двох складових – безпосереднього та зворотного зв'язку. *Причому прямий вплив називають владою, а зворотний – контролем.*

Прийнято виділяти низку відносно незалежних функцій управління, сукупність яких відображає структуру цієї взаємодії, зокрема: прийняття рішень; організація; регулювання; облік та контроль, зворотний зв'язок. Відповідно до цих функцій у суспільстві сформовані відповідні організаційні форми і спеціальні інститути: прийняття рішень – правителі, аристократія, парламент; організація – виконавча влада, адміністрація; регулювання – арбітраж, суди, репресивні органи; облік – статистичні відомства, соціологічні служби, аналітичні центри.

У більшості сучасних країн система державної влади є еволюційною за природою свого походження. Така еволюційність зумовлює наявність різноманітності. Одним з її втілень вважається парламент як інститут представницького призначення.



Парламентаризм як сукупність характеристик представницького правління характеризує такий вид організації державної влади, за якої представницький орган – парламент – постає важливою складовою в системі владних відносин, заснований на принципі поділу влад.

Прийнято вважати, що сучасний парламент є результатом трьох послідовних відкриттів: власне виникнення парламенту, ідеї поділу влади, переходу парламенту із проєктивного в реактивний режим функціонування. Перехід у реактивний режим роботи сучасного парламенту означає ще один важливий момент, що характеризує новітні тенденції в розвитку парламентаризму та його сутнісної природи.



Це функція безперервного пошуку консенсусу. Її сутність полягає у сприянні визнанню в народних масах моральних прав еліти на управління країною та формуванню у свідомості різних прошарків населення впевненості, що діяльність уряду користується серед людей довірою та підтримкою. У зв'язку з цим у системі організації державної влади парламентаризм виступає підсистемою, яка має надзвичайно важливе значення, виконуючи роль інтеграційного стабілізуючого фактору та системотворюючого елементу сучасної демократичної держави й суспільства.

Відображенням цього є артикуляція суспільно-групових інтересів, тиск на різноспрямовані прагнення політичних сил, пошук консенсусу як запоруки взаємозацікавленого партнерства всіх основних суб'єктів для поступального розвитку держави і стабільного функціонування соціальної й суспільної системи країни в цілому.

Таке бачення парламентаризму дає підстави не лише розширити його традиційне розуміння, а й визнати його складноструктурованим політичним простором із притаманною йому системою сутнісно-функціональних характеристик діяльності парламенту як законодавчо-представницького органу, реалізації його основних функцій у системі демократичного устрою сучасної держави, його взаємодії з іншими гілками влади і складовими політичної організації суспільства.

Саме тому надзвичайної важливості набувають реальні умови, середовище розгортання парламентської діяльності, реалізація принципу поділу влади, рівень чіткості розмежування повноважень між гілками влади та їх структурами, інфраструктура забезпечення парламентського процесу тощо.



Така важливість пояснюється передусім тим, що функціональний зміст принципу поділу влади зумовлює взаємопроникнення інститутів різних гілок влади та багатогранність варіантів розподілу й делегування їх компетенцій та повноважень.

Світовий досвід парламентаризму свідчить, що визначальним є раціоналізм співвідношення видів та форм влади в системі владних інститутів, за якого основна функція парламентаризму полягає в реалізації повноважень на владу поряд з іншими владними інститутами. Причому механізм державного управління вимагає системного дослідження, що, насамперед, детермінує необхідність аналізу його як у статиці (з точки зору структури, обсягу повноважень та взаємозв'язків між окремими елементами), так і в динаміці (з точки зору функціонування й розвитку).



Принцип поділу влади – 1) структуроутворюючий та функціональний принцип раціональної організації влади та контролю в демократичній державі, що забезпечує глибоку взаємодію вищих органів державного управління як частин єдиної державної влади через систему стримувань та противаг; 2) вимоги до побудови структури державного управління, які виражаються в поділі цілісної, сукупної державної влади на кілька гілок; 3) один з основоположних принципів організації та функціонування механізму державного управління, відповідно до якого єдина державна влада підрозділяється на відносно самостійні, незалежні та урівноважуючі одна одну гілки – законодавчу (носій в Україні – Верховна Рада України), виконавчу (носій – Президент, уряд), судову (носій – Верховний чи Конституційний Суд); 4) основа функціонування демократичної системи управління, причому незалежність становища окремих органів влади забезпечується їхнім розмежованим формуванням за посередництвом інституту виборів.



Нині суттєво змінилося уявлення про поділ влади, причому основний акцент робиться не на поділі єдиної влади на три незалежні гілки, а на чіткому розмежуванні її функцій та повноважень – законодавство, управління, правосуддя.



Історичний досвід переконує, що без поділу влади створити ефективний та дієвий механізм державного управління неможливо. Система поділу влади з відповідним механізмом “стримувань і противаг” необхідна навіть за найавторитетнішого та сильного президента, ефективного уряду, повноцінного парламентаризму та за діючої системи судової влади. Принципи конституціоналізму, тобто законного обмеження свавілля та узурпації владних повноважень у державі, передбачають як безпосереднє розмежування гілок влади й розподіл компетенцій між різними державними органами, так і їх взаємний контроль.

Причому поділ влади жодним чином не повинен порушувати єдності і злагодженості державного управління, щоб не призводити до багатовладдя чи анархії. Навпаки, виконавча влади якісніше виконує закони, коли вона підзвітна й підконтрольна законодавчій владі, а її діяльність обмежується законом та гарантується неупередженим об’єктивним судовим контролем. Саме тому важливості набуває контроль не лише за безпосереднім поділом гілок влади, а й за поділом компетенцій між різними державними органами.

Визначальним при цьому є раціональне співвідношення в системі інститутів, видів та форм влади, заснованій на принципі поділу влади. При цьому основною функцією парламентаризму виступає реалізація повноважень на владу поряд із повноваженнями інших інститутів влади. У цьому контексті заслугоує на увагу думка творців вчення про поділ влади про те, що головна

роль у тріаді влад має належати законодавчим (представницьким) органам, оскільки саме вони формують правовий та політичний простір державної управлінської діяльності.



Основними стримуваннями та противагами щодо законодавчої гілки влади є:

- часова обмеженість повноважень депутатів та виборних органів;
- право розпуску парламенту главою держави;
- право “вето” глави держави на прийнятті парламентом закони;
- можливість видавати нормативно-правові акти, у тому числі й ті, які конкретизують та доповнюють чинні закони;
- право законодавчої ініціативи;
- право на видання актів та управлінських рішень, що мають нормативне значення, а також укладання міжнародних договорів.



Основними стримуваннями та противагами щодо законодавчої гілки влади з боку судової влади є:

- перевірка конституційності законів, які приймає парламент;
- судова відповідальність депутатів за злочинні діяння.



Основними стримуваннями та противагами щодо виконавчої гілки влади є:

- законодавче регулювання виконавчої влади;
- вотум недовіри уряду;
- можливість оголошення імпічменту президенту;
- заслуховування звітів уряду та доповідей міністрів у парламенті;
- парламентські запити;
- бюджетне законодавство та контроль за його реалізацією;
- призначення глави уряду зі згоди парламенту.



Основними стримуваннями та противагами щодо законодавчої гілки влади з боку судової влади є:

- контроль відповідності чинному законодавству всіх управлінських рішень, що приймаються органами виконавчої влади;
- судова відповідальність державних службовців за зловживання повноваженнями та посадові злочини.

Найвищим ступенем самостійності й незалежності зобов’язана володіти судова влада, адже її органи здійснюють судовий нагляд за законністю прийнятих державних управлінських рішень, призупиняють дію антиконституційних рішень, вирішують суперечки між різними органами державного управління у разі вичерпаності можливостей організаційно-політичного характеру.



Основними стримуваннями та противагами щодо судової гілки влади є:

- законодавче регулювання судочинства;
- призначення суддів вищих судових органів із згоди парламенту;
- призначення суддів центрального рівня главою держави.



Очевидно, важливим є усвідомлення й розуміння того, що поділ влади – це не лише розмежування повноважень між різними інститутами та рівнями управлінської ієрархії. Насамперед це чітке визначення функцій та меж відповідальності кожної гілки влади, кожного державного органу та кожної посадової особи.

Функціональний принцип поділу влади, передумовою якого стала ідея єдності й цілісності державної влади в системі демократичного устрою сучасної держави, зумовлює взаємопроникнення інститутів різних гілок влади та багатоманітність варіантів розподілу й делегування компетенцій і повноважень.



У сучасній системі “стримувань і противаг” взаємопроникнення інститутів різних гілок влади набуває глибинного характеру.

Потреби реалізації багатоманітності законних інтересів сприяли виробленню багатоманітних форм представництва зі складною системою законодавчого закріплення обґрунтованості домагань на реалізацію прав. Зрозуміло, що, незважаючи на всю багатоманітність форм розподілу компетенцій та повноважень у складній системі владних відносин, основними питаннями діяльності парламенту залишаються питання представництва інтересів усіх сегментів суспільства та інтересів нації, розгляду і прийняття законопроектів, парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Така багатогранність парламентської діяльності стимулює розробку різноманітних форм представництва та дослідження системи законного закріплення претензій на реалізацію прав.

За часової обмеженості парламентських повноважень народних депутатів як представників суспільства надзвичайної актуальності набуває підтримання дієвого зворотного зв'язку і громадянського впливу виборців. Причому двостороння політична комунікація у формі інформування структур влади про насувні для суспільства проблеми та інформування громадськості про діяльність владних структур постає реальною основою представництва, оскільки формує традиції політичного просвітництва та політичної культури суспільства.



У контексті подій на сході України, які становлять реальну загрозу стабільності системи державної влади, український парламент зобов'язаний стати одним із головних механізмів гарантування й забезпечення національної безпеки та державної стабільності.

Говорячи про соціальну ефективність державного управління, потрібно, передусім, усвідомити, що нині має обов'язково йтися не лише про посилен-

ня управляючого впливу держави, а й про готовність усіх суб'єктів державного управління до участі в реальному соціальному партнерстві та взаємодії з метою досягнення соціального консенсусу у форматі “державна – парламент – орган державної влади – орган місцевого самоврядування – народні депутати – державні службовці – громадяни”.

Нині стає дедалі очевиднішим, що громадськість має бути затребуваною не лише у виборчих кампаніях, а й у постійному діалозі з владою на всіх ієрархічних рівнях: національному, регіональному, місцевому. Це забезпечить спільний пошук оптимального виходу з наявних проблем разом із владними структурами, політичними лідерами за допомогою досвідчених фахівців у всіх сферах суспільного життя.



Метою постійного партнерства держави та суспільства, тобто завданнями парламентаризму є:

- навчитися обирати якісний склад парламенту, тобто людей із відповідними фаховими та морально-етичними якостями;
- обирати, шляхом прийняття виважених оптимальних парламентських рішень, моделі суспільного розвитку, спрямовані на консолідацію держави, країни, нації, суспільства, громадян.

Саме тому соціальна ефективність державного управління і, отже, реформування держави має пов'язуватися з ефективністю/неефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій парламенту з суб'єктами державного управління в процесі реформування Української держави.



У цьому контексті таке соціальне партнерство у форматі “Верховна Рада України – суб'єкти державного управління” має офіційно бути визнане динамічним та безперервним процесом:

- взаємозацікавленої взаємодії;
- досягнення обопільної згоди влади;
- відмови від протистояння та конфронтації;
- постійного взаємозацікавленого узгодження діяльності;
- спільного вирішення завдань на користь громадян.



Механізм взаємодії у форматі “Верховна Рада України – суб'єкти державного управління” має бути офіційно визнаний як система взаємозацікавлених відносин у процесі спільного вирішення питань загального інтересу. Взаємодія між цими суб'єктами має будуватись на таких принципах, як:

- законність;
- пріоритетність загальних інтересів над меркантильними;
- урахування спільних інтересів та взаємної відповідальності;
- збереження незалежності муніципальної влади;
- дотримання вимог чинного законодавства.



Основними напрямками вдосконалення взаємодії у форматі “Верховна Рада України – суб’єкти державного управління” нині постають такі пріоритети, як:

- розробка довготермінових та короткотермінових програм соціально-економічного розвитку територій та країни в цілому;
- виконання завдань та функцій, віднесених до спільного ведення державних, регіональних і місцевих органів;
- координація зусиль для виконання завдань першочергового значення для населення територіальної громади, країни;
- вирішення окремих питань, коли взаємне передавання повноважень неможливе або не відбулося з різних причин;
- забезпечення внутрішнього розподілу праці та спеціалізації;
- створення умов для структурної перебудови суб’єктів взаємодії;
- налагодження кооперації між різними суб’єктами взаємодії;
- удосконалення нормативно-правової бази для вирішення питань державницького характеру та його реформування в нових умовах;
- децентралізація державного управління та перерозподіл функцій між центральними, регіональними, місцевими органами влади.



Обов’язковими елементами механізму взаємодії між парламентом та суб’єктами державного управління на сучасному етапі функціонування Української держави мають стати:

- науково-методичне та проектно-планувальне забезпечення для визначення ролі й завдань кожного суб’єкта державного управління в перспективному соціально-економічному розвитку території, країни.
- правове забезпечення, що передбачає:
 - законодавче розмежування компетенцій;
 - процедуру делегування своїх повноважень один одному;
 - встановлення прозорих взаємовигідних договірних відносин;
- функціонування фінансово-господарського механізму з метою:
 - інвентаризації матеріально-фінансових ресурсів;
 - контролювання за їх раціональним використанням;
- організація системи безперервної освіти суб’єктів владних повноважень як професіоналів;
- урахування низки найважливіших принципів взаємодії парламенту із суб’єктами державного управління, зокрема таких як:
 - законність;
 - соціально-економічна доцільність;
 - раціональність;
 - обґрунтованість;
 - повнота надаваних повноважень;

- поєднання державних, регіональних, місцевих інтересів;
- багатоманітність організаційних форм взаємодії;
- підконтрольність виконання делегованих повноважень.



Соціальна ефективність взаємодії парламенту з органами державного управління:

- полягає у: формулюванні чітких “правил гри”, контролюванні за їх дотриманням усіма учасниками соціальної взаємодії;
- безпосередньо залежить від якісних характеристик удосконалення організації та здійснення державно-адміністративного управління;
- немислима без створення ефективної системи прозорих та зрозумілих правил і норм як підґрунтя соціальної взаємодії та партнерства на всіх рівнях здійснення державного управління. Це особливо важливо для протидії будь-яким потенційним ризикам чи намаганням спотворити значимість та роль партнерства держави й громадян, парламенту і суб’єктів державного управління в цілому;
- виступає результатом оптимального використання людських ресурсів та їх творчого потенціалу як найвищої цінності держави;
- передбачає обов’язкове запровадження низки нових індикаторів ефективності державно-адміністративного управління в цілому та взаємодії у формі “парламент – суб’єкти державного управління”.

Причому основними індикаторами ефективності державно-адміністративного управління доцільно вважати:

- задоволеність/незадоволеність громадян якістю надаваних послуг;
- довіра/недовіра громадян до державної адміністрації;
- залучення/незалучення громадян до широкого обговорення запроваджуваних урядом реформ та до процесу прийняття управлінських рішень;
- дієвість/відсутність функціонування зворотного зв’язку тощо.

Наслідком такого партнерства має стати публічність та відкритість не лише державних органів, а й державних справ для суспільної, громадянської дискусії, яка за таких умов набуває значимості важливого засобу й ресурсу напрацювання оптимальних, тобто ефективних та результативних, політико-управлінських рішень, спрямованих передусім на вдосконалення соціального буття пересічних українців.

Таке розуміння служитиме підґрунтям реалізації принципу взаємозаквального співробітництва та партнерства як основи сучасного державного управління, оскільки саме взаємодія передбачає відкритість та прозорість діяльності усіх суб’єктів державного управління для:

- по-перше, розширення меж поінформованості громадян;
- по-друге, обов’язкового пов’язування здоров’я наданих послуг із суттєвим удосконаленням їх якості;
- по-третє, готовності влади на всіх рівнях дослухатися до надаваного пересічними громадянами зворотного зв’язку для посилення її ж ефективності й результативності.

Очевидно, що парламент відіграє не однакову роль у різних формах державного правління.

За формою правління держави поділяються на **монархії** та **республіки**.

Під час визначення форм правління насамперед звертають увагу на особливості формування вищих державних органів. Для цього потрібно визначити: влада передається у спадок чи обирається народом?

За такої форми правління, як монархія найвища державна влада передається у спадок, а за республіканської форми правління вищі державні органи є виборними.



Для більш детальної класифікації потрібно звернути увагу на співвідношення повноважень органів влади. З огляду на це особлива роль належить парламентові. Наприклад, якщо влада монарха обмежена конституцією (а сучасні конституції приймаються парламентом, а не даруються монархами), то йдеться про конституційну (або її ще називають парламентську) монархію. Якщо ж за республіканської форми правління домінуючу роль відіграє парламент, то матимемо парламентську республіку. Для більш детального з'ясування ролі парламенту за різних форм правління розглянемо детальніше різновиди монархій та республік.

На сьогодні існують такі монархії: абсолютна, теократична, виборна, дуалістична, парламентська.



В *абсолютній* монархії влада монарха нічим необмежена. У таких державах парламент або взагалі відсутній, або не має реального значення у державотворенні. Парламент може відігравати лише консультативну роль для монарха, розглядаючи лише ті законопроекти, які визначить монарх. Рішення парламенту не має принципового значення для монарха. Абсолютними монархіями є Саудівська Аравія, Оман.

У *теократичній* монархії державна влада належить голові церкви (як у Ватикані), тобто, щоб стати главою держави, потрібно пройти ієрархічний шлях релігійного лідера. Наприклад, щоб стати главою держави Ватикан, потрібно бути віруючим (католиком), стати священником, потім єпископом, кардиналом і лише потім Папою Римським.

Держава може мати ознаки кількох різновидів монархій, наприклад, Ватикан – абсолютна, теократична монархія. Адже влада Папи Римського жодним державним органом не обмежена (у Ватикані відсутній парламент, а Папську комісію у справах держави-міста Ватикан – законодавчий орган Ватикану, що складається з кардиналів, який призначають на п'ятирічний термін Папою Римським, не можна назвати парламентом, оскільки Комісія не є представницьким органом та не обирається народом).



У *виборній* монархії новий монарх після припинення повноважень попереднього обирається парламентом, членами монаршої родини або іншим спеціальним органом. Така форма закріплена в Камбоджі, Малайзії. *Виборною монархією* також можна назвати Ватикан. Таким чином, Ватикан є абсолютною, теократичною, виборною монархією.

Дуалістичною монархією є монархія, за якої, поряд із монархом, функціонують парламент і уряд. Глава держави особисто формує уряд, який відповідальний не перед парламентом, а перед монархом. Монарх має право вето на закони, які приймає парламент. Прикладом можуть слугувати Кувейт, Йорданія, Свaziленд.



Більш поширеною у сучасному світі є *парламентська* монархія, яка характеризується тим, що влада монарха обмежена так, що в деяких або у всіх сферах державної влади монарх не володіє верховними повноваженнями. Правові обмеження на владу монарха можуть бути закріплені у вищих законах, таких як конституція або статuti, або в прецедентних рішеннях, винесених верховними судовими інстанціями. Суттєвою ознакою конституційної монархії є те, що статус монарха обмежений не лише формально-юридично, а й фактично. Парламентськими монархіями є Великобританія, Іспанія, Данія, Бельгія, Норвегія, Швеція, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Японія, Таїланд, Ямайка та ін.

Як вже було зазначено вище, у республіках вищі державні органи є виборними. Вони обираються народом безпосередньо або опосередковано. Скажімо, вибори Президента України та до Верховної Ради України є формами прямої демократії. А формування уряду – формою опосередкованої демократії, оскільки Кабінет Міністрів України формується Президентом України та парламентом, що обрані народом.

Існують три основних різновиди республіканської форми правління:

- президентська республіка;
- парламентська республіка;
- республіка змішаного типу.



У *президентській* республіці президент обирається населенням – шляхом прямих чи непрямих виборів (США, Аргентина, Мексика, Швейцарія). Класичною президентською республікою вважають США. Глава держави (президент) особисто або з наступним схваленням верхньої палати парламенту формує склад уряду, яким керує сам. Уряд, як правило, несе відповідальність перед президентом, а не перед парламентом.



У *парламентській* республіці президент не може впливати на склад і політику уряду, який формується парламентом і підзвітний йому. По-

вноважень у президента менше, ніж у прем'єр-міністра. Президент обирається парламентом або колегією за участі парламенту (Італія, Греція, Індія, Німеччина, Чехія, Угорщина).



Однією із сучасних форм державного правління є так звана *змішана* (парламентсько-президентська або президентсько-парламентська) форма республіканського правління. Типовою ознакою такої форми правління є поєднання елементів президентської і парламентської республік, сильної президентської влади та ефективного контролю парламенту за діяльністю уряду.

Уряд формується спільно президентом і парламентом, а та чи інша назва змішаної республіки визначається тим, у кого з них більше повноважень щодо формування та функціонування уряду (наприклад у президентсько-парламентській республіці повноваження президента та парламенту паритетні, але повноважень щодо формування уряду дещо більше у президента). У змішаних республіках президент обирається народом, тобто позапарламентським шляхом. Зразком змішаної республіканської форми правління є Австрія, Румунія, Польща, Фінляндія, Україна та ін.

Критерієм визначення різновиду змішаної республіки (парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська) є процедура формування уряду.

У парламентсько-президентських республіках ініціатива визначення кандидатури глави уряду належить парламентові (парламентській коаліції).

У президентсько-парламентських республіках президент визначає кандидатуру глави уряду.



Варто сказати, що в Конституції України закріплено тільки те, що Україна є республікою, але не вказано якою саме. Однак аналіз повноважень Президента України та Верховної Ради України дає змогу зробити висновок, що на сьогодні Україна є змішаною республікою, а саме парламентсько-президентською.

Слід зазначити, що з перших днів незалежності Україна була *президентською* республікою.

Президент України, посада якого була запроваджена 05 липня 1991 р. змінами до Конституції УРСР, згідно із ст. 114-1 був найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. Із 14 лютого 1992 р. статус Президента України визначено як глава держави і глава виконавчої влади.

Такий статус Президента України підтверджений і 08 червня 1995 р. ст. 19 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Президент пропонував для затвердження Верховною Радою кандидатуру Прем'єр-міністра, організував та ліквідував міністерства, скасовував акти Кабінету Міністрів, міністерств, надавав на розгляд Верховної Ради проєкт державного бюджету, призначав голову Фонду держмайна, представників президента в області, які були головами обласних державних адміністрацій.



Із прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. Україна за формою правління стала *президентсько-парламентською* республікою.

Президент України формально перестав бути главою виконавчої влади (ст. 102), однак залишив за собою право призначати за згодою парламенту Прем'єр-міністра (п. 9 ст. 106), а за його поданням призначати міністрів (п. 10 ст. 106), за Президентом також зберігалось право скасовувати акти Кабінету Міністрів (п. 16 ст. 106).

Президент втрачав право одноосібно призначати голів місцевих державних адміністрацій, призначав їх за поданням Прем'єр-міністра (п. 10 ст. 106).

Законом від 08 грудня 2004 р., який набрав чинності 01 січня 2006 р., було внесено зміни до Конституції України, у результаті чого українська форма правління зазнала нових змін, що скорочували повноваження Президента. Україна стала *парламентсько-президентською* республікою.

Парламентська коаліція визначала особу Прем'єр-міністра і подавала його Президентові України, а той, у свою чергу, ще раз вносив кандидатуру Прем'єр-міністра для затвердження до парламенту. Президент не вносив на розгляд до парламенту кандидатури міністрів, замість нього це робив визначений парламентською більшістю Прем'єр-міністр (за винятком міністра оборони, міністра закордонних справ).



Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. Закон від 08 грудня 2004 р. визнано неконституційним і Україна знову стала *президентсько-парламентською* республікою.

Законом від 21 лютого 2014 р., який набрав чинності 02 березня 2014 р., відновлено дію окремих положень Конституції України, у результаті чого в Україні повернуто *парламентсько-президентську* форму правління.

Як бачимо, найбільше повноважень парламент має у парламентських республіках і парламентських монархіях. У парламентсько-президентських, президентсько-парламентських республіках, дуалістичних монархіях парламент має дещо менше повноважень, але відіграє реальну роль у державотворенні. Як правило, реальним органом влади парламент є і в президентських

республіках. Парламент відіграє суто номінальну роль або ж взагалі відсутній в абсолютних монархіях.

2.2. Взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства

Розвинуте громадянське суспільство є невід’ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. Прийнято вважати, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства.



До інститутів громадянського суспільства належать:

- добровільні суспільні організації і суспільні рухи, а також партії на перших етапах свого існування, поки вони не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації;
- громадська думка як соціальний інститут;
- вибори і референдуми, якщо вони допомагають формувати і виявляти громадську думку й захищати групові інтереси;
- залежні від громадян елементи судової і правоохоронної системи (суд присяжних, народні загони міліції тощо).



Під інститутами громадянського суспільства розуміють:

- суб’єкти, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини та спрямовані на утвердження громадянського суспільства;
- інститути, які об’єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері і виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України.

Усі ці підходи заслуговують на увагу і одночасно жоден із них не має монополії на істину.



Найпродуктивнішим видається центристський підхід до аналізу громадянського суспільства, представлений у роботі М.Уолзера “Сфери справедливості”: державі не потрібно намагатися формувати цілі, які люди переслідують у різних сферах життя; набагато важливішою виявляється її контролююча і регулююча роль у функціонуванні інститутів громадянського суспільства.

У сучасній вітчизняній науковій літературі розглядають як супідрядні поняття – “відкрите суспільство” і “громадянське суспільство”.

Перше указує на ту обставину, що суспільство, як і будь-яка відкрита система в природі, володіє засобами самоорганізації і самоудосконалюється. Вищими цінностями відкрите суспільство визнає владу закону, свободу людини, існування без насильства. Ця ідея була сформульована К.Поппером у праці “Відкрите суспільство і його вороги”.

У свою чергу, “громадянське суспільство” – це суспільство, яке складається з вільних, незалежних від сваволі держави інститутів, здатних захищати свої права й інтереси.

Однак таке визначення не повною мірою розкриває його зміст. Значення інститутів громадянського суспільства *визначено на основі таких його ознак, як:*

- розмежування компетенції держави і суспільства, незалежність інститутів громадянського суспільства від держави в рамках своєї компетенції;
- демократія і плюралізм у політичній сфері (ідеологічний і релігійний плюралізм; свобода слова та засобів масової інформації);
- ринкова економіка, основу якої становлять недержавні підприємства;
- середній клас, який складається з економічно, політично і соціально незалежних від держави громадян, які мають можливість і здатність забезпечити себе самі;
- тісна взаємодія з правовою державою, пріоритет прав і свобод індивіда перед інтересами держави.

Утім, стверджувати про вичерпність використання потенціалу інститутів громадянського суспільства в державотворчій і правотворчій практиці України було б передчасним.

Із прийняттям Закону України “Про громадські об’єднання” уперше в історії державотворення незалежної України інститути громадянського суспільства перестали бути виключно філософською чи політологічною категорією, а стали унормовані як система суб’єктів, наділених правами і обов’язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема у формуванні та реалізації державної правової політики.

Цей Закон урахував досвід законодавчого забезпечення функціонування неурядових організацій у провідних європейських країнах, у тому числі положення “Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі” (прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р.), які за своїм змістом визначають загальні засади формування національного законодавства держав-учасниць Ради Європи, що гарантує свободу об’єднань та врегульовує діяльність громадських організацій. Також були враховані Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/REC (2007) 14, прийняті Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р.

Удосконалення законодавчого регулювання інституту громадських організацій зумовлене не лише нагальною потребою дотримання міжнародних

стандартів у сфері прав людини, а й необхідністю системного правового регулювання відповідних правовідносин із державою.



Нині така взаємодія інститутів громадських організацій з державою відбувається у таких правових формах, як:

- участь у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів; залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг;
- здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі:
 - громадського моніторингу підготовки та виконання рішень;
 - експертизи їх ефективності;
 - подання органам державної влади експертних пропозицій;
 - утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами державної влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо.

Відносини між громадянським суспільством і державою не відкидають будь-яку форму державного правління за умови, якщо держава дозволяє політично активному населенню контролювати державну владу. Найбільш ефективні в цьому розумінні республіки і парламентські монархії.

Ураховуючи різноманітність приватних інтересів, громадянське суспільство не в змозі узяти на себе владні функції, але воно являє собою сукупність неурядових інститутів, достатньо сильних для того щоб бути противагою державі, не роблячи замах на її роль гаранта миру й арбітра основних інтересів. Зокрема:

- якщо зміст поняття “держава” складає сфера реалізації загальнознаючих інтересів соціальних груп, класів, етносів, то зміст поняття “громадянське суспільство” – сфера реалізації повсякденних інтересів індивідів;
- якщо держава спирається на конституцію, владу, примус, право, то як засоби реалізації цілей громадянського суспільства можуть виступати тільки переконання, правові і моральні норми, традиції, звичаї, мистецтво і т. ін.;
- якщо громадянському суспільству належить завдання породження нації, то держава виконує роль стабілізатора цього процесу;
- якщо основою держави виступають політичні інститути, органи законодавчої, виконавчої і судової влади, політичні лідери й політична еліта, то основою громадянського суспільства визнається вільний індивід з його невід’ємними правами і неполітичні організації, за допомогою яких він їх реалізує.



Громадянське суспільство – це тип взаємодії, певна модель соціальної організації з властивими їй якісними характеристиками:

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві виступають вільні і рівні індивіди, які вірять у свою здатність розв'язувати проблеми;
- для вільних і рівноправних індивідів властивими є колективні проблеми, адже їх діяльність зорієнтована на суспільні справи: індивідуалізм і конкурентність поєднуються з відносинами взаємної довіри і співпраці, здатністю йти на компроміси, зваженістю і толерантністю;
- самокеровані відносини між громадянами, не опосередковані інститутами державної влади;
- гарантованість кожній людині свободи совісті, вільного вибору свого економічного життя, ствердження пріоритету її прав, виключення монополії однієї ідеології, єдиного світогляду.



Громадянське суспільство ґрунтується на волі, рівних правах, самоорганізації інститутів і саморегулюванні.

Сталі інститути змінюються на нові в результаті нових форм соціальної нерівності, які провокують ініціативну, небачену для традиційного соціуму енергію, соціальну динаміку, поле свободи, породжують людину успіху.

Модель, в якій громадянське суспільство і держава співпрацюють, вважається оптимальною. Проте умовою її дієвості є відносна однорідність інтересів та ціннісних установок індивідів і соціальних груп.



У ліберально-демократичній традиції (Дж.Ст.Мілль, А. де Токвіль, І.Берлін) акцент ставиться на свободу і самостійність громадянського суспільства, яке утворює низку захисних структур між індивідом і державою. Таким чином забезпечується свобода від втручання ззовні, без вказівки, за допомогою яких ресурсів і яким чином вона може бути реалізована.

Соціал-демократична традиція заснована на переконанні в тому, що демократизація політичного життя повинна починатися з демократизації громадянського суспільства. Держава, згідно з цією точкою зору, повинна брати участь у забезпеченні нормального функціонування громадянських інститутів як гарант їх демократичного управління і припинення експансіонізму окремих інститутів (наприклад ринок може виявляти експансіонізм по відношенню до інших інститутів). За таких умов політичні сили (партії, рухи, групи тиску і т.ін.) виступають сполучною ланкою між державою і громадянським суспільством.



Можливі два варіанти *правової взаємодії громадянського суспільства і держави*:

- громадянське суспільство генетично і функціонально передуює правовому. Державна влада як об'єкт дії з боку політично активної громадськості

реалізує її ініціативи у формі законів. Цей варіант має ідеально-належний характер, теоретично можливий;

– правова держава не виникає з громадянського, а проголошується “існуючою” і сама ініціює оформлення громадянської держави.



У кожному випадку очевидна активна роль держави в політичному і законодавчому забезпеченні реформування і функціонування інститутів громадянського суспільства.

Роль таких інститутів держави зумовлюється тим, що тільки вони:

- виступають офіційним, тобто формальним, представником усього населення країни через представницький вищий орган законодавчої влади;
- є уособленням суверенітету народу (нації), результатом реалізації права народу на самовизначення;
- здатні забезпечити і захистити основні права людини, всіх людей, які перебувають на її території;
- покликані задовольняти загальносоціальні потреби, вирішувати загальносуспільні справи, виконувати суспільні функції;
- мають у своєму розпорядженні апарат, необхідний для виконання вказаних функцій;
- устанавлюють загальнообов’язкові для всіх суб’єктів суспільного життя правила поведінки – юридичні норми;
- володіють владою суверенною, тобто верховною, самостійною і формально незалежною;
- здатні захищати суспільний лад;
- запобігають соціально небезпечним конфліктам;
- регулюють економічні та інші суспільні відносини;
- здійснюють єдину для країни внутрішню політику – соціальну, економічну, фінансову, наукову, культурну, освітню та ін.;
- реалізують зовнішньополітичну функцію захисту інтересів і оборони країни тощо.

Саме держава є головним носієм політичної влади, головним знаряддям реалізації класових інтересів, головним суб’єктом і водночас головним об’єктом політичної діяльності та політичних відносин у суспільстві.

Тільки держава як головний інститут влади володіє правом на суверенність, тобто верховенство всередині країни, та на зовнішню незалежність. Таке становище державної влади в суспільстві впливає, по-перше, з того, що вона володіє таким засобом охорони влади, як державний апарат і, по-друге, реалізує свою волю в нормах права.

Специфічна ознака державної влади виявляється в існуванні спеціальних державних службовців, у функціонуванні армії, адміністрації, судів, служби безпеки тощо. Держава – це всеосяжна організація в суспільстві і її офіційний пред-

ставник. Саме держава володіє виключним правом на нав'язування своєї волі за допомогою апарату насильства – армії, поліції, служби безпеки тощо. Якщо влада неефективно використовує легітимне насильство, це може за певних умов призвести до поширення думки про право на використання насильства приватними особами та окремими організаціями. Така ситуація в суспільстві може підрвати державну монополію на насильство і призвести до неконтрольованого поширення насильницьких дій, що стане загрозою державній безпеці.

У суспільному житті держава володіє цілою низкою виключних прав, що притаманні тільки їй. Тільки вона володіє правом на видання законів, що регулюють суспільне життя та мають загальнообов'язковий характер. Водночас у демократичному суспільстві ця діяльність не закрито й для інших політичних сил, оскільки вони мають право законодавчої ініціативи. Виключним правом держави є право на отримання податків, які обов'язково сплачують усі без винятку верстви громадян. Держава також здійснює фінансову й зовнішньополітичну діяльність, вирішує питання війни і миру тощо.



Можна виділити *три типи взаємин громадянина і держави*:

патерналістський – ототожнення суспільства і держави, розуміння громадянина як “гвинтика” складного державного механізму, заперечення прав і свобод громадянина, встановлення тотального державного контролю за життям громадянина, визначення державою статусу і прав громадянина. Такий тип взаємин громадянина і держави тривалий час панував у СРСР;

індивідуалістичний, ліберальний – визнання того, що вільний громадянин є першоджерелом будь-якої державної влади, пріоритет індивіда по відношенню до держави, обмеження самостійності громадянина обсягом його прав і свобод, обмеження держави громадянським суспільством, мінімізація його функцій. Такий тип взаємин громадянина і держави традиційно складався в Західній Європі, США та інших країнах на основі ідеї про державу як суб'єкта затвердження моральності (Платон, Аристотель, Гегель), досягнення загальної безпеки (Гоббс), охорони права приватної власності (Локк), досягнення суспільного блага (Гроцій), затвердження загальної свободи (Руссо, Лассаль);

комунітаризм – з одного боку, протистоїть лібералізму і піддає критиці його основоположні ідеї: індивідуалістичне розуміння особистості, ліберальний універсалізм, атомістичне уявлення про суспільство, а звідси – пріоритет прав людини над іншими цінностями, процедурний характер ліберальної демократії, пріоритет приватного життя над публічним. З другого боку, комунітаризм протистоїть і колективізму, який, з цієї точки зору, означає одноманітність, конформізм і схильність до репресії стосовно індивіда. Таким чином, комунітаризм базується на ідеях розвитку індивідуальності, толерантності, плюралізму. Такий тип взаємин громадянина і держави підтримували А.Макінтайр, М.Уолцер, М.Сандел, Ч.Тейлор та ін.



Організаційна взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства є, як правило, трьох видів:

оперативна – будь-які інститути громадянського суспільства мають вступити у взаємодію з органами державної влади для вирішення гострих ситуацій;

тактична – у контакті мають перебувати інститути громадянського суспільства, що відтворюють думку громади з питань експертної оцінки стану проблем соціального розвитку та контролю за виконанням прийнятих рішень;

стратегічна – інститути громадянського суспільства мають привертати увагу державних органів до розбудови нормативно-правової бази діяльності інститутів громадянського суспільства, створення і представницької організаційної структури інститутів громадянського суспільства як у країні, так і на міжнародній арені, акредитації міжнародних організацій, представників світового громадянського суспільства в країні, що потребує широкого використання інструментарію експертизи і прогнозування соціального розвитку.

Сьогодні відомі різні форми громадської участі: збір підписів (петиція) і направлення листів; сходи, зустрічі громадян із представниками влади; вивчення громадської думки та референдуми; “гарячий телефон”; громадські (консультативні) ради; проведення незалежними експертами аналізу проблем (і шляхів їх вирішення), громадська експертиза; пропозиції проектів нормативно-правових актів та програм; відкриті слухання (громадські, депутатські, адміністрації); обговорення кампанії у ЗМІ; поширення інформаційних матеріалів, пікети, мітинги, демонстрації, рекламні, агітаційні та “лобістські” кампанії тощо.



Незважаючи на всі думки, які висловлюються в різних колах, про те, що в державах-членах Європейського Союзу немає уніфікованих законодавчих норм, які стосуються діяльності неурядових організацій, кожна держава-член має власні законодавчі норми, які регулюють дану сферу, і вони зумовлені історичними, суспільними, культурними або економічними чинниками. Скрізь існує гарантоване Конституцією право громадян засновувати, вступати або виходити з громадської організації. Також важливим є те, що особи, які мають громадянство однієї з держав-членів ЄС, можуть засновувати громадські організації у будь-якій державі Співтовариства. Єдиним обмеженням у цій сфері є запроваджена деякими державами вимога, що до такої ініціативи має бути залучена певна кількість громадян держави або осіб, які перебувають у цій державі на постійному місці проживання.

Найбільш поширеною нормою законодавчого врегулювання діяльності неурядових організацій є закони. В Австрії функціонування неурядових організацій регулюється Законом про асоціації від 1951 р., до якого нині вносяться зміни. У світлі австрійського законодавства неурядові організації мають статус юридичної особи, а також можуть здійснювати господарську діяльність.

Неурядові організації у Франції здійснюють свою діяльність на підставі так званого “Закону 1901 р.”, тобто закону, який визначає принципи діяльності асоціацій, які не ставлять за мету досягнення фінансових прибутків. У Голландії принципи функціонування неурядових організацій визначає Закон про організації та об’єднання, а у Португалії – кілька нормативно-правових документів, серед них найважливішими є “Закон про неурядові організації, які здійснюють свою діяльність для розвитку” та “Закон про неурядові організації, які здійснюють свою діяльність у сфері охорони довкілля”.

У деяких державах неурядові організації як активні інститути громадянського суспільства досягнули суттєвого рівня впливовості в законотворчому процесі. У Данії, де за різними оцінками, 90% громадян об’єднані в неурядові організації, вони можуть впливати на зміст нормативно-правових документів шляхом участі в діалозі з парламентом. Конституція Королівства Данія встановлює обов’язок погодження проектів нормативно-правових документів із тими організаціями, яких такий проект стосується. Узгодження з британськими неурядовими організаціями проводяться під час законотворчого процесу в Палаті Громад і поділяються на два етапи: неформальні – на етапі формулювання проекту закону та формальні – після другого читання проекту закону в Палаті Громад і направлення на доопрацювання у відповідній Комісії. Неурядові організації в Швеції також беруть участь у створенні законодавства у сфері питань, які стосуються ринку праці, на підставі так званого закону про участь у прийнятті рішень.

У деяких державах неурядові організації тісно співпрацюють з органами державного управління, підтримуючи їх у виконанні завдань, пов’язаних, зокрема, з реалізацією соціальної та економічної політики. Добрим прикладом може бути Фінляндія. Для фінської влади неурядові організації є постійним партнером, з яким погоджуються всі важливі рішення в рамках громадського діалогу, що ведеться владою і які стосуються соціальної, політичної та економічної сфер у широкому значенні. Уряд через систему грантів за допомогою неурядових організацій виконує завдання, які стосуються, наприклад, соціального захисту, охорони довкілля та системи охорони здоров’я.

Важливою складовою взаємодії уряду з неурядовими організаціями є покращення професійної ситуації жінок та етнічних меншин. Неурядові організації також відіграють суттєву роль у громадському житті Данії та Голландії. Уряд Бельгії встановлює співпрацю з неурядовими організаціями на підставі рамових договорів. Вони укладаються на термін п’ять років у формі конкретних програм, в яких визначаються цілі діяльності та спосіб їх виконання. У Франції було створено установи, які займаються координацією діяльності держави та організацій, що представляють громадянське суспільство. Це – Вища рада з питань міжнародного співробітництва, Міжвідомчий комітет з питань міжнародного співробітництва і розвитку, а також Комісія співробітництва і розвитку. Також у Франції створено платформу неурядових організацій, метою якої є

розвиток співробітництва з Європейським Парламентом та Європейською Комісією. В Іспанії значення неурядових організацій знайшло своє відображення у інституціоналізації контактів з органами державного та самоврядного управління. Залежно від характеру організації та її цілей вони співпрацюють із відповідними відомствами або органами конкретних автономних регіонів.

Характерною рисою діяльності неурядових організацій в Європейському Союзі є створення патронатних організацій, так званих платформ спільних дій або дискусійних форумів. В Європейському Союзі функціонує п'ять основних типів неурядових організацій, представництва яких розташовані у Брюсселі:

- організації, які діють у галузі охорони довкілля;
- організації соціального типу, які координуються Соціальною платформою;
- організації, що здійснюють діяльність у галузі розвитку та координуються Комітетом зв'язків неурядових організацій, які здійснюють діяльність у галузі розвитку;
- організації, які займаються захистом прав людини, вони проводять регулярні зустрічі на засіданнях Контактної групи з питань прав людини, що організовуються Amnesty International, FIDH та Human Rights Watch;
- постійно діючий форум громадянського суспільства.

Співпраця інститутів Європейського Союзу з неурядовими організаціями здійснюється як шляхом контактів типу “ad hoc”, так і шляхом участі в роботі комунітарних груп експертів, а також у рамках діалогу, інститути ЄС відкрито сприймають пропозиції зустрічей типу “ad hoc”, особливо на рівні експертів.

Котонуська угода та Угода з Чилі є прикладами двох різних моделей інституціоналізації ролі громадянського суспільства. На підставі Котонуської угоди залучення організацій громадянського суспільства здійснюється через двосторонні органи міжурядової співпраці, тоді як на підставі Угоди з Чилі створено спеціальний двосторонній орган, що складається з представників організованого громадянського суспільства.

У сфері політики присутні інститути громадянського суспільства, що задіяні у виробленні політики і серйозно впливають на організаційно-політичну поведінку держав, як своїх, так і партнерів.



Забезпечення прав людини, їхній реальний характер визначаються двома чинниками: наявністю інститутів громадянського суспільства і правової держави. Інститути громадянського суспільства максимально сприяють самостійній активності громадян і вільному розвитку особистості, що веде до пріоритету інтересів особистості і суспільства в цілому в їхніх відносинах з державою.

Правова держава, що забезпечує верховенство законів і гарантує забезпечення прав та свобод людини і громадянина, виступає неодмінною умовою існування інститутів громадянського суспільства. Вони можуть існувати тіль-

ки в демократичній політичній системі, оскільки вона є механізмом реалізації найважливіших прав та свобод людини і громадянина. Демократична політична система характеризується розгалуженою внутрішньою структурою громадських організацій, органів місцевого самоврядування і управлінських державних органів, що гарантують дотримання цих прав і свобод.

2.3. Конструктивні й деструктивні політичні технології

У політичних науках набув поширення термін “технологія”.



Під *технологією* розуміється система чітко скоординованих елементів: цілі – процедури (правила) – засоби – операції (дії) – мотиви (стимули); будь-яке перетворення початкових матеріалів (люди, інформація, фізичні матеріали) для отримання бажаних результатів у вигляді продукції або послуг; система знань про способи, засоби, методи, форми діяльності людини та механізм їх практичного використання в управлінні, побуті, виробництві, медицині тощо.



Технологія політична – методи розв’язання політичних проблем, вироблення політики, її реалізації, здійснення практичної політичної діяльності. Технологія політичної діяльності – це комплексна система методів і способів дії на об’єкт політики з метою досягнення певної мети. Сфера застосування технологій лежить, як правило, у площині практичної діяльності політичних суб’єктів щодо здійснення виробленого політичного курсу і досягнення конкретної політичної мети й завдань.



Необхідно розрізняти терміни “*політичні технології*” і “*технології в політиці*”. Останнє поняття може включати не тільки переважно політичні компоненти, а й широкий спектр організаційних, дипломатичних, військових, фінансових, інформаційних, психологічних, маніпулятивних, комп’ютерних та інших форм і методів діяльності, направлених на досягнення поставлених політичних цілей.

Термін “політичні технології” широко використовується в сучасній філософській і політологічній літературі, у публіцистиці. *Політичні технології* – це технології реалізації влади. Боротьба за владу, її утримання й використання породжує множинність політичних технологій, спрямованих на завоювання й утримання політичної та духовної влади, а також влади над розумом і серцями людей, над громадською думкою.

Ще Н.Макиавеллі у своїй роботі “Державець” описав прийоми утримання, завоювання і управління владою, які сьогодні цілком можуть бути визначені як політичні технології.

Політичні технології – це сукупності найбільш доцільних прийомів, способів, процедур реалізації функцій політичної системи, скерованих на під-

вищення ефективності політичного процесу і досягнення бажаних результатів у сфері політики.

Політичні технології включають як прийоми досягнення негайного локального короткочасного результату (тактика), так і отримання глибокого, глобального, тривалого ефекту (стратегія). Використання тих або інших політичних технологій визначає ефективність державного, політичного управління, регулювання політичних процесів, стійкість політичної системи і всього політичного простору.

Політичні технології визначаються типом суспільного розвитку (домінуванням у ньому еволюційних або революційних процесів), характером режиму (демократичний, авторитарний, тоталітарний тощо). Вони поширюються на все поле політичної влади та державного управління. Через це вони включаються як у *конвенційні* (легальні) процеси застосування політичної влади і відповідного розподілу ресурсів держави, так і в *неконвенційні*, тобто такі, що припускають використання прийомів і процедур, прямо заборонених законом або що суперечать політичним традиціям. Такими технологіями є, наприклад, технології підривних акцій, тероризму або маніпулювання громадською думкою тощо.

Побудова політичних технологій здійснюється за допомогою аналітичного цілепокладання й подальшого розподілення діяльності на окремі етапи, стадії, операції відбору адекватних ефективних методів, засобів та логіки їх застосування залежно від реалізовуваних цілей.

У структуру політичних технологій, як правило, входять три найбільш значущі компоненти: специфічні знання; конкретні прийоми, процедури та методики дій; різні техніко-ресурсні компоненти.



Існують *два способи формування технологій* – суб'єктивний та аналітичний. Перший заснований на переважно суб'єктивному (волютаристському) підході. Він закладає в основу конструювання оптимальної послідовності дій стандарти здорового глузду, практичний досвід суб'єкта і його інтуїцію, симпатії, культурні стереотипи, звички і інші індивідуальні особливості його світосприймання. Власне без таких компонентів практично ніколи не дається оцінка цілей, не визначаються шляхи формування ресурсів їх досягнення. Проте в такому випадку ці компоненти не стільки самі переважають, скільки блокують та обмежують застосування інших, зокрема точніших, аналітичних підходів. І хоча в цілому вони нерідко виправдані та навіть дають позитивний результат (наприклад при використанні в кризових ситуаціях), проте за інших рівних умов цей метод алгоритмізації цільової діяльності можна розцінити як обмежений.

У більшості випадків проблемне поле сучасного політичного середовища визначається наявністю низки *етапів розробки і здійснення політичних технологій*. До їх числа належать: діагностика й моніторинг соціально-полі-

тичної ситуації; постановка цілей та завдань, які повинні бути досягнуті за допомогою конкретної політичної технології; порівняльний аналіз можливих варіантів реалізації поставлених цілей тощо.

Уже під час святкування річниці помаранчевої революції одними з основних питань, що постали в середовищі вітчизняного політикуму, були можливість і передбачувані терміни повторення Майдану. Актуальність цього питання підтвердила Революція Гідності 2014 р. Вона не зменшується й зараз, про що свідчить високий рівень протестних настроїв у суспільстві.

З огляду на таку ситуацію ще більш актуальною для науково-теоретичного осмислення й практичного впровадження в політичне життя сучасної України стає проблема застосування деструктивних політичних технологій.

Започаткування певних демократичних традицій, які цілком відповідають характеру загальноєвропейської політичної еволюції в Україні, відбувалося ще за часів Київської держави (IX–XIII ст.). Ще в Київській державі всенародне віче час від часу набувало форм як конструктивної, так і деструктивної політичних технологій. Крім того, слов'янську традицію віча важко ототожнювати з античною традицією народних зборів не лише внаслідок їх надзвичайного, як правило, характеру, а й з огляду на слабку керованість цього процесу, практичну непередбачуваність його результатів і наслідків, які інколи мали досить радикальний характер.



Механізм *прямої демократії* – це не подія, а процес, регулярний та об'єктивний. У сучасній Україні він лише формується, причому переважно знизу і тому багато в чому має стихійний та протестно-орієнтований характер. Те, що Майдан – не унікальна історична подія, а частина об'єктивного процесу довгострокового розвитку, підтверджується повторюваністю випадків прямого протестного впливу громадян на державну політику України на всіх рівнях. Далі були, власне, не лише “помаранчеві”, а численні свої “майдани” в регіонах. Їх значущість на рівні міст та сіл анітрохи не менша, ніж на загальнонаціональному рівні. Бурхливий процес прямого волевиявлення народу України завершився Революцією Гідності. Але, власно кажучи, ця революція триває досі.

Звичайно, багато що було зрежисовано політтехнологами. Але скрізь абсолютна більшість людей брала участь у протестах не за гроші, а за переконанням. Наступним аргументом на користь механізму прямої демократії, який формується в Україні, є його безпрецедентний мирний характер. І не лише порівняно з іншими “кольоровими” революціями на пострадянському просторі, а й з “євросоюзними” політичними традиціями.

Останнім аргументом на користь механізму прямої демократії є його вияв лише в питаннях стратегічного розвитку країни, які безпосередньо стосуються інтересів виборців. Спроби звернення до нього для вирішення осо-

бистих політичних або бізнесових проблем безперспективні, хоч би як щедро їх фінансували.



Фактично йдеться про “майданну” демократію в Україні. Її характерними особливостями є:

- менший рівень орієнтації на особистість лідера або політичної команди;
- вищий рівень орієнтації на конкретні шляхи розв’язання системних проблем;
- висока соціальна спрямованість;
- поява вимог щодо легітимізації механізму “майданної” демократії та його конституційного оформлення.

Саме революція як “швидка зміна встановленого політичного, соціального чи економічного порядку суспільства здебільшого насильницьким способом” є найбільш традиційною та результативною формою прямої демократії. За своєю основною ознакою – масовістю – сучасна революція має дійсно демократичний характер. На відміну від натовпу (охлос), слабо керована активність якого притаманна масовим акціям протесту, демос (народ) як організована сила є основним діючим суб’єктом революції. Не дарма головним гаслом помаранчевої революції став вислів “Разом нас багато, нас не подолати!”. Тут доречно згадати славнозвісну Декларацію незалежності США, у вступній частині якої пояснюється правомірність революції “у випадку, якщо уряд порушує базові права підданих”.



На відміну від своїх попередниць ХХ ст., *сучасні демократичні революції за своїм характером переважно мирні. “Кольорові” революції* відбуваються здебільшого як кампанії загальнонаціональних протестів, мітингів, пікетів, страйків та інших акцій громадянської непокори.

Тому, як і її історичні попередниці, Революція Гідності мала характер громадянського протистояння. Основною базою об’єднаної опозиції стали західні та центральні регіони країни. Громадська думка західних країн була переважно на боці української опозиції. Таке протистояння зрештою набуло гостро-конфронтаційного (кривавого) характеру. Це свідчить про деструктивний характер революції як засобу прямого народного волевиявлення. Однак унаслідок Революції Гідності в Україні – де факто – відбулися зміни не лише в суспільно-політичній свідомості населення, а й у державному устрої.

Проте можливість “зміни правлячої еліти України”, що мала б стати наслідком кожної революції, залишається глибоко полемічною, оскільки обіцяна лідерами Революції Гідності “радикальна реформа” так і не відбулася. Не відбулося також і радикальних змін у середовищі політичних еліт. Загалом це вказує на один із суттєвих недоліків мирних революцій. До того ж надто по-

вільно в сучасних демократичних умовах спрацьовує й описаний ще В.Парето механізм еволюційного заміщення політичної еліти.



Існує низка ознак, за якими можна відрізнити справжню революцію від квазіреволюції, а саме:

- волевиявлення народу повинно мати масовий та радикально-протестний характер;
- легальна політична влада внаслідок масових народних заворушень втрачає свою легітимність і змушена достроково, тобто без виборів залишити свої владні позиції;
- під час масових протестів обов'язково має “пролитися кров”. Саме цей етап позначає “точку неповернення” революції;
- після делегітимізації політичної влади обов'язково настає “період анархії”. Причому він може тривати як незначний проміжок часу, так і досить довго;
- післяреволюційну анархію можна подолати тільки радикальними політичними заходами на кшталт “м'якої диктатури”.

Післяреволюційна диктатура поступається місцем іншому політичному режиму, відмінному від дореволюційного, що встановлюється шляхом демократичних виборів.



Один із висновків, який можна зробити з досвіду дії вищеописаних механізмів – масового протестного волевиявлення й мирних революцій, – необхідність застосування інших, також цілком притаманних сучасній демократії форм прямого волевиявлення населення з поступовим заміщенням деструктивних політичних технологій на конструктивні.

Важливе місце у “політичних змаганнях” всередині парламенту займають різного роду *електоральні технології* – залучення виборців у період між виборами для громадсько-політичного тиску на політичних опонентів з метою “нав'язування” їм своєї політичної позиції.

Традиційним засобом політичного тиску є *мітинги* та *демонстрації* – сплановані й чітко організовані публічні акції, які спрямовані на залучення й активізацію прихильників певної політичної сили для вираження громадсько-політичної позиції населення відносно подій, що відбуваються в соціальній, політичній, економічній тощо сферах. Проведення мітингу чи демонстрації (мітинг у русі) є досить ризикованим заходом. Проводити його краще у двох випадках: якщо існує гарантія його сприятливого висвітлення у ЗМІ і є впевненість, що на мітинг прийде велика кількість народу. Якщо цього не станеться, існує велика вірогідність, що він виглядатиме невдало, чим відразу ж скористаються політичні конкуренти.

Ефективними серед масових заходів є *пікети*, оскільки їх просто організувати і, на відміну від мітингу, практично неможливо “провалити”. *Пікети* – це ви-

ставлення транспарантів із політичними лозунгами в місцях великого скупчення людей (станції метро, ринки, зупинки) агітаторами, які проводять агітацію, поширюють агітаційні матеріали, можуть використовувати на пікетах технологію “збирання підписів”. Але для української ментальності, на відміну від американської, ця технологія зворотного зв’язку та мобілізація практично не працює. Пікети створюють ефект присутності політичної сили й підтримки її гасел народом.



“Партизанські” пікети є однією з форм проведення пікетів. Прикладом може служити голосне обговорення кількох пасажирів у громадському транспорті діяльності певної політичної сили, її лідера тощо.

Концерт (політичний), як правило, застосовується у виборчому процесі. Цією технологією стартують і закінчуються виборчі кампанії, коли заборонена офіційна агітація. Поряд з цим політичний концерт використовується для мобілізації та активізації громадськості у міжвиборчий період. Мета – створення ілюзії “конструктивної громадської підтримки” позиції певної політичної сили.

Наметові містечка – організація на майдані чи в парку довгострокових акцій протесту із залученням стійкого електорату певної політичної сили сьогодні.

Адресні політико-соціальні проекти. За наслідками проведення соціологічних досліджень політична сила визначається зі своїми основними меседжами та категоріями свого електорату. Для їхнього зацікавлення та активізації проводяться адресні проекти.



Прикладом є розрахований на студентів проект “Перше робоче місце”, оскільки, за соціологічними дослідженнями, для студентства питання зайнятості є актуальним питанням і за пріоритетністю стоїть на першому місці.

Робота мобільних агітаційних бригад (МAB). Така технологія фінансово витратна (вимагає великих бюджетів), але й окупається для великих кампаній. У центральних містах регіону створюється група чи групи агітаторів, що здійснює агітаційні радіальні виїзди у віддалені населені пункти області. До складу такої групи входять масовики, що організують міні-концерт, юрист, який на місці організує роботу суспільної приймальні, агітатори, які проводять агітацію, роздають агітаційні матеріали тощо.

Листівкова експансія – кампанія з поширення друкованого агітаційного матеріалу.

Зустрічі з політичним лідером. Такі зустрічі необхідно проводити або у місцях великого скупчення прихильників (заводи, підприємства), або наперед організованих акціях (мітинги, телемости, вуличне телебачення), або в проблемних місцях (дитячі будинки, лікарні тощо). Так само під час проведення такої технології необхідно врахувати обов’язковість зворотного зв’язку: питання-відповіді, передача листів, особисте спілкування з прихильниками.



Рекламна агітація, що дає змогу вирішувати низку завдань, зокрема:

- формування та підтримка іміджу певної політичної сили;
- розробка політичного бренду та агітаційних матеріалів;
- розробка та розміщення прямої реклами у ЗМІ;
- підготовка та реалізація PR-кампаній;
- розробка й випуск зовнішньої реклами та поширюваних агітаційних матеріалів.

Зовнішня реклама є, напевно, найбільш традиційним і відпрацьованим методом політичної агітації. Сюди входить усе, що може привернути увагу та погляди виборців. Це можуть бути бігборди, ситілайти, плакати, наліпки на машинах, машини з прапорами і стрічками тощо.

Суть *телефонної агітації* полягає в тому, що громадянам дзвонять від імені соціологічної служби і просять відповісти на кілька питань. Опитувальник містить 3-5 питань і складається так, щоб провокувати сприятливі для певної політичної сили відповіді, внаслідок чого громадянин як би сам для себе формує позитивний образ цієї політичної сили або негативний образ її опонентів. До телефонних технологій можна також віднести і sms-агітацію. Для реалізації цього методу необхідно провести попередній sms-проект із зворотним зв'язком з метою виявлення мобільних номерів прихильників певної політичної сили. Потім на основі отриманої бази прихильників можна проводити розсилки агітаційних послань, повідомлень про акції, запрошення до участі у них.

ЗМІ і інтернет-технології. Політика здійснюється передусім в інформаційному просторі, оскільки, як гласить відома теза, хто володіє інформацією, той володіє світом. Особливий напрям розвитку комунікації та технологій реалізовуватиметься на основі поєднання можливостей телебачення та Інтернету. Україна тільки виходить на рівень, коли інтерактивні технології упродовжуються в життя. Насамперед це вуличне телебачення і передачі, де Інтернет бере участь ніби усередині них самих. Необхідно зазначити, що цей підхід уже активно поширюється у вітчизняному політичному PR.



Прикладом застосування публічних інтерактивних технологій може бути вуличне телебачення – абсолютно новий тип комунікації. Воно полягає ось у чому: у певне людне місце приїжджає телестанція, розгортається передавальна апаратура і починається сесія на вибрану тему – вільний діалог із присутніми непідготовленими глядачами-учасниками дійства. Найважливішими ефектами цієї технології є ефект присутності та комунікації з недоступними й конфліктними середовищами. Втім одного тільки веб-сайту недостатньо. Електронна пошта є найважливішим компонентом у проведенні кампанії онлайн, особливо для мобілізації прихильників та добровольців. Електронні списки розсилки перебувають на передовій лінії політичної

діяльності в Інтернеті. Он-лайн-політичне опитування є ще однією сферою, в якій можна спостерігати все тісніший перетин Інтернету з повсякденним життям пересічних українців.

Комбінація різних методів. Різні кампанії на різних рівнях використовують різні комбінації методів політико-агітаційної роботи з громадянами. З тим, як варіюватимуться ресурси часу, грошей і людей, комбінацій методів такої роботи з громадянами може бути безліч. Причому ніколи дві кампанії не будуть схожі одна на одну, що також досить важливо для якості політичної агітації.

У сучасних умовах динамічних соціальних змін, які переживає українське суспільство, у практиці політичного управління все ширше затверджується інноваційний метод освоєння соціального простору – його технологізація.



Політичні технології все більшою мірою виступають як інтелектуальний наукоємний ресурс. Його використання дає змогу не тільки вивчати та передбачати різноманітні зміни в суспільному житті, а й активно впливати на практичне політичне життя, одержувати прогнозований політичний результат.



Суть політичних технологій можна трактувати як комплексний інноваційний механізм виявлення й використання прихованих потенціалів політичної системи, отримання оптимального результату за найменших управлінських витрат.

Можливості застосування політичних технологій у період між виборчими кампаніями практично безмежні. Проте в сучасній Україні використовуються вони нераціонально і далеко не завжди адекватно меті політичного суб'єкта. Сьогодні в українському суспільстві склалася реальна суперечність між величезним інтелектуальним потенціалом та рівнем застосування політичних технологій у різних галузях політичного управління, зокрема в парламентській діяльності. Саме тому необхідним постає постійне удосконалення і пристосування технологій під українську ментальність, а в її контексті і під процес управління державою. Недостатньо ефективного, а інколи й негативного, використанню технологій у політичному процесі сприяє недосконалість правової бази, яка дає змогу обходити законодавство.

Необхідною умовою реального, а не декларативного, верховенства народу в політичній системі країни є фіксація його волевиявлення з найважливіших питань суспільного розвитку, відповідно до чого й корелюються позиції учасників політичного процесу. Зокрема, намагання впливових політичних гравців трактувати рішення народу у сприятливому для себе напрямі ускладнює відповідну фіксацію. Крім того, воно потребує ефективної системи механізмів, які забезпечували б трансформацію в політичні рішення настанов, що сформувалися в суспільній свідомості.

Роль народу як суверена полягає в можливості здійснювати остаточний вибір, що ніким не може бути скасований. Саме тому теза про фактичну неможливість тривалого перебування активних суб'єктів політичного процесу поза полем прямого чи опосередкованого впливу народу за сучасних умов навряд чи може бути спростована навіть щодо тих країн, де демократичний устрій не консолідований.

Для кожної окремої країни вплив народу на перебіг політичних процесів різний. Він визначається розвиненістю політичної системи, демократичних інститутів та відповідних практик. Тому доволі часто варіантами вибору народу є “вибір між поганим і ще гіршим”.

Ще давньогрецькі софісти довели, що шляхом маніпуляції питаннями, відповідь на які може бути лише “так” або “ні”, можна легко змусити співрозмовника схвалити твердження, з яким він не згоден. Відповідно, ефективність впливу народу на політичний процес визначається множиною варіантів, серед яких він міг би обирати. Механізми політичної комунікації мають забезпечувати наявність інформації про такі варіанти у суспільній свідомості, а механізми фіксації волевиявлення – наочно засвідчити, який із них народ підтримав.



У демократичному соціумі влада народу найяскравіше виявляється під час використання імперативних форм безпосередньої демократії. За сучасних умов реалізація безпосередньої влади народу майже завжди пов'язана з проведенням *всенародних голосувань*, насамперед *загальнонаціональних виборів та референдумів*.

Вони є головними політичними подіями, що визначають перебіг практично всіх процесів певної політичної системи. До участі в таких процедурах залучається максимальна кількість громадян. Це забезпечує найвищий рівень демократичної легітимності рішень, прийнятих у такий спосіб. Результати виборів та референдумів оформлюють документально, вони обов'язкові для всіх учасників політичного процесу. У конституціях та законодавчих актах більшості держав закріплено ознаки, дотримання яких дає можливість розглядати результати прямої демократії як волю народу.



Серед політичних технологій, притаманних прямій демократії, немає таких, що однозначно можна трактувати як конструктивні чи деструктивні. Усе залежить від мети, їх спрямування та контексту політичних подій. В ідеалі – демократична держава повинна так будувати свій діалог із громадянами, щоб у них не виникало потреб у застосуванні політичних технологій прямого впливу на державну владу. Утім, це не вдалося досі жодній демократичній державі. Саме тому політичні технології прямого народного волевиявлення лишаються актуальними й дієвими засобами сучасного політичного процесу.

2.4. Люстраційні процедури в системі публічного управління



У вересні 2014 р. в Україні прийнято Закон України “Про очищення влади”, яким встановлено адміністративно-правові основи регулювання спеціального інституту очищення влади – люстрації. Запровадження люстрації викликало значний резонанс у суспільстві, наукових та фахових колах. Тому наразі, безсумнівно, надзвичайно актуальним питанням є дослідження праворозуміння цього поняття, його природи та сутності.



У ч. 1 ст. 1 Закону України “Про очищення влади” надано таке нормативно-правове визначення *люстрації*: “очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування”.



Із вищенаведеного виходить, що законодавчий підхід до праворозуміння цього поняття визначає його в широкому розумінні. Тому “люстрація” в законодавстві України має змішану правову природу і як спеціальний інститут адміністративного права, і як загальний вид юридичної відповідальності, що впливає із системи адміністративного та кримінального законодавства.

На сьогодні окремі положення Закону “Про очищення влади” на предмет конституційності переглядає Конституційний Суд України (далі – КСУ). Цілком імовірно, що КСУ визнає його положення неконституційними і така ситуація буде оптимальною з таких підстав. У влади не буде виходу як розпочати реальний процес розслідування діянь осіб, на яких поширюються положення наведеного законодавства, надати таким діям правову та кримінально-правову оцінку на основі індивідуального підходу, а не здійснення необґрунтованих антидемократичних та антиконституційних заходів переслідування на основі колективної відповідальності. Суспільство вимагає саме публічних розслідувань та притягнення винних до кримінальної відповідальності, а не звільнення всіх за певними критеріями з посад. Крім того, відповідне рішення КСУ забезпечить захист громадянам у межах національних судів та зменшить вартість компенсації за рахунок бюджету, яку в Україні довелося виплатити за відповідними рішеннями проти України в Європейський суд з прав людини.



Слід також звернути увагу на те, що 17 жовтня 2019 р. Європейський суд з прав людини у справі “Полях та інші проти України” (заяви № 58812/15, 53217/16, 59099/16, 23231/18 та 47749/18) визнав, що звільнення державних службовців на підставі Закону України “Про очищен-

ня влади” призвело до порушення їхніх прав. Суд вирішив, що цей Закон застосовується до дуже широкого кола осіб і призвів до звільнення заявників лише на тій підставі, що вони обіймали посади на державній службі протягом більш ніж року за часів президентства В.Януковича, або на підставі зайняття посад у Комуністичній партії до 1991 р.

Отже, вказаний Закон не зважав на особисту роль, яку відігравали заявники, а також на те, чи були вони особисто пов’язані з будь-якою недемократичною діяльністю, що мала місце в період правління колишнього президента.

У цьому сенсі український закон про очищення влади відрізняється від процедур люстрації, які були запроваджені в інших державах Центральної та Східної Європи і які були більш цільовими і вузькоспрямованими.

Європейський суд з прав людини постановив, що Україна має сплатити кожному заявникові 5000 євро на відшкодування моральної шкоди. Суд також присудив 1500 євро першому заявникові та по 300 євро другому і п’ятому заявникам на кожного на відшкодування судових витрат.



Повертаючись до антикорупційного напрямку люстрації на основі остаточного висновку Венеційської комісії від 19 червня 2015 р. № 788/2014 необхідно зазначити, що Комісія скептично оцінювала поєднання антикорупційних заходів і суто люстраційних заходів в одному Законі з огляду на те, що останні підлягають оцінці крізь призму різних міжнародних стандартів. Необхідно підкреслити, що автоматична дискваліфікація від доступу до публічних посад за період у 10 років усіх осіб, перевірка яких виявила деякі порушення незалежно від характеру і ступеня цих порушень, – це радикальна міра, яка викликає у Комісії запитання, чи може це відповідати принципу пропорційності – одному з принципів процесу очищення влади.

Зокрема зазначається, що відповідні санкції є вищими, ніж санкції, які встановлені в Кримінальному кодексі України, на момент вчинення відповідних корупційних злочинів, у чому може полягати непропорційність антикорупційних заходів у відношенні до загального законодавства. Як захід юридичної відповідальності, відповідна санкція згідно з конституційними приписами та міжнародними стандартами не може застосовуватися до діянь, що були вчинені до вступу в дію аналізованого Закону. Отже, напрям боротьби з корупцією та його правове регулювання в подальшому мають бути “виокремлені” із положень Закону України “Про очищення влади” та перенесені в загальне антикорупційне законодавство, у тому числі й кримінально-правове.



Звернемо увагу також на те, що метою люстрації є не покарання тих осіб, які презюмуються винними, а захист демократії, яка нещодавно виникла. Проте сам зміст Закону вказує на те, що відповідну мету люстраційних заходів досягнути буде досить складно. Люстрація в

Україні проводилася з метою повернення довіри суспільства до об'єктів люстрації (Президент України, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, посадові особи якого підлягають люстрації у порядку, визначеному Законом України “Про очищення влади”). Утім, мета люстрації – повернення довіри до влади – поки що не досягнута.

Ведучи мову про узурпацію влади громадянином В.Януковичем, необхідно навести п. 3 резолютивної частини рішення КСУ від 05 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005, відповідно до якого положення ч. 4 ст. 5 Конституції України “ніхто не може узурпувати державну владу” треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їхніми об'єднаннями. Однак дивною є ситуація, коли на дату прийняття Закону України “Про очищення влади” і набуття ним чинності не було вироку або хоча б кримінального провадження за фактом незаконного захоплення влади державної влади громадянином В.Януковичем.



А тому, з юридичної точки зору, поняття авторитарного чи “диктаторського” режиму існує тільки в провладних політиків, а також тієї частини громадськості, яка вірить та підтримує їх та ЗМІ, які висвітлюють інформацію у відповідному інформаційному просторі.

Як уже зазначалося, відносно осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю вживали заходів, спрямованих на підризу основ національної безпеки, то ці питання також урегульовані кримінальним законодавством. Однак на сьогодні також не має значної кількості вироків, які б набрали законної сили щодо державних службовців, які підпадають під дію Закону.

Незважаючи на те, що режим В.Януковича мав антинародний та антидемократичний характер, правове поле в Україні не переставало діяти, а закони, у тому числі антикорупційні, характеризувалися як тоді, так і сьогодні високою якістю та ефективними механізмами. Тому ці правові механізми мають бути негайно використані для реального розслідування протиправних дій осіб та їх якнайшвидшого притягнення до кримінальної відповідальності на підставі чинного законодавства.



Парламентською Асамблеєю Ради Європи в Резолюції 1096 (1996) “Про заходи, спрямовані на ліквідацію спадку колишніх комуністичних тоталітарних режимів” від 27 червня 1996 р. (далі – Резолюція ПАРЕ 1096 (1996) підкреслюється, що загалом ці [люстраційні] заходи можуть бути сумісні з демократичною державою, заснованою на верховенстві права, якщо вони відповідають кільком критеріям. По-перше, у кожному окремому випадку має бути доведена вина, яка є скоріш індивідуальною, а не колективною – і це підкреслює необхідність індивідуального, а не колективного застосування законів про

люстрацію. По-друге, має бути гарантовано право на захист, презумпцію невинуватості, а також право на оскарження до суду. Помста ніколи не може бути метою таких заходів; також не допускаються політичні чи соціальні зловживання процесом люстрації. Мета люстрації – не покарання ймовірно винних (це є завданням прокурорів та кримінального законодавства), а захист молодій демократії” (п. 12, 13 названої Резолюції).



Крім того, як зазначає ПАРЄ, метою люстрації має бути усунення загроз порушення основних прав людини та демократичного процесу, а не переслідування політичних опонентів чи покарання осіб, які, як убачається, є винними у вчиненні протиправних діянь, оскільки це є питанням кримінального переслідування, а не люстраційного процесу.



А тому, оскільки питання узурпації влади та авторитарності режиму не було належним чином встановлено в кримінально-правовому порядку, *українська люстрація* може розглядатися як встановлення презумпції колективної вини людей, які працювали на державній службі й у правоохоронних органах та виконували свої функціональні обов’язки. Необхідно докласти значних зусиль для оптимізації цього Закону, щоб люстрація в Україні не стала інструментом зведення політичних рахунків і політичних переслідувань.

Між тим, процедура, за якої відбувалось ухвалення Верховною Радою відповідного законодавства, мала низку грубих порушень, на що також звернули увагу міжнародні інституції, зокрема Венеційська комісія.

Венеційська комісія у своєму Проміжному висновку зазначила, що ухвалення Закону України “Про очищення влади” проходило у своєрідних умовах: перше і друге читання відбулося з місячним інтервалом, з більше ніж 400 поданими поправками, текст законопроекту та пропонувані до нього поправки не були оперативно надані депутатам протягом останнього голосування, а саме голосування проходило під тиском протестуючих, які блокували будівлю Верховної Ради.

Власне текст цього Закону було оприлюднено тільки після того, як Закон був підписаний спікером за кілька днів після його ухвалення. Венеційська комісія підкреслила, що такі процесуальні порушення не відповідають принципам верховенства права, негативно впливають на його легітимність, що особливо проблематично для закону, спрямованого на відновлення довіри до органів державної влади та забезпечення відкритого та прозорого здійснення влади. Тому Венеційська комісія закликала український парламент не допускати подібних порушень у майбутньому.



Найбільш очевидними процедурними порушеннями (не беручи до уваги політичні аспекти тиску на парламент) були:

- голосування за законопроект, остаточний текст якого був невідомий депутатом;
- сумнівність належного розгляду всіх правок профільним Комітетом;
- голосування за законопроект “не з першої спроби”, шляхом повернення до розгляду (яке хоча і є типовим для чинного складу парламенту, але не відповідає Регламентові).

Зокрема, 16 вересня 2014 р., коли Верховна Рада України вдруге за день не підтримала ухвалення законопроекту в другому читанні та в цілому, депутати також не проголосували за повернення до розгляду проекту Закону “Про очищення влади” (№ 4359а) о 17:46. Ідеться про те, що рішення про повернення було відхилене, але при цьому означене питання (щодо повернення до голосування) вже о 17:56 було винесено на голосування знову і підтримане.

Тому фахівці в галузі права та науковці повинні наголошувати на необхідності його зміни новим Законом України “Про очищення влади”.

Не потрібно займатися популізмом, а розпочати нарешті реальне розслідування злочинів, учинених державними службовцями у відповідні періоди та притягнути кожну винну особу до відповідальності згідно із чинним законодавством. Наведений Закон слугує лише прикриттям для небажання або неспроможності здійснити реальне публічне притягнення винних осіб до відповідальності й дає можливість уникнути покарання.



З огляду на те, що люстрація є більшою мірою адміністративно-правовим інститутом, необхідно приділити увагу адміністративно-правовому регулюванню цього процесу в Україні з урахуванням попередньо висловлених зауважень до цього законодавства.



Спеціальними нормативно-правовими актами, які регулюють інститут люстрації в Україні, є:

- Закон України “Про очищення влади” від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII;
- Закон України “Про відновлення довіри до судової влади в Україні” від 08 квітня 2014 р. № 1188-VII.



До системи законодавства про люстрацію належать також такі підзаконні нормативно-правові акти:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 563 “Деякі питання реалізації Закону України “Про очищення влади”;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 1025-р “Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України “Про очищення влади”;

- Наказ Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2014 р. № 1704/5 “Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України “Про очищення влади”;
- Наказ Міністерства фінансів України від 03 листопада 2014 р. № 1100 “Про затвердження Порядку проведення перевірки достовірності відомостей, передбачених пунктом 2 частини п’ятої статті 5 Закону України “Про очищення влади”, та форми висновку про результати такої перевірки;
- Наказ Міністерства юстиції “Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України” від 04 листопада 2014 р. № 1844/5;
- інші відомчі акти прийняті на виконання Закону України “Про очищення влади”.

Положення законодавства про люстрацію повинні відповідати Конституції України та Конвенції “Про захист прав людини та основоположних свобод” від 04 листопада 1950 р., які встановлюють загальні положення щодо правопорядку в державі, а також урегульовують питання юридичної відповідальності (ст. 8, 9 Конституції України).



Якщо розглядати люстрацію у широкому розумінні цього слова, включаючи обмеження щодо зайняття посад в органах публічної адміністрації, до загального законодавчого регулювання очищення влади в Україні необхідно віднести також:

- Закон України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII;
- Закон України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII;
- Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07 червня 2001р. № 2493-III;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X;
- Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. №2341-III.

Саме останні два законодавчі акти встановлюють санкції за вчинені правопорушення, які можуть бути підставою для застосування судом заходів відповідальності, у тому числі заборони обіймати посади в органах державної влади.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України “Про очищення влади” очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю вживали заходів (та/або сприяли їх ужиттю), спрямовані на узурпацію влади Президентом України В.Януковичем, підриг основ національної безпеки і обо-

рони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і базується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист. Однак правове регулювання люстрації в Україні назвати таким, що відповідає заявленій меті Закону, а тим більше її принципам, складно.



Положення щодо адміністративних заборон на зайняття посад в органах публічної адміністрації встановлені у ст. 3 Закону України “Про очищення влади”. Підстави для застосування таких заборон можна поділити на два види:

- виключно посада, яку обіймала особа у вказані в законодавстві періоди;
- посада та конкретні дії, бездіяльність або рішення, які були вчинені, допущені чи прийняті відповідними особами.



Аналізуючи Закон України “Про очищення влади”, можна встановити такі напрями люстрації:

- очищення влади від осіб, які сприяли узурпації влади громадянином В.Януковичем, із вчиненням протиправних дій або ж без таких;
- очищення влади від осіб, які працювали за часів комуністичного режиму в органах радянської влади, у тому числі репресивних, чи співпрацювали з останніми як інформатори (декомунізаційний напрям);
- очищення влади від осіб, які співпрацювали із спецслужбами іноземних держав (йдеться про РФ), на шкоду територіальній цілісності та незалежності України (зазначимо, що на цьому напрямі, як не дивно, акценту не зроблено);
- очищення влади від осіб, які здійснили незаконне збагачення у період зайняття посади президента громадянином В.Януковичем (антикорупційний напрям, на якому також не зроблено акценту).



Сама ідея прийняття окремого Закону України “Про очищення влади” є прийнятною, однак такий Закон не може встановлювати ретроспективної відповідальності осіб, за винятком політичної, яка полягатиме в оприлюдненні закритої інформації про дії посадових осіб, які підпадають під дію цього Закону. Спрямування вищеназваного Закону повинно стосуватися поліпшення адміністративних процедур виявлення протиправних дій з метою сприяння притягненню до індивідуальної відповідальності винних осіб.

Закон України “Про очищення влади” у нинішньому вигляді є не лише таким, що суперечить Конституції України та Конвенції про захист прав і основоположних свобод, а й таким, що є шкідливим для процесу очищення

влади. Незважаючи на всі гучні політичні заяви, цей Закон дасть змогу уникнути юридичної відповідальності особам, які вчинили протиправні дії, більше того, дасть можливість таким особам отримати відповідні компенсації за рахунок платників податків.

2.5. Лобізм у парламентській діяльності

Лобіювання як головний засіб впливу інтересів

Лобізм у його позитивному сенсі постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, оскільки є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо).



Семантично “лобіювання” – це неофіційний, кулуарний вплив на законодавців.



Як засіб впливу на владу політичне лобіювання здійснюється в таких напрямках:

- виступи в комітетах і комісіях парламенту;
- розробка законопроектів і залучення експертів до вироблення нормативних документів;
- особисті зустрічі із законодавцями, контакти, переговори;
- використання методів (public relations) для формування суспільної думки;
- організація кампаній тиску з місць (наприклад численні листи з вимогами та пропозиціями виборців, що їх отримують депутати);
- організація проведення і широкомасштабне оприлюднення результатів соціологічних досліджень;
- цілеспрямовані дії “своїх людей” в органах влади;
- фінансування виборчих кампаній;
- пряий підкуп посадових осіб.



Залежно від того, на яких суб’єктів прийняття рішень лобісти спрямовують свій тиск, розрізняють парламентський, президентський та урядовий лобізм.

Стосовно політичної системи лобізм може бути зовнішнім (тиск на органи влади зі сторони), або внутрішнім (лобістами є депутати парламенту, члени уряду, оточення президента, сам президент тощо).



Основними техніками *політичного лобіювання* є:

- контроль за виборчими процесами;
- “інвестування” власного політичного лобі у законодавчі органи влади;
- створення та діяльність груп тиску;
- формування громадської думки та мобілізація тиску з боку населення для прийняття законодавчих актів.



Реалізація завдань, які стоять перед групами інтересів у європейських країнах, тісно пов’язана з діяльністю політичних партій. Ці групи, використовуючи наявні ресурси й засоби, сприяють проходженню відповідної партії до парламенту, а надалі активно взаємодіють із ними в розв’язанні проблем, пов’язаних із реалізацією власних інтересів.

У США групи інтересів фактично відмовилися від послуг політичних партій. Натомість роблять ставку на лобістів. Як наслідок сформувалася певна професійна орієнтація. Якщо в США адвокати, політологи й аналітики розглядають лобізм як основний вид своєї діяльності, то в європейських країнах – як додаток до неї.

Реалізація цілей лобізму в США передбачає розвинену матеріальну базу, яку утворюють насамперед практично всі великі корпорації, підприємницькі союзи, професійні асоціації, громадські та різні спеціалізовані організації, що мають у своєму складі спеціально підготовлені до лобістської діяльності підрозділи, які налічують до кількох десятків і навіть сотень працівників. Як правило, колишніх радників, сенаторів, міністрів, чиновників, юристів та інших фахівців, які мають необхідну підготовку, відповідні здібності, зв’язки тощо. Потрібно наголосити: лобіюванню як професії в США навчаються в університетах. Зазвичай до цієї діяльності вдаються професійні чиновники й політики, які вийшли у відставку, але мають добре налагоджені зв’язки в коридорах влади, володіють технікою прийняття рішень, спроможні впливати на депутатів, можновладців, посадових осіб, аби схилити останніх до прийняття чи провалу певних законів, постанов, рішень, адміністративних актів. Звідси ще одна назва лобістів. Здійснюючи тиск на представників публічної влади та чиновників держапарату, вони намагаються вибороти необхідний для їхніх патронів політичний курс, державні замовлення, дешеві джерела сировини, ринки збуту продукції. Саме тому лобістів часто називають групами тиску. У разі потреби групи інтересів можуть продемонструвати рішучість у досягненні поставлених цілей. Для цього вони намагаються отримати у своє розпорядження засоби для організації та проведення комплексу спеціальних заходів.

До них, зокрема, належать:

- здійснення політичного тиску на центральні органи державної влади (погрози й організація загальнодержавних страйків, підкуп голосів у парламенті тощо);

– демонстрація економічного тиску (погрози відмовитися від сплати податків; вимоги територіальної автономії, самостійності в розв’язанні проблем розподілу квот, ліцензій, укладання економічних договорів тощо);

– використання можливостей засобів масової інформації з метою формування суспільної думки.

Збіг інтересів окремих суб’єктів лобістської діяльності може сприяти створенню тимчасових коаліційних груп, що неабияк розширює можливості лобістської структури під час вирішення конкретного питання.

Об’єктом впливу лобістів найчастіше є умови господарської діяльності. Причому лобістська діяльність у всіх сферах економіки розподілена дуже нерівномірно.



У Великій Британії традиційно сильним є “аграрне лобі”, у США впливові позиції в органах влади має військово-промисловий комплекс. Свою активність вони спрямовують насамперед на:

- боротьбу за власність і право розпорядження нею;
- набуття права займатися конкретним видом діяльності;
- визначення податків і квот, надання ліцензій;
- боротьбу за видатки з державного бюджету;
- отримання державного замовлення.

За належністю лобізму до тієї чи іншої гілки влади, міри його вкоріненості виокремлюють законодавче, виконавче та судове лобіювання.



А за характером ухвалених управлінських рішень лобіювання поділяється на:

- правотворче (лобізм у законодавчих органах шляхом прийняття нормативних актів);
- правозастосовне (лобізм у виконавчих органах шляхом застосування норм права);
- правоінтерпретаційне (лобізм шляхом тлумачення актів права).

Достатньо поширеним є лобізм, що репрезентується засобами масової інформації, а також власне лобізм, який на Заході (насамперед у США, де він є доволі престижним видом діяльності) дістав назву “п’ятої гілки влади”.



Є два основних способи взаємодії між державою та групами інтересів.

Один із них характеризується тим, що тиск на органи влади здійснюється знизу вгору. Йдеться про групи населення, які на засадах самоорганізації впливають або тиснуть на державні органи з метою одержання певних переваг, пільг чи привілеїв. При цьому апіорі передбачається, що тільки держава контролює розподіл ресурсів, економічних і соціальних пільг. Групи інтересів намагаються впливати на державу, але прийняття рішень багато в чому залежить від її волі.

У цьому випадку можна говорити про плюралістичний тип представництва інтересів (плюралістичне лобі), коли групи тиску виникають спонтанно, є численними, конкурують між собою й не організовані в якусь ієрархічну систему. Вони незалежно від держави визначають власний інтерес і своїх лідерів. В одній і тій самій сфері діяльності може бути кілька таких груп. Жодна з них не має монополії на представництво інтересів. Досягнення будь-якої з цілей, тобто справляння впливу на державу, є результатом конкурентної боротьби. Отже, головною ознакою плюралізму є конкуренція, вільне змагання груп тиску в їх впливі на державу.

Другий спосіб виникає за умов, коли держава укладає своєрідну конвенцію з якоюсь із груп інтересів, натомість одержуючи за надані привілеї лояльність, гарантії сприяння державним інтересам. Тут ідеться про корпоративний тип представництва (корпоративне лобі). Групи інтересів цього типу порівняно нечисленні, функціонально упорядковані, мають ієрархічну структуру. Держава визнає за такою групою монопольне право на представництво певного інтересу в обмін на право в певний спосіб впливати на визначення цього інтересу. За корпоративного представництва інтересів обов'язково має бути наявність “картельної угоди”, функціональної диференціації та монополії певних груп на представництво певних інтересів.



Варто наголосити: і плюралістичне, і корпоративне лобі вкрай рідко існують у чистому вигляді. Навіть у сучасних демократичних державах кількість вільних, таких, що діють на засадах конкурентної боротьби, груп інтересів (тиску) порівняно невелика.

Правові засади лобізму

Щодо конституційних основ лобістської діяльності в Україні, то хоча вона прямо не передбачена Основним законом, є низка норм, з яких випливає відповідне право громадян. Зокрема, Конституцією України передбачено ось що:

Ст. 5, ч. 2: народ є єдиним джерелом влади, народ здійснює свою діяльність безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Ст. 34, ч. 1: гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань.

Ст. 34, ч. 2: кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Ст. 36, ч. 1: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод.

Ст. 38, ч. 1: громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Ст. 40, ч. 1: усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Ст. 43, ч. 1: кожен має право на вільний вибір професії.



Отже, реалізуючи свої конституційні права, громадянин має право обрати будь-який вид професійної діяльності, у тому числі лобістську діяльність. Доречно згадати, що, наприклад, у Німеччині також в Основному законі немає прямої згадки про лобіювання, але ефективно діє положення “Про реєстрацію союзів та їх представників у Бундестазі”, яке регулює діяльність лобістів у цьому органі. Конституційною основою для інституту лобіювання є ст. 17 Основного закону Німеччини, яка передбачає право кожного самостійно чи спільно з іншими письмово звертатися з проханнями чи скаргами у відповідні органи та в парламент. Подібна ситуація склалась і в США, де конституційною основою для лобіювання є перша поправка до Конституції, яка передбачає право звертатися до уряду з петиціями про задоволення своїх скарг.

Деталізація та конкретизація відповідних конституційних положень, що створюють умови для лобістської діяльності в Україні, знайшли свій вияв у низці нормативно-правових актів.



На думку вітчизняного дослідника лобізму В.Нестеровича, *вказані нормативно-правові акти можливо умовно розділити на п'ять груп.*

Перша – забезпечує публічність і прозорість правотворчого процесу, що дає можливість зацікавленим особам вільно контактувати з представниками влади та здійснювати опосередковане лобіювання.

Друга – створює умови для лобіювання громадянами власних інтересів через звернення до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб щодо ухвалення, відхилення чи припинення певного нормативного рішення.

Третя – надає можливість громадянам створювати громадські організації на основі єдності лобістських зусиль для спільної реалізації своїх інтересів на правотворчому рівні.

Четверта – створює конституційно-правове підґрунтя лобіювання у процесі локальної правотворчості на муніципальному рівні.

П'ята – забезпечує участь ділової громадськості у розробці правотворчих рішень у господарсько-економічній галузі в рамках регуляторної діяльності.

Крім того, участь громадськості у розробці нормативних актів регуляторного характеру опосередковує тільки одну (хоча й важливу) сферу взаємодії влади та суспільства.

Отже, є така *класифікація нормативно-правових актів, що створюють умови для здійснення лобістської діяльності.*

Перша група – це закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян у прийнятті державою владних рішень. Залежно від владних структур, стосовно яких здійснюється лобіювання, вказані нормативно-правові акти розподіляються на ті, що регулюють взаємодію владних органів та громадян (їх об'єднань): (а) у Верховній Раді України, (б) органах виконавчої

влади (Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях), (в) органах місцевого самоврядування. Також існують нормативно-правові акти, що опосередковують взаємодію громадянина та владних структур будь-якого рівня.

Друга група – це нормативно-правові акти, що регулюють участь громадян у здійсненні державної політики в конкретній сфері інтересів, яка є об'єктом зацікавленості певних груп впливу. Це закони та підзаконні акти, що забезпечують можливість громадян брати участь у підготовці та прийнятті рішень у сфері: а) суспільного життя, б) молодіжної політики, в) архітектурно-будівельної діяльності, г) регуляторної політики.

У різних країнах, через своєрідність демократичного будівництва, існуючих інституцій і норм, намагаються знайти свої шляхи у розв'язанні проблеми упорядкування лобістської діяльності.



Розглянемо законодавчу базу регулювання лобістської діяльності у деяких зарубіжних країнах.

Сполучені Штати Америки. Саме американській політичній системі належить беззаперечна першість у розвитку інституту лобізму. Усе почалося в 1789 р. з прийняттям поправки до американської конституції, яка, зокрема, гарантує право громадян звертатися в офіційні органи з петиціями (скаргами). Пізніше, у 1876 р., було прийнято закон, згідно з яким усі, хто здійснює лобістську діяльність, були зобов'язані заявити про себе та офіційно зареєструватися у клерка в нижній палаті парламенту. Уже у 1979 р. створено професійну асоціацію – Американську лігу лобістів, яка пропагує особливу роль професії лобіста, підкреслюючи її значущість в об'єктивному прийнятті державних рішень. Малоєфективні спроби регулювання лобізму шляхом обов'язкової реєстрації професійних лобістів призвели до прийняття закону “Про розкриття лобістської діяльності” (Lobbying Disclosure Act), який визначив, що лобістом вважається особа, яка витрачає не менше ніж 20% свого часу на лобістську діяльність, має численні контакти з членами законодавчих органів та працівниками виконавчих органів влади й одержує за свої послуги від клієнтів не менш ніж 5 тис. доларів США протягом 6 місяців.

Як додаток до законів у США існують парламентські етичні правила поведінки для депутатів та службовців конгресу й етичні директиви і професійні норми для лобістів, встановлені добровільними організаціями професійних лобістів.

Канада. У Канаді діє закон про реєстрацію лобістів, прийнятий відносно недавно, у 1988 р. У цьому законі зроблено акцент на тому, що реєстрація не має перешкоджати вільному та відкритому доступу до уряду тих, хто не зареєстрований як лобіст. Передбачаються дві категорії лобістів: професійні та інші. Для реєстрації лобістів передбачено посаду спеціального реєстратора при федеральній

службі реєстрації актів громадянського стану Канади, який за результатами своєї роботи готує та спрямовує доповідь про лобістів у кожен палату парламенту.

Велика Британія. Ця країна відрізняється одним із найоригінальніших підходів до лобізму. У палаті громад і палаті лордів парламенту ведеться реєстр фінансових інтересів членів парламенту, який містить докладну інформацію про всі угоди, підписані з консультантами, представниками юридичних фірм, лобістських організацій.

Робота англійського парламенту є відкритою, отже, зацікавлені особи мають доступ у приміщення та можуть спостерігати за повсякденною діяльністю парламенту та користуватися архівами обох палат.

У Британії діє закон, згідно з яким члени парламенту можуть офіційно виступати представниками комерційних інтересів однієї із сторін під час укладання угоди. Зокрема, Маргарет Тетчер представляла інтереси British Petroleum.

Німеччина. У Німеччині немає єдиного федерального закону про лобістську діяльність, однак є ціла низка документів, які таку діяльність урегульовують. Це передусім Єдине положення про федеральні міністерства, регламент діяльності бундестагу, Кодекс поведінки членів бундестагу, Положення про реєстрацію союзів та їх представництво в бундестазі.

Кодекс поведінки членів бундестагу, прийнятий у 1972 р., надає депутатам право займатися за винагороду проблемами, які виносяться на обговорення комітетів парламенту, однак перед початком слухань у комітеті вони зобов'язані “оголосити про свою зацікавленість”. Кодекс також зобов'язує кожного депутата оприлюднити в установленому порядку інформацію про те, з якими лобістськими організаціями депутат на даний момент взаємодіє.

Положення про реєстрацію союзів та їх представників при бундестазі, прийняте у 1972 р., вважається головним підзаконним актом, що регулює лобістську діяльність у Німеччині та переслідує ту ж саму мету, що й відповідний закон у США – легалізацію контактів суб'єктів лобіювання з органами державної влади. Однак німецький та американський нормативні акти суттєво різняться: американський закон поширюється на юридичних та фізичних осіб, німецьке положення – лише на юридичних.

Франція. Лобістська діяльність у стінах французького парламенту формально заборонена, але фактично вона здійснюється в обох палатах членами більш ніж 170 так званих співтовариств та дослідницьких груп, що спеціалізуються на розробці конкретних проблем та ідей з метою подальшого їх просування як законодавчих ініціатив, поправок до правових норм тощо. Вважається, що основними мотивами діяльності цих груп є прагнення підтримувати живий зв'язок із потенційними виборцями, а також можливість одержання від комерційних структур коштів для проведення виборчих кампаній та поповнення партійних кас.

Світова практика лобізму узагальнила їх форми. Таким чином, існують дві основні моделі легалізації лобізму – це так звана американська (або феде-

ральна) і німецька (чи регулятивна). Основна відмінність між ними в тому, що за першою моделлю (яка застосовується в деяких континентальних країнах, зокрема, у Великобританії) лобістські групи реєструються і щорічно звітують про свою діяльність та основні фінансові операції. *Німецька модель* орієнтована головним чином на формальне включення різних груп інтересів до процесу прийняття тих чи інших рішень. Для цього вони направляють своїх представників у спеціально створені групи чи наглядові та експертні ради.

Розмови про необхідність легалізації лобістської діяльності в Україні точаться вже немало часу. Зацікавлені сторони пропонували до розгляду кілька варіантів законопроектів. Необхідність відповідних законів пояснюється тим, що широка практика лобізму інтересів дисонує з нерегульованістю цього явища.



Для України більш прийнятною була б американська модель, яка передбачає створення конкретного механізму залучення, скажімо, громадських організацій до розробки і прийняття рішення. У нас уже існувало кілька законопроектів, пов'язаних із легалізацією лобізму, однак вони здебільшого мали досить загальний характер і не враховували особливостей того механізму лобістської діяльності, який склався у нас. Крім того, в Україні поки що важко провести чітку межу між лобізмом і корупцією, між тиском через переконання (про що йдеться власне при цивілізованому лобізмі) і відвертим підкупом.

Правові та тіньові форми лобістської діяльності: частка впливу права та неформальних інститутів на опосередкування відносин лобізму



У рамках критерію законності можна виділити:

– *правові методи лобіювання*, що передбачають використання різних законних методів впливу на чиновника чи депутата з метою створення в останнього впевненості у необхідності прийняття потрібного рішення на законних підставах для блага держави. Висвітлення предмета лобіювання в ЗМІ під певним кутом зору, демонстрація соціологічних опитувань і рейтингів, організація PR-заходів, страйків, пікетів, масових звернень громадян можуть переконати об'єкти лобіювання в доцільності прийняття певних рішень на благо народу з вигодою для держави;

– *тіньові методи лобіювання* формально не протирічать законодавству, адже в цьому випадку використовуються пробіли та неоднозначності в існуючому законодавстві, у регламентних процедурах та інше;

– *кримінальні методи лобіювання* найчастіше пов'язані з підкупом чиновників та депутатів, силовим тиском, шантажем та погрозами.

“Тіньовий” і “правовий” лобізм у західній політичній системі концептуально несумісні. На думку П.Лукашенка, у разі тіньової схеми відбувається негласний контакт зацікавленої сторони з особою (чиновником чи депутатом),

який приймає важливе рішення. Такий вчинок з боку посадовця може кваліфікуватися як “корупційна діяльність” при встановленні факту відшкодування “послуг”. У результаті тіньового лобізму з’являються законодавчі та інші нормативні акти чи рішення, здатні забезпечити (часто на шкоду іншим) вигоду чи перевагу певній групі. “Брудне”, або “тіньове” лобіювання типове для тих країн, де відсутнє законодавче врегулювання цієї діяльності. В основі “тіньового” лобіювання лежить маніпуляція, хабарництво і корупція.



Саме слово “маніпуляція” походить від латинського слова “manus” – рука. У словниках європейських мов слово тлумачиться як поводження з об’єктами з певними намірами, цілями. Мається на увазі, що для таких дій потрібна спритність і вправність. Звідси походить і сучасне переносне значення слова – спритне поводження з людьми як з об’єктами, речами. Оксфордський словник англійської мови трактує маніпуляцію як “акт впливу на людей або керування ними зі спритністю, особливо із зневажливим підтекстом, як приховане управління або обробка”. Таким чином, термін “маніпуляція” – це метафора і вживається в переносному сенсі: спритність рук у поводженні з речами перенесена в цій метафорі на спритне керування людьми. Видається можливим зауважити, що поняття розуміється як маніпуляція, набір способів управління – ним позначається лише управління зі спритністю і навіть приховане керування.



Ще одним засобом “темного” лобіювання є *хабарництво* – безпосередній підкуп осіб, відповідальних за прийняття будь-якого законопроекту. У “Популярній економічній енциклопедії” корупція (від. лат. *Corruptio* – підкуп) – це пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення, як правило, супроводжується порушенням законності. Лобісти, які практикують у своїй діяльності хабарництво, порушують закон і породжують корупцію. Лобіст, який використовує цей засіб, діє за принципом: “Усе, що заплачено, зроблено”.

В Україні є здебільшого тіньовий лобізм, оскільки за ефективністю правові форми лобізму поступаються йому. “Тіньових” лобістів в Україні умовно можна поділити на галузевих і приватних лобі. Перші відстоюють інтереси цілої галузі. В Україні можна виділити кілька чітко сформованих галузевих угруповань: металургійну, вугільну, нафтову, кілька комерційно-підприємницьких тощо. Другі – інтереси конкретних банків, промисловців, компаній. Більшість підприємців, особливо у сфері малого та середнього бізнесу, зацікавлені в професійних лобістах, які зможуть кваліфіковано відстоювати комплекс їхніх інтересів в органах влади.

Лобістами в Україні більшою чи меншою мірою є практично всі парламентарі. Коли чиновник одночасно є і депутатом, і представником лобістсько-

го угруповання, провести в його діях межу між протекціонізмом, лобізмом і корупцією дуже складно.



На думку В.Биковця, серед багатьох технологій тіньового лобізму в Україні найпоширенішими є дві:

– перша – найпростіша, проте водночас і найдорожча – пов’язана з підкупом депутатів за “правильне” натискування кнопки. Переговори про це ведуться з керівником фракції чи партійної групи. У випадку, якщо керівники вирішать, що їхня фракція підтримає законопроект або відхилить пропозицію, пересічним депутатам доволі рідко доводиться відступати від “генеральної лінії” фракції;

– друга технологія лобізму є дещо складнішою, оскільки пов’язана з “наймом” кількох депутатів, за допомогою яких на розгляд Верховної Ради подається законопроект, необхідність прийняття якого вони публічно відстоюють. Одночасно “купується” й низка публікацій потрібного спрямування в пресі. Розрахунок робиться на те, що депутати під час розгляду великої кількості законопроектів та участі в політичних баталіях не звернуть уваги на всі деталі законопроекту, що виноситься на розгляд. Як правило, таку схему використовують під час просування через парламент рішень у сфері, в якій більшість народних депутатів просто не компетентна.



У свою чергу, правовий лобізм характеризується:

- по-перше, легальними засобами здійснення;
- по-друге, масштабами, мотивами і спрямованістю.

Правовий лобізм далекий від хабарництва, він передбачає більшу прозорість, контроль громади. Професійні лобісти мають діяти згідно з нормами чинного законодавства та моралі. Застосування шантажу, погроз, підкупу в цивілізованому світі погіршує репутацію – це вважається непрофесійним, викликає загальний осуд, крім того, певна річ, має наслідком кримінальну відповідальність.

На опосередкування відносин лобізму позитивний вплив справляють неформальні суспільні інститути, які висловлюють вимоги суспільства та окремих його верств, виступають посередниками між владою і населенням. Саме через інститути політичного опосередкування відбувається вплив громадянського суспільства на апарат держуправління, це – канали впливу суспільного середовища на керуючу систему. Основним видом впливу суспільства на державне управління є правові засоби впливу на легітимно функціонуючу політичну систему. Вплив на законодавців неформальні лобісти справляють через різного роду експертів і спеціалістів, які працюють як у апараті Верховної Ради (у тому числі в комітетах і комісіях), так і безпосередньо через депутатів у вигляді приватних розмов, переконань.

Ураховуючи сутність взаємодії неформальних лобістів із парламентами, виділяють дві основні моделі лобізму: англосаксонська (наприклад США, Канада), яка передбачає обов'язковість державної реєстрації лобістських організацій та визначення допустимих рамок діяльності груп тиску, і континентальна (наприклад Франція, Італія), за якої зацікавлені організації можуть впливати на законодавчий орган, офіційно беручи участь у роботі спеціально створених дорадчих рад, комітетів, комісій у владних структурах. Таким чином вони виступають посередниками між владою і населенням та можуть бути охарактеризовані як інститути політичного опосередкування.

Саме через інститути політичного опосередкування відбувається вплив громадянського суспільства на апарат держуправління, це – канали впливу суспільного середовища на керуючу систему. При цьому можна виділити два види комунікацій, взаємодії, впливу суспільного середовища на систему держуправління.



Отже, основними видами впливу суспільства на державне управління є:

– правові засоби впливу та легітимно функціонуюча політична система.

Можна назвати досить широкий спектр форм і методів правової лобістської діяльності: збирання інформації та надання її законодавцям; виступу на слуханнях у комітетах конгресу; ухвалення готових законопроектів; участь у розробці законопроектів; інформування конгресмена про те, які наслідки викличе розглянутий законопроект у його виборчому окрузі; неформальні контакти; пропагандистські кампанії; кампанії листів, телеграм і телефонних дзвінків; фінансування виборчих кампаній; вплив на законодавця через впливових виборців; вплив на законодавця через поширення у виборчому органі результатів його голосування; спільне лобіювання кількома організаціями (колективний лобізм); перелічені та подібні методи застосовуються в основному щодо законодавчих органів;

– неформальні організації, спеціально створені групи для лобіювання та досягнення своїх інтересів.

Ці групи справляють вплив як на парламент, фракції, депутатів у процесі прийняття політичних рішень, так і на держапарат, службовців, які не тільки вирішують завдання, поставлені перед ними політиками, а й осмислюють у своїй нормотворчості, тлумачать ці завдання, у тому числі під безпосереднім впливом груп, осіб громадянського суспільства, зацікавлених у конкретних державних адміністративних рішеннях.

Роль кодексів етики поведінки посадових осіб у розвитку цивілізованої лобістської діяльності

Ефективний етичний механізм діяльності парламентарів сприяє формуванню атмосфери поваги до парламенту, покращенню його роботи; забезпечує стабільне, справедливе, публічне правозастосування.



Етичні режими сприяють закріпленню та дотриманню тих принципів та цінностей, на яких побудований та функціонує законодавчий орган. У багатьох державах такі принципи відображені у внутрішніх правилах, регламентах. До таких принципів належать *чесність, відповідальність, заборона використання службового становища в особистих цілях, заборона вчиняти дії, що негативно впливають на авторитет парламенту, вимога щодо запобігання конфліктам інтересів та їх уникнення.*

Джерелом для міжнародних стандартів у сфері етики та подолання корупції служить Конвенція ООН про боротьбу з корупцією. Путівник до цієї Конвенції роз'яснює заходи, які мають вживати держави для забезпечення її ефективної імплементації (такі заходи поділяються на обов'язкові та факультативні) і вказує на необхідність імплементації ст. 8 Конвенції, завдяки чому відбудеться правильне та повне застосування “кодексів поведінки”.



Виходячи з узгоджених принципів формуються основні інститути режиму етики, до яких належать:

- обмеження щодо сумісництва;
- обмеження щодо працевлаштування після звільнення;
- обмеження щодо подарунків;
- декларування інтересів, доходів, витратів та майна.

У більшості держав етичні інститути закріплені в нормативних актах – кодексах. Форма, структура та зміст таких кодексів формуються на підставі конституційних та інших правових норм, що діють у державі, в тому числі положень виборчого та кримінального законодавства. У державах, які не мають спеціалізованих кодексів поведінки парламентарів, їх поведінка регламентується положеннями кримінальних законів щодо хабарництва та зловживання службовим становищем.

Для позначення нормативного акта, завданням якого є врегулювання парламентської етики, у літературі часто вживаються два основних терміни – “кодекс етики” та “кодекс поведінки”. На думку деяких експертів, ці два терміни не є взаємозамінними і мають дещо відмінне значення та силу. Так, кодекси етики є продуктом професійних асоціацій. Вони служать гарантією якості для суспільства і забезпечують стандарти належної поведінки членів спільноти, що розробила такий кодекс. Кодекси етики державних службовців встановлюють стандарти, описують належну поведінку, що відображує завдання служби щодо забезпечення суспільного блага. Натомість кодекси поведінки є більш конкретними і практичними, вони частіше затверджуються актами органів виконавчої влади, або є чітко визначеними і закріпленими законодавцем стандартами; містять приклади поведінки й орієнтири для тих, чия поведінку регламентують, та розроблені, щоб захищати службовців, клієнтів і/або громадськість загалом.

Цінним є розмежування норм, що є складовими етичних режимів відповідно до їх юридичної сили та наслідків порушення таких норм. Для того щоб суспільство повірило в ефективність кодексу, а депутати – у безсторонність його застосування, необхідне його інституційне забезпечення.



Існує кілька підходів до інституційного забезпечення режимів етики.

За *першої моделі* режим етики забезпечується незалежним позапарламентським органом, який створюється на підставі закону, здійснює моніторинг поведінки парламентарів і звітує або парламенту, або відповідному комітету. Така модель функціонує в парламентах Канади, зокрема в Альберті і в Онтаріо.

За *другої моделі* режим етики забезпечується внутрішнім парламентським органом (комітетом, як наприклад в Японії, чи уповноваженою особою, як у Великій Британії). Такі органи переважно утворюються на підставі підзаконного акта парламенту, а не закону. В особливих випадках справи, які розслідуються такими органами, можуть направлятись на розгляд вищих судів (як у Гренаді) або спікера парламенту (як в Індії). Такі органи є підзвітними парламенту.

Третя модель функціонує в США. Кожна палата Конгресу має свій кодекс і свою комісію з етики. Кожна комісія видає свої тлумачення і висновки щодо правил, закріплених у відповідних кодексах. Кодекси і правила є дуже детальними. Наприклад, до Положення про подарунки 1995 р., додано пояснювальний меморандум на десяти сторінках, який чітко пояснює, яка поведінка є порушенням закону, а яка порушенням не вважається. Довідник з питань етики для Палати представників Конгресу США складається з 500 сторінок.

Ці класичні інститути режиму етики створюють основу системи, в якій кожен член парламенту повинен бути готовий відкрито задекларувати свої особисті інтереси (матеріальні та нематеріальні), навіть якщо є невеликий сумнів щодо ситуації. Держави, які ще не мають ефективних режимів етики, працюють над їх розробкою, а ті, що вже мають, постійно їх доопрацьовують.

Метою такої відкритості є не встановлення непропорційних обмежень і нагляду за парламентарями, а підвищення моральних стандартів публічного життя.

Ще одним важливим елементом ефективної системи етики парламентарів є санкції. Передбачені кодексами поведінки парламентарів санкції відрізняються своєю суворістю – від публічного осуду, догани, штрафу до втрати посади в парламенті, позбавлення мандата, а іноді навіть ув'язнення. Наприклад, згідно з Конституцією Аргентини за результатами розслідування порушення правил про конфлікт інтересів депутат може бути тимчасово усунутий від виконання своїх обов'язків, а справа передана на розгляд суду; в Австралії парламентар може бути позбавлений мандата за порушення щодо розкриття фінансової інформації; в Індії члену парламенту може бути призначене покарання у вигляді позбавлення волі на строк від шести місяців до п'яти років.

Ефективність санкцій визначається в двох аспектах: запобігання протиправній поведінці і покарання за неї, створення суспільної думки щодо моральності законодавців. На основі проведеного в 1993 р. дослідження було зроблено висновок про те, що чітко сформульований кодекс етики із санкціями є найкращим шляхом подолання корупції в уряді, однак при цьому дослідження показало, що на суспільну думку впливав сам факт існування кодексу поведінки, а не суворість санкцій. Серцевиною ефективного режиму етики є регулювання конфлікту інтересів. Визначення поняття конфлікту інтересів у різних державах є різним. У деяких державах конфлікт інтересів стосується виключно фінансових інтересів, які можуть вплинути на вчинки парламентарів, в інших концепція отримала ширше тлумачення і передбачає також декларування немайнових інтересів.



Декларування інтересів є обов'язковим в одних державах (Велика Британія, Франція) і добровільним в інших (Данія, Нідерланди, Фінляндія, Бельгія). Важливими елементами в механізмі конфлікту інтересів є не лише декларування конфлікту інтересів, а і його врегулювання.

Регулювання конфлікту інтересів нерозривно пов'язане з декларуванням доходів, видатків та майна. В одних державах (наприклад у Великій Британії) закріплено обов'язок декларувати всі додаткові доходи, зайнятість, майно та частки, у той час як в інших державах розкриття інформації щодо майна не вимагається або ж встановлюється лише обов'язок інформування про певні види діяльності (зайняття адміністративних чи керівних посад, контракти з комерційними установами та ін.). У Франції, наприклад, парламентарі протягом двох місяців після обрання зобов'язані подати "декларацію діяльності". Існують також відмінності у колі осіб, які подають декларації і чиї інтереси декларуються: в деяких країнах це лише парламентарі, в інших – депутати, подружжя та діти, а в деяких – значно ширше коло осіб. Більшість етичних режимів містять також обмеження щодо подарунків, які можуть приймати члени парламенту. Так, у Великій Британії встановлено дуже жорсткі обмеження щодо подарунків; у Латвії, Словаччині та на Мальті подарунки повністю заборонені, у Чеській Республіці існує обов'язок декларувати всі подарунки, а в Італії і Польщі обов'язок декларування подарунків стосується лише подарунків, вартість яких перевищує певну межу.

Формування ефективного режиму етики для народних депутатів України є нагальним питанням.

Ще в 2003 р. Рада Європи рекомендувала Україні:

– розробити новий модельний кодекс поведінки/етики для всіх публічних службовців із тим, щоб покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо

повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству;

– впровадити навчання для публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в суспільному житті, як передбачено законами, підзаконними актами і ненормативними документами. Цю рекомендацію було частково виконано шляхом прийняття Загальних правил поведінки державного службовця, а також внутрішніх нормативних актів/кодексів поведінки для відповідних органів виконавчої влади.



Пакет законів щодо запобігання і протидії корупції в Україні створює основу для подальшої розбудови системи антикорупційних механізмів, одним з яких є режим етики парламентарів. Лише за умови послідовного та системного впровадження режиму етики для всіх публічних службовців і парламентарів зокрема можливо очікувати збільшення рівня довіри суспільства до держави та подолання корупції в Україні.

Висновки до розділу 2

У сучасних умовах розвитку України важливим є розвиток громадянського суспільства, яке складається з вільних, незалежних від сваволі держави інститутів, здатних захищати свої права та інтереси. Як вища цінність громадянського суспільства виступає відкрите суспільство, яке визнає владу закону, свободу людини, існування без насильства.

З'ясовано, що можливі два варіанти розвитку правової взаємодії громадянського суспільства і держави – через формування політично активної громадянськості та формування правової держави. Адже саме держава є головним носієм політичної влади, головним знаряддям реалізації класових інтересів, головним суб'єктом і водночас головним об'єктом політичної діяльності та політичних відносин у суспільстві. Тільки держава як головний інститут влади володіє правом на суверенність, тобто верховенство всередині країни, та на зовнішню незалежність.

Держава – це всеосяжна організація в суспільстві і його офіційний представник. Саме вона володіє виключним правом на нав'язування своєї волі за допомогою апарату насильства – армії, поліції, служби безпеки тощо. Якщо влада неефективно використовує легітимне насильство, це може за певних умов призвести до поширення думки про право на використання насильства приватними особами та окремими організаціями. Така ситуація в суспільстві може підірвати державну монополію на насильство і призвести до неконтрольованого поширення насильницьких дій, що стане загрозою державній безпеці.

Для утримання і збереження влади держава застосовує політичні різноманітні технології як методи розв'язання політичних проблем, вироблення політики, її реалізації, здійснення практичної політичної діяльності. Сфера

застосування технологій лежить, як правило, у площині практичної діяльності політичних суб'єктів щодо реалізації виробленого політичного курсу і досягнення конкретної політичної мети і завдань.

До найбільш поширеної політичної технології відносять лобізм. У позитивному сенсі він постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, оскільки є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо).

Основними техніками політичного лобіювання є: контроль за виборчими процесами; “інвестування” власного політичного лобі в законодавчі органи влади; створення та діяльність груп тиску; формування громадської думки й мобілізація тиску з боку населення для прийняття законодавчих актів.

Ефективне застосування лобізму як політичної технології можливе за умов визнання відповідних кодексів етики поведінки посадових осіб у розвитку цивілізованої лобістської діяльності. Ефективний етичний механізм діяльності парламентарів сприяє формуванню атмосфери поваги до парламенту, покращенню його роботи; забезпечує стабільне, справедливе, публічне правозастосування.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Назвіть існуючі варіанти правової взаємодії громадянського суспільства і держави.
2. Охарактеризуйте типи взаємин громадянина і держави.
3. Розкрийте сутність понять “політична технологія” та “технологія політичної діяльності”.
4. Назвіть спільне і відмінне в поняттях “відкрите суспільство” і “громадянське суспільство”.
5. У яких напрямках здійснюється, як правило, політичне лобіювання?
6. Назвіть правові засади лобізму.
7. Який із видів лобізму (правовий чи тіньовий) здебільшого застосовується в Україні? Аргументуйте свій висновок.
8. Охарактеризуйте один з основних інститутів режиму етики – обмеження щодо сумісництва.
9. Назвіть основні інструменти режиму етики.
10. Які саме політичні технології притаманні прямій демократії?
11. За якими ознаками реальну революцію можна відрізнити від квазі-революції?
12. Чим відрізняється монархія від республіки?
13. Яка роль парламенту в різних видах монархій?
14. Яке значення парламенту у формуванні уряду в змішаних республіках?

15. Яка мета люстраційного законодавства?
16. Які категорії осіб підлягають люстрації?
17. Які обмеження встановлені Законом України “Про очищення влади”?

**Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)**

1. Перешкоди розвитку громадянського суспільства.
2. Модель держави як партнера громадянського суспільства.
3. Суть сучасних дискусій про інститути громадянського суспільства.
4. Зростання громадсько-політичної активності українців у ХІХ–ХХІ ст.
5. Особливості сучасних концепцій демократичного врядування.
6. Відмінність між “політичними технологіями” та “технологіями в політиці”.
7. Основні способи співпраці інститутів Європейського Союзу з неурядовими організаціями.
8. Сутність діяльності патронатних організацій в Європейському Союзі, або так званих платформ спільних дій або дискусійних форумів.
9. Роль громадського діалогу в прийнятті державних управлінських рішень.
10. Виконання Закону України “Про громадські об’єднання” – запорука розвитку громадянського суспільства.
11. Основні ознаки громадянського суспільства та критерії їх реалізації в Україні.
12. Форми правління в країнах Європи та роль парламенту в них.
13. Еволюційні зміни щодо форм правління в нашій державі від часів Київської Русі до наших днів.
14. Значення парламенту в системі взаємодії органів держави в незалежній Україні.
15. Люстрація: світовий та вітчизняний досвід.
16. Відповідність Закону України “Про очищення влади” принципу верховенства права.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Світова практика лобізму.
2. Сучасні демократичні революції та “кольорові” революції: спільне та відмінне.
3. Політична технологія типу “ad hoc”: проблеми та перспективи застосування в Україні.
4. Досвід фінської моделі співпраці фінської влади з неурядовими організаціями.
5. Правові форми взаємодії інститутів громадських організацій з державою.
6. Нормативно-правове забезпечення взаємодії інститутів громадських організацій з Українською державою: сучасний стан та перспективи розвитку.

7. Пошук оптимальної форми правління для України.
8. Взаємодія парламентської та президентської влади: сучасний стан та шляхи покращення.
9. Державна влада та народне представництво: визначення оптимальної моделі реалізації.
10. Очищення влади: очікувані результати та загрози.
11. Удосконалення люстраційних процедур у системі публічного управління.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М., 2000. – 302 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
3. *Бибик В. М.* Політологія для політика і громадянина / Бибик Валерій. – Київ : МАУП, 2013. – 424 с.
4. *Гаєвський Б. А.* Філософія політики / Б. А. Гаєвський. – Київ : Вища шк., 2015. – 158 с.
5. *Гошовська В. А.* Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства : навч. посіб. / В. А. Гошовська. – Київ : НАДУ, 2008. – 292 с.
6. *Гошовський В. С.* Наукові підходи та законодавче тлумачення поняття “люстрація” / В. С. Гошовський // *Право України.* – 2016. – № 11. – С. 220–226.
7. *Кальниш Ю. Г.* Політична аналітика для державних службовців : підручник / Ю. Г. Кальниш, Л. М. Усаченко. – Київ : ТОВ “НВП Інтерсервіс”, 2013. – 295 с.
8. *Костишин Р. В.* Конституційно-правові засади люстрації: зарубіжний досвід. / Р. В. Костишин // *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* – 2014. – № 65. – С. 80–85.
9. *Кутовий О. В.* Актуальне питання щодо проблеми проведення люстрації в Україні в умовах розбудови правової держави / О. В. Кутовий // *Наше право.* – 2014. – № 10. – С. 13–17.
10. Люстрація порушила права українських чиновників – рішення ЄСПЛ [Електронний ресурс] // *Укрінформ.* – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2800623-lustracia-porusila-prava-ukrainskih-cinovnikov-risenna-espl.html>
11. *Неугодніков А. О.* Особливості нормативного регулювання проведення люстрації в Україні / А. О. Неугодніков // *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (20 трав. 2016 р., м. Одеса) : у 2 т. / відп. ред. М. В. Афанасьєва.* – Одеса : Юрид. літ., 2016. – Т. 2. – С. 13–15.

12. Орловська І. Г. Люстрація як засіб здійснення кадрової політики / І. Г. Орловська // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2015. – № 2. – С. 98–102.
13. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2012. – Т. 2. – 340 с.
14. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. – Київ : Ай-Бі, 2012. – 684 с.
15. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра. політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 352 с.
16. Пашко Л. А. Діалог влади та громадськості. Демократичні стандарти побудови громадянського суспільства : навч.-метод. посіб. / авт.-уклад. Л. А. Пашко. – Київ : НДЕІ М-ва економіки України, 2010. – 48 с.
17. Політична аналітика в державному управлінні : навч. посіб. / [Ю. Г. Кальниш, С. О. Телешун, В. І. Рейтерович, О. Р. Титаренко]. – Київ : НАДУ, 2012. – 228 с.
18. Політологічні аспекти державного управління : навч. посіб. / авт. кол. : К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Новакова та ін. ; за заг. ред. О. М. Сича. – Івано-Франківськ : Місто НВІУ, 2013. – 352 с.
19. Порайко А. М. Люстрація як демократична система захисту державного управління від бюрократизму та корупції / А. М. Порайко // Наукові записки Інституту законодавства Верхов. Ради України. – 2015. – № 1. – С. 148–153.
20. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – С. 2056.
21. Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України “Про очищення влади” (Закон “Про люстрацію”) в Україні від 12–13 груд. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-ukr)
22. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 44. – С. 2041.
23. Справа “Полях та інші проти України” : Прес-реліз, виданий секретарем Суду ЄСПЛ 356 (2019) 17.10.2019 [Електронний ресурс] // Практика ЄСПЛ. Український аспект. – Режим доступу: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-polyah-ta-inshi-proti-ukra%20%97ni/>
24. Стогова О. В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією / О. В. Стогова // Сучасне суспільство. – 2016. – Вип. 1. – С. 167–177.
25. Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах / авт. кол. : М. І. Михальченко (кер.) та ін. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 336 с.
26. DOCCU – Розвиток громадянських компетентностей в Україні: Швейцарсько-український освітній проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://doccu.in.ua>

РОЗДІЛ 3

ІСТОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Мета розділу – сприяти розвитку здатностей аналізувати історію парламентаризму в різні історичні періоди, починаючи від античного світу до сьогодення; систематизувати особливості формування демократичного способу організації державної влади; формувати вміння застосовувати кращий історичний досвід парламентаризму в роботі вітчизняних представницьких органів державної влади та парламенту як вищого законодавчого органу.

Результати навчання:

- знання та розуміння динаміки змін щодо основних функцій представницьких органів влади в різні історичні періоди;
- вміння аналізувати та порівнювати факти, пов'язані зі становленням парламентаризму в різних країнах;
- навички застосування кращих механізмів та інструментів організації і проведення народних зборів у різні історичні періоди у різних країнах;
- цінності демократії як ефективного способу організації влади.

Ключові слова: народні збори, віче, сенат, генеральні штати, збори феодалів, едикт, рейхстаг, ландтаги, вільний сейм, сенат, польська ізба, боярська дума, земський собор, парламент, палата лордів (перів), палата обшин, короткий парламент, довгий парламент, велика демонстрація, Державна рада, Рада армії, парламентаризм, конституція, парламент, праймеріз, президент, місцеве самоврядування, біль.

3.1. Генеза та еволюція парламентаризму: від античності до сучасності

Виникнення представництва в управлінні на етапі родоплемінного устрою

Розв'язання проблем первісних обшин потребувало створення механізму обрання поводиря та інших виконавців суспільного врядування, які б вирішували наявні проблеми. З цією метою збиралися перші народні збори – родові ради, де первісні люди і обирали поводиря серед своїх співродичів. Так зароджувалася *первіснообщинна демократія*.

Таким чином зародилися і перші способи народоправства, яке проявлялося в народному волевиявленні шляхом вотування (лат. “votum” – спільна думка, бажання, воля; думка, виражена шляхом голосування) – схвалення або відхилення певної пропозиції чи рішення ради старійшин за допомогою крику.



Вотування – виявлення спільної волі через голосування, прояв прямої або безпосередньої демократії. Так сформувалися витoki представництва, виборів та голосування як способів народоправства, прийняття рішень певною спільнотою, які в майбутньому отримали форму парламентів.

Синонімом поняття “вотування” є голосування. Вотування використовується в парламентській практиці буржуазних держав шляхом схвалення або осуду політичної стратегії або конкретних дій уряду чи окремих міністрів. Крім того, поширеною практикою є вотування довіри – голосування урядових пропозицій у парламенті.

Поняття вотування вживається також у значенні розгляду та затвердження законів, актів, бюджету.



Вотування – подання голосу щодо обговорення того чи іншого законопроекту, висловлення довіри або недовіри до уряду.

Сутність народного представництва можна подати як сукупність таких вихідних положень та принципів:

- народ не може здійснювати безпосередньо (всеохопно) владарювання в межах держави самостійно, і як носій державного суверенітету вповноважує представницький орган (парламент) здійснювати від його імені владні функції;
- народне (національне) політичне представництво є основою функціонування парламентів та представницької демократії в цілому, будь-яке інше представництво призводить до обмеження демократичного врядування;
- народне представництво встановлюється на вищому законодавчому рівні (конституцією чи сукупністю нормативно-правових актів найвищої юридичної сили), із гармонійним поєднанням правових та політичних регуляторів;
- у парламентському представництві зосереджуються основні суспільні запити та політичні інтереси суспільства;
- неухильно дотримуються й забезпечуються права парламентської меншості (опозиції);
- народні представники чи парламентарі є представниками всього народу;
- обов’язкова відкритість і прозорість діяльності парламентів та окремих учасників парламентського процесу.

У сучасному світі серед найважливіших цінностей, які визнані спільною, демократія посідає перше місце. Адже здійснення влади, яке обмежене законом, за допомогою демократичних принципів зумовлює появу простору

свободи для самореалізації вільної особистості, утворення широкої мережі вільних взаємовідносин громадян, завдяки чому вони реалізують свої зусилля, досягають поставленої мети.

Тріумф демократії, який спостерігався наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., зараз виглядає не так очевидно. Тільки американська революція продукувала стійку демократію. У науковій думці існує низка пересторог стосовно демократії. Більшість сучасних дослідників приходять до думки, що демократія – не найкраща форма правління, але ліпшої ще людство не віднайшло.

В історії політичної думки були дослідники, які мали застереження стосовно демократії. Так, Ш.Л.Монтеск'є вважав, що демократія буде ефективною лише для невеликих держав. Підтвердження його думки можна спостерігати в сучасній Швейцарії, де плебісцит є автономним і постійно діючим механізмом ухвалення рішень у країні. Ця невелика альпійська країна, яка має столітню традицію прямої демократії, використовує її як ефективний засіб контролю за владою, що є невід'ємною складовою політичної системи та елементом громадянської ідентичності. Ще ряд філософів висловлювали сумніви стосовно демократії, крім Аристотеля, який вважав демократію неправильною формою правління. Р.Стиль висловлював думку, що демократія сприяє заворушенням, а Платон відстоював думку, що демократія – це шлях до тиранії.



У своїй ідеальній формі, у суспільствах із тривалою демократичною історією, демократія насправді є на сьогодні кращою формою правління, яка проголошує людину найвищою цінністю. Але водночас демократія є небезпечною, коли вона є нав'язаною суспільствам, які ще не готові до таких еволюційних змін. Суспільство має бути підготовленим до демократії, розуміти свої обов'язки та права. Крім того, демократія в глобалізаційному масштабі є також небезпечною з точки зору поступливого ставлення одних країн до домінування інших.

Демократія може бути небезпечною для тих народів, де немає демократичних традицій через низку причин, таких як:

- відсутність політико-правової компетентності суспільства;
- прихід до влади посередніх осіб, рішення приймаються не завжди компетентними людьми;
- відсутність наступництва влади, коли влада не доводить свої програми до завершення;
- зруйнування старих структур є легшим завданням, ніж утворення нових;
- неефективність економічної, безпекової політики в перехідний період, оскільки в цей час потрібен сильний правитель, який має неабияку підтримку народу та контроль над різними сферами функціонування держави. У тих суспільствах, де автократи були замінені демократичними правителями, останні здебільшого не можуть побудувати сильної держави.

Недоліки демократії на світовій арені мають такі прояви:

- створюється можливість одних країн просувати свої інтереси за рахунок інших;
- демократія легко піддається впливу груп тиску. Рішення, які вигідні одним країнам, нав'язуються іншим;
- вільне тлумачення демократичних цінностей, за якими ховаються меркантильні мотиви; маніпуляція свідомістю та вплив на підсвідомість;
- ліберальне законодавство: ліберальне міграційне законодавство в ЄС зумовлює те, що чисельні біженці можуть залишитися там на легальних підставах. Порядки, що там існують, у більшості випадків дають змогу уникнути депортації навіть у разі виходу на нелегальне становище.



Серед загальних недоліків демократії назвемо такі:

- демократія – політичний режим повільного регулювання. Дія замінюється консультаціями;
- нееволюційна демократія призводить до жертв;
- механізм народовладдя, де “вся влада належить народу”, нереально втілити, оскільки народ складається з різних соціальних груп, які мають свої інтереси, їх неможливо всіх опитати, щоб виявити думку більшості;
- більшість не підтримує нестандартні рішення, оскільки для цього їм потрібно спочатку ці рішення зрозуміти. Дуже часто підтримуються стандартні, зрозумілі рішення;
- демократія – влада інстинктів;
- диктатура більшості по відношенню до меншості;
- демократія створює ілюзію того, що кожен може взяти в ній участь.

Демократія насправді має низку недоліків, але людство ще не дійшло до більш ефективної форми правління, яка б забезпечувала дух свободи та волю більшості. Як казав В.Черчилль: “Демократія – жажлива форма правління, якщо не рахувати всіх інших”.

Демократія може утвердитися й набрати справжньої сили тільки за умови, що люди знають, за що її поцінують, чого хочуть досягнути і що будуть захищати. Ці фундаментальні риси демократії перетворили її на соціальну цінність і можуть бути охарактеризовані як демократичні цінності.



Демократичні цінності – безпосередньо значимі для людини вимоги та ідеали суспільно-політичного життя, які ґрунтуються на принципі народовладдя, що реалізується через безпосередню (пряму) і представницьку (непряму) демократію.

Одним із найважливіших демократичних здобутків суспільства є парламентаризм, який як суспільно-політичне явище пов'язаний із становленням принципу народовладдя, утворенням демократичних інституцій та розумінням парламенту як верховного органу управління державою.



Античний парламентаризм

Історія виникнення парламенту тісно пов'язана з історією таких країн, як Єгипет, Вавилон, Китай, Індія, Греція, Рим, де вже в далекі часи існували виборні та дорадчі органи, що вирішували державні справи. За фараонів, царів та інших правителів наближені до них жерці, старійшини, усілякі савновники брали участь у прийнятті рішень, які правитель схвалював і перетворював на закони. У першому тисячолітті до н. е. в Стародавніх Афінах у результаті реформ Солона з представників територій (філ) було створено “Раду чотирьохсот” для розробки законів, які підлягали затвердженню народними зборами. Це зібрання обирала Рада старійшин – Сенат, що виконував функції законодавчої та виконавчої влади. У Стародавньому Римі такими функціями наділявся плебісцит (всенародне голосування) та римський Сенат. В Афінах у VI ст. до н. е. зі складу найбільш заможних груп обирали колегіальний орган – Раду чотирьохсот-п'ятисот, яка діяла подібно до муніципалітету, оскільки управляла всіма службами міста. Членів Ради обирали жеребом на народних зборах. До виборів долучалися громадяни не молодші за 30 років, які сплачували податки і “виявляли пошану до батьків”. Кандидатів на обрання перевіряли на політичну зрілість. Саме від цих часів походить поняття “кандидат”. Представництво встановлювалось від кожної так званої філи, на які ще з часів родового устрою поділялось афінське суспільство. В подальшому установи представницького характеру створювались протягом майже всіх періодів існування давньогрецької демократії. У давнину поширеним способом призначати на посаду було жеребкування – у ньому вбачали виявлення найвищої волі, знамення долі. За жеребкування виступали саме прихильники демократії, а їхні противники наполягали на виборах голосуванням, вважаючи, що так легше “протягти” волю меншості.

Це ж саме стосується державно-політичної історії Стародавнього Риму. Однак усі ці установи були інститутами рабовласницької держави, а їхній склад та діяльність обмежувались інтересами панівної частини тогочасного суспільства. У Стародавньому Римі, коли у 509 р. до н.е. було встановлено республіканський лад, центральними органами стали: *сенат*, який обирався громадянами, *народні збори* та *магістрати*. Верховних магістратів називали *консулами* – опікунами держави. Цікаво, що голосування під час обговорення питань у сенаті проводилося шляхом розходження голосуючих у різні боки. Важливою формою народного представництва у Римській республіці була посада *трибуна*. Його, починаючи з V ст. до н. е., на своїх сходках обирали плебеї. Трибун міг накласти вето на розпорядження магістрату чи на рішення сенату і цим паралізувати їхню діяльність. Він мав право затримати будь-яку посадову особу, проте його власна особа вважалася недоторканою. Пізніше навіть був ухвалений закон, згідно з яким будь-кого, хто заважав говорити

трибунові, штрафували або й карали на смерть. Громадянин, який претендував на високу державну посаду, одягав білу одягу і ходив вулицями, закликаючи співвітчизників віддати за нього свої голоси.

Етапи розвитку парламентаризму

Розвиток парламенту і парламентаризму характеризується чотирма основними етапами (рис. 3.1):

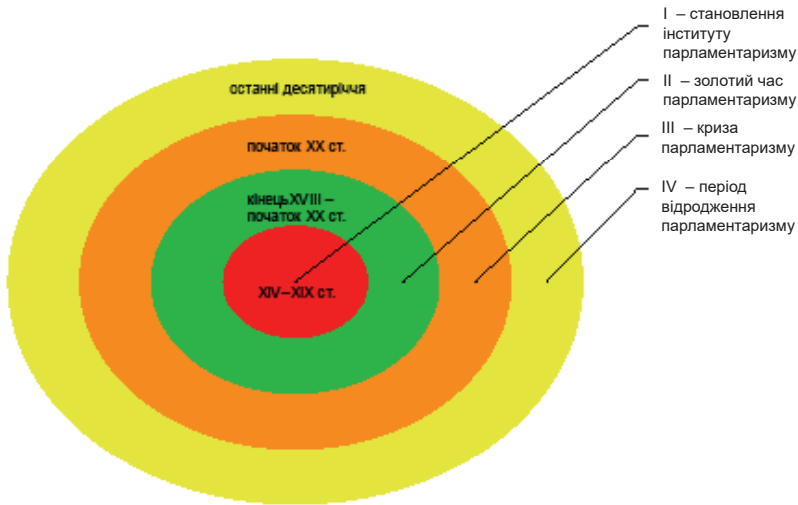


Рис. 3.1. Етапи розвитку парламентаризму

I – становлення інституту парламентаризму (XIV–XIX ст.). Протягом цього періоду відбулося становлення парламенту як органу держави, вироблення способів його формування;

II – золотий час парламентаризму, розквіт парламентів (кінець

XVIII – початок XX ст.), обрання парламентів відбувалося на основі цензового виборчого права, парламент виражав інтереси певного одного класу;

III – криза парламентаризму (початок XX ст.). Парламент перестав бути “компанією однодумців”, швидкою у прийнятті рішень, оскільки інші соціальні прошарки суспільства вимагали участі в політичному житті; формувалися партії, які представляли інтереси цих прошарків; виникли суперечності у поглядах на парламент та парламентаризм; розпочалася дискусія щодо того, що парламент має поступитися своїм керівним місцем органам виконавчої влади. Однак у країнах, де існувало чітке розмежування повноважень гілок влади, зниження авторитету парламенту не спостерігалось. Наприклад, у США конгрес є не суто законодавчим органом, а центром зосередження різних політичних сил, що покликані досягати консенсусу.

IV – період відродження (останні десятиріччя), оскільки парламент відіграє велику роль у сфері ідеології, визначає особливості політичної культури, справляє великий вплив на ЗМІ.

Діяльність парламенту мала значний вплив на суспільний розвиток, і щоб визначити ступінь цього впливу, потрібно приділити особливу увагу його функціонуванню та вдосконаленню. Беззаперечним залишається той факт, що

більшість конституцій приймалися парламентами за їх безпосередньої участі, а правова основа будь-якої країни, функціонування всього механізму державного управління базується на конституції.

Поняття “парламент” і “парламентаризм” є взаємопов’язаними і взаємозумовленими, але не рівнозначними.

Термін “парламентаризм” набув поширення тільки в XIX ст., але ніколи не використовувався в основних законах. Він вживався в літературі насамперед для характеристики існуючого в тогочасній Великобританії державного ладу. Саме тому йшлося про “золотий вік парламентаризму”. Згодом термін набув загальноєвропейського визнання. Його синонімами стали такі терміни, як: “парламентський режим”, “парламентарна (парламентська) держава”, “парламентарний лад”, “парламентська демократія” тощо. Причому йшлося виключно про те, що в теорії права називається парламентарними (парламентськими) формами державного правління. Його природа пов’язується з особливостями організації та функціонування вищих ланок державного механізму, з певним характером взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади, а також із важливою (суттєвою, провідною, активною тощо) роллю парламенту. Однак поняття парламентаризму не можна тлумачити як якусь конкретну форму державного управління. Явище парламентаризму притаманне кожній демократичній країні, незалежно від прийнятої форми правління. У XIX–XX ст. ідея парламентаризму стала загальноновизнаною, а її поширення сьогодні сприймається як синонім суспільного прогресу.

Характеризуючи інститут парламентаризму, А.Георгіца у своєму дослідженні зазначає, що “визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади в державі і суспільстві, при якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни”.

Присутність парламентаризму в будь-якій країні визначається саме наявністю сильного, результативного, авторитетного парламенту та забезпечує провідне місце загальнонаціонального представницького органу в механізмі державного управління країною. Становлення суспільно-політичного явища парламентаризму історично зумовлене суспільно-політичним розвитком країн світу та пов’язане із формуванням сучасної державності.

Англійський парламент XIII–XVI ст.

Парламент як базовий суспільно-політичний інститут виник як результат природної реакції на деспотизм та тиранію, які були притаманні феодальному абсолютизму.

Англійські барони, які були невдоволені існуючою владою, у 1215 р. підняли повстання проти короля, внаслідок чого він був змушений подарувати своїм підданим так звану Велику хартію вольностей, яка впорядковувала відносини між монархом та підданими. Дотримання королем вимог і умов Хартії мало контролюватись Виборним комітетом, який складався з 25 баронів.



Комітет баронів вважається прообразом англійського парламенту, а Велика хартія вольностей – “наріжним каменем демократії”.

У Великій хартії вольностей викладено головні ідеї парламентського правління, з яких найважливішою є така: влада монарха не є безмежною. Розширена рада баронів, яка й отримала назву “парламент”, уперше зібралася у 1258 р. в Оксфорді, а у 1352 р. англійський парламент розділився на дві палати, або камери: верхню та нижню. Тільки через два століття з’являються назви: палата лордів (верхня) і палата громад (нижня). Тоді ж, у XIV ст., виникає посада спікера (англ. *To speak* – говорити), обов’язки якого включали ведення засідання нижньої палати, функції представництва нижньої палати під час переговорів із королем і верхньою палатою.

Парламентські засідання відбувалися французькою мовою. Це було зумовлено тим, що після норманського завоювання, яке розпочалося перемогою 14 жовтня 1066 р. Вільгельма Завойовника в битві при Гастінгсі, почалося не просто панування норманів, а й зфранцуження англосаксонської цивілізації. Вперше лише в 1363 р. канцлер відкрив засідання парламенту промовою англійською мовою, проте до початку XVI ст. англійські закони писалися французькою.

Упродовж XIII–XIV ст. парламент відпрацьовував порядок розгляду питань, а також свої повноваження. Законодавча ініціатива була надана англійському парламенту у XIV ст., внаслідок чого парламентські закони (статути), які були запропоновані палатою громад і схвалені палатою лордів, затверджувалися королем. Поступово потужність парламенту зростала і парламент із часом відвоював свої права у короля.

Боротьба між королем і парламентом тривала протягом кількох століть. У результаті політичного перевороту 1688 р. (коли Якова II було усунуто від влади і його місце зайняв Вільгельм III) було підписано Декларацію прав, що закріплювала завоювання парламенту та фіксувала умови, згідно з якими лорди і общини давали згоду на визнання Вільгельма Оранського своїм правителем. Декларація була прийнята 13 лютого 1689 р., а в жовтні 1689 р. вона була перетворена в парламентський Білль про права.



Білль про права (Bill of Rights) (1689) – конституційний акт, що визначив розвиток Англії як парламентської монархії.

Таким чином, “Білль про права” встановив норму, згідно з якою король не мав права призупиняти виконання законів, якщо парламент не дав на це

згоду, у той час як парламент мав право санкціонувати податки, свободу дебатів тощо. Згодом, у XVIII ст., депутати парламенту отримали незалежність від короля відповідно до законів, і вже у XIX ст. в Англії можна спостерігати класичний варіант парламентаризму.

Європейські середньовічні парламенти

Приблизно одночасно з Англією представницькі органи виникають і у Франції. Вони відрізнялися від англійських тим, що всі стани Англії мали платити податки (тому парламент розпоряджався фінансами, володіючи таким чином реальною владою), у Франції дворянство і духовенство не платили податки, і весь тягар припадав на так званій “третьій стан” – міщан та заможних селян.

У середині XIII ст. у Франції виник парламент, прообразом якого була Рада знаті, яку іноді називали курією. Вона існувала за короля та значно обмежувала владу монарха.

За короля Людовіка IX Святого замість з'їздів феодалів була заснована постійна Рада, яка складалася з великої та малої Рад. Парламент Франції тих часів виконував не лише найвищі державні функції (ухвалення законів, нагляд за їх дотриманням), оскільки його члени мали наглядати ще й за станом столичних вулиць і доріг, контролювати житлове будівництво, піклуватися про санітарний стан міста, про постачання Парижа продовольством і водою. У 1302 р. французький король Філіп IV Красивий скликав розширену Раду світських та духовних феодалів, яка стала прообразом станово-представницького державного органу. Тут були делегати від духовенства, найбільших магнатів, уперше допускалися на раду і представники третього стану. Цей орган станового представництва отримав назву Генеральних штатів. Такі зібрання скликалися не тільки в Парижі, а й у великих провінціях. Феодална монархія Франції набувала ознак станово-представницької. Король скликав Генеральні штати переважно тоді, коли відчував потребу в грошах, мав намір запровадити нові податки або підтвердити старі, домагався схвалення своєї політики. Судово-адміністративні ж функції він залишив за собою.



Парламентська форма правління набула поширення у світі після буржуазних революцій XVII–XVIII ст. Відтоді в Європі, а з часом і в Північній Америці вкорінюються ідеї про поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову. Більшість розвинених країн для позначення своїх представницьких установ використовує термін “парламент”.



Парламенти в Європі виникали як наслідок політико-правової традиції, на відміну від Конгресу США, який виник у відповідь на революційну ідеологію.

Досвід парламентаризму США



У 1776 р. було прийнято Декларацію незалежності Сполучених Штатів Америки. Але це проголошення слід було підкріпити реальним утворенням та оформленням єдиної союзної держави.

Існувала нагальна потреба – економічна та воєнна – об'єднати штати, заснувати центральні органи влади. Але процес утворення союзної держави розвивався повільно і несміливо. Штати намагалися зберегти щойно здобуту незалежність, при обговоренні компетенції і функцій союзних органів бажали максимально обмежити їх права. Виявилися розбіжності і недовір'я між південними та північними штатами. Через це процес розробки конституції затягнувся, а саме об'єднання набрало своєрідної форми у вигляді конфедерації.

Одночасно з утворенням комісії для розробки проекту Декларації незалежності була сформована ще одна комісія для розробки конституції об'єднаних колоній. Уже 21 липня 1776 р. Б.Франклін представив Конгресу проект під назвою “Статті конфедерації і вічної унії”, за яким колонії мали утворити “постійний союз дружби” з центральними органами влади, але при збереженні повної внутрішньої автономії штатів. Цей союз мав називатися “Об'єднані колонії Північної Америки”.

Проект Б.Франкліна було покладено в основу роботи спеціального комітету, до складу якого ввійшли делегати від 12 штатів. Опрацьований комітетом проект був представлений Конгресу, і після багаторазового обговорення його ухвалили в листопаді 1777 р. та передали на обговорення і схвалення законодавчих органів штатів. Остаточоно він набув чинності 1 березня 1781 р. у вигляді першої конституції США під назвою “Статті конфедерації і вічного союзу”.



Було створено союз 13 штатів у формі конфедерації. Штати вступали “в міцний дружній союз... для спільного захисту, для забезпечення своїх вольностей, для взаємної і загальної користі, беручи на себе обов'язок допомагати один одному проти всякого насильства або проти всяких нападів” (ст. III). За цією конституцією “кожний штат зберігав свій суверенітет, свободу і незалежність, так само, як і всю владу, усю юрисдикцію і права, не передані цією конфедерацією США, що зібралися на конгрес”.

Верховним органом влади в конфедерації вважався *однопалатний конгрес*, члени якого – по два–сім делегатів від кожного штату – обиралися законодавчими органами штатів. Кожний штат, незважаючи на кількість делегатів, мав у конгресі один голос. Цим забезпечувався принцип рівності між членами конфедерації.

До виняткових прав конгресу належали оголошення війни і дозвіл на морське каперство, укладення міжнародних договорів, призначення і прийом послів. Крім того, конгрес установлював правила карбування монет, регулював поштовий зв'язок, створював сухопутні й морські військові сили та ін. Він виступав

також найвищою апеляційною інстанцією у спорах між штатами. Найважливіші питання вирішувалися конгресом за згоди дев'яти штатів з 13 (ст. IX).

Для ведення справ союзу у міжсесійний період конгрес обирав комітет штатів на чолі з головою (по одному представнику від кожного штату). Компетенція комітету була не такою широкою. Він не мав права вирішувати справи, для яких у конгресі була потрібна кваліфікована більшість – 3/4 голосів (дев'ять штатів).



Повноваження конгресу були обмеженими. Створене статтями конфедерації об'єднання виявилось дуже слабким: конфедерація не мала союзної грошової системи, не було єдиного громадянства, не було створено сильного і постійного центрального виконавчого органу влади та ін.

Конгрес конфедерації в лютому 1787 р. звернувся до всіх штатів із пропозицією скликати у Філадельфії конвент для перегляду статей конфедерації, щоб пристосувати союзу конституцію до нових потреб.

Спочатку йшлося про те, що конвент повинен внести лише поправки до статей конфедерації. Однак він одразу пішов далі цього обмеження. Налякані широкою хвилею повстань, делегати конвенту таємно від народу, за зачиненими дверями взялися за розробку нової конституції.

Конвент схвалив конституцію 17 вересня 1787 р., а через кілька днів схвалив її і конгрес конфедерації. 4 березня 1789 р. після її ратифікації ¾ штатів вона набрала чинності.



Законодавча влада за конституцією передавалася двопалатному конгресу. Палата представників обиралася загальними виборами на 2 роки прямим голосуванням з громадян, які досягли 25-річного віку. Вибірчі округи на той час були однаковими – по 30 тис. жителів. Верхня палата – сенат складалася з сенаторів, які обиралися законодавчими зборами штатів строком на 6 років по два сенатори від кожного штату.

Конгрес США. У другій половині XIX ст. конгрес був впливовим органом. Більше того, можна навіть вести мову про пріоритет конгресу над президентом. Сенат, наприклад, тримав у своїх руках контроль над такими дуже суттєвими галузями державного життя, як зовнішні відносини і призначення на федеральні посади. Думка верхньої палати конгресу була дуже авторитетною, президенти повинні були рахуватися з нею при прийнятті своїх рішень. Деякі юристи називають період 80–90-х рр. XIX ст. епохою “правління конгресу в США”.



У цей час виникає і розвивається *комітетська система в конгресі*. Попередній розгляд законопроектів здійснювався парламентськими комітетами, яких було кілька десятків у кожній палаті. Комітетська система привела до значних змін у роботі конгресу: гласність змінилася

суворою секретністю, стало правилом провадити консультації з тими, хто був безпосередньо зацікавлений у прийнятті законопроекту і т.д.

Одночасно відбувається обмеження такого важливого інституту буржуазної парламентської демократії, як свобода дискусії в конгресі. У 1889 р. були значно розширені повноваження спікера палати представників. Відтепер він міг справляти вирішальний вплив на хід законодавчого процесу в конгресі.

Відбувалися певні зміни і у виборчому праві. Так, XIV і XV ст. поправки до Конституції США проголошували загальне виборче право для чоловіків, які відповідали вимогам вікового цензу і цензу осідлості. У 1871 р. було введено таємне голосування на федеральних виборах. З 1876 р. встановлено новий порядок виборів до палати представників конгресу за округами, які були спеціально організовані для цього. Слідом за Союзом майже всі штати (за винятком Північної і Південної Кароліни та Джорджії) також ввели в себе закриті балотування.

Крім основних, існували численні додаткові цензи, що запроваджувалися штатами: володіння майном або сплата податків (Пенсільванія, Род-Айленд та ін.), відповідність моральним критеріям (Алабама, Луїзіана і т.д.). У деяких південних штатах виборчого права позбавлялися атеїсти. Існував ценз письменності (Мен, Делавер та ін.), траплявся особливий ценз осідлості. Фактично існував расовий ценз, який відстороняв від участі у виборах мільйони негрів, індіанців.

Важливішим принципом будівництва демократичної правової держави і сильного громадянського суспільства в США є верховенство закону, поділ гілок влади та чітке розмежування їх повноважень, значна роль суспільних інститутів у системі державного управління.



США – федеративна держава, яка об'єднала 50 штатів і федеральний округ Колумбія з розташованою в ньому столицею – м.Вашингтон. Територія федерації включає також острови Пуерто-Ріко і Гуам. Острови Мікронезії (республіка Палау, Сполучені Штати Мікронезії та ін.) є “асоційованими державами” із США. Вони мають обрані парламенти і президентів. Пуерто-Ріко вважається “державою, що вільно приєдналася”. Закони США мають тут верховенство, як і в Штатах, але всі ці території не мають свого представництва, в Сенаті, а у Палаті представників – тільки делегата з правом дорадчого голосу. У прямому правлінні перебувають також острови Східне Самоа та Вірджинські острови, які мають статус територій США.

Штати є державними утвореннями, які не володіють державним суверенітетом і не мають права виходу із США. Вони приймають свої конституції, які відповідають основним положенням Конституції США. Структура органів штатів відповідає структурі федеральних органів. Законодавчу владу у штаті здійснює *легіслатура* (як правило однопалатна), виконавчу – обраний населенням губернатор, судову – Верховний Суд та інші суди штату.



Конституція США визначила принципи розмежування владної компетенції федерації і штатів та встановила сферу виключної компетенції федерації. За межами встановленої компетенції свої повноваження реалізують штати та їх органи.

Цікавим є той факт, що Конституція США 1787 р. вважається найстарішою писаною конституцією у світі.



При цьому пам'ятаймо, що Конституція Пилипа Орлика 1710 р. стратегічно визначила набагато років уперед напрям розвитку багатьох демократичних держав. Нею вперше були обмежені права гетьмана, запроваджено представницький орган – Генеральну Раду, реалізовано принцип поділу влади та запроваджено виборні посади на Запорозькій Січі. Однак, на жаль, ця Конституція не працювала в реальності, на відміну від американської, яку називають “живою конституцією”, тому що вона забезпечує стабільність у державі, має невеликий обсяг та обумовлюється важливою роллю Верховного суду.



Конституція США, на відміну від багатьох конституцій демократичних країн світу, є *найкоротшою*. Вона складається з преамбули та 7 статей, присвячених законодавчій, виконавчій і судовій владі, взаємовідносинам федерації і штатів. Проте змінити її не просто. Для цього потрібна згода не лише на державному рівні, а й на рівні штатів. А це зробити не легко, тому її часто називають “жорсткою конституцією”, в яку нелегко внести відповідні поправки.

Одразу ж після її прийняття Конституційним конвентом, виявилось, що в ній немає норм правового статусу особи. Цей недолік Конституції був підданий справедливій критиці, і у багатьох штатах поширився рух за демократизацію Конституції. З великими зусиллями плантатори та буржуазія домоглися ратифікації Конституції більшістю штатів з умовою внести до неї відповідні поправки.

Зокрема, Конгрес (парламент США) змушений був у 1791 р. внести до Конституції 10 поправок, які були розроблені Дж.Медісоном у співпраці з Д.Джеферсоном і мали загальну назву “Біль про права”, який мав важливе прогресивне значення в розвитку демократичних традицій американського народу, означав перемогу американської демократії і став прикладом для правових документів інших країн світу.



Перша поправка “Біль про права” проголошувала буржуазно-демократичні свободи: слова, зборів, друку, віросповідань, петицій, а також відокремлення церкви від держави. Друга поправка дозволяла громадянам США мати, зберігати та носити зброю. Третя поправка забороняла примусове розміщення військ у приватних будинках, встановлювала недоторканність житла. Четверта поправка встановлювала недоторканність особи, майна й особистих паперів. П'ята-восьма

поправки передбачали дотримання прав громадян, притягнутих до судової відповідальності. Дев'ята поправка містила застереження, що наведені вище права не повинні скасовувати чи обмежувати права, якими вже користується народ. Десята поправка проголошувала, що ті прерогативи, які за Конституцією не належать Конгресові, закріплювалися за законодавчими зборами штатів.



Історія свідчить про те, що до проекту “Біля про права” входило 12 поправок. Однак поправка щодо визначення формули розрахунку кількості депутатів у Палаті представників за результатами перепису населення, яке б проходило кожні десять років, не була ратифікована. Інша поправка, яка забороняла вступ у силу закону, що змінював розмір зарплати сенаторів та представників до їх переобрання, вступила в силу лише у 1992 р. і стала 27 поправкою.

До більш пізніх поправок належать: 22-га поправка, яка обмежує час перебування Президента при владі двома строками; 23-тя – надає мешканцям округу Колумбія право на участь у президентських виборах; 24-та – підтверджує право на голосування незалежно від сплати податку на голосування; 25-та – встановлює порядок заміщення поста віце-президента між виборами; 26-та – знижує виборчий вік до 18 років; 27-ма, як уже зазначалося, забороняє Конгресу підвищувати собі платню.



Конгрес США визнається законодавчою гілкою влади, що складається з двох палат – Сенату та Палати представників.

До складу *Палати представників* депутати обираються на 2 роки за “округами”, які формуються пропорційно до кількості населення штату. Вони мають бути сформовані так, щоб не перетинати кордони штатів. Кожен штат повинен мати хоча б один округ та, як це було спочатку зафіксовано, обирати одного представника від 30 тис. громадян. Загальна кількість членів Палати представників установлюється Конгресом і в 1910 р. становила 435 представників. За результатами перепису населення кожному штату виділяється певна кількість місць. У найменшій кількості – одна особа – представлений штат Аляска, у найбільшій – 53 особи – штат Каліфорнія. Спікер Палати представників займає наступне після віце-президента місце в списку успадкування президентської посади.

Члени Палати представників повинні бути не молодші 25 років, не менше від семи років бути громадянами США і постійно мешкати в тих штатах, від яких вони були делеговані до Конгресу. Штати можуть встановлювати додаткові вимоги до процедури виборів Конгресу, але вимоги до її членів кожна палата має право встановлювати самостійно.

Друга палата – *Сенат* – представлений двома сенаторами від кожного штату. До складу Верхньої палати – Сенату – входять 100 сенаторів, які представляють 50 штатів США.

Сенатори обираються на шість років. Раз на два роки склад Сенату оновлюється на третину його членів. Дві сенаторські позиції від одного штату завжди переобираються в різні роки. Сенатора, який був обраний раніше, називають “старшим сенатором штату”, обраного пізніше – молодшим.

Для того щоб бути обраним до Сенату, потенційному кандидату потрібно щонайменше задовольняти такі вимоги: згідно з Конституцією члени Сенату повинні досягти 30-річного віку, бути громадянами США не менше ніж дев’ять років і постійно мешкати в тому штаті, від якого обрані.

Свої засідання Конгрес проводить у Капітолії (м.Вашингтон). Двопалатність парламенту зумовлена необхідністю представлення в ньому не тільки всього населення держави в цілому, а й суб’єктів федерації також.

Конгрес США має право встановлювати податки, збори та акцизи для того, щоб сплачувати борги.

В обох палатах Конгресу діють партійні фракції *республіканської та демократичної партій*, які є основними в двопартійній системі.



Демократична партія США заснована в 1828 р., є однією з найстаріших політичних партій у світі. Вона належить до центристських партій лівого спрямування. Пріоритетами її діяльності є: регулювання державного втручання в економіку, збільшення ставок на податки з метою підвищення соціальних стандартів. Особливу увагу демократи приділяють розвитку і підтримці “третього сектору”, створюючи спеціальні програми для членів територіальних громад, наприклад включення в громаду соціальних меншин або мігрантів.

Республіканська партія США була створена в 1854 р. як альтернатива демократичній партії. На перших стадіях, підтримуючи рабовласницький устрій у південних штатах країни, вона віддавала перевагу захисту інтересів промисловців індустріальної півночі США. Республіканську партію США відносять до центричних партій правого спрямування. Сьогодні її представники виступають за зниження ставок і зменшення кількості податків, лібералізацію економіки, зниження соціальних виплат, витрат на екологічні програми, збільшення витрат на утримання армії і спецслужб, які ведуть боротьбу з тероризмом.

В обох палатах Конгресу США діють постійні (*standing committee*) та спеціальні комітети (*select committee*). Усередині них створюються постійні підкомітети (*subcommittee*) або підкомітети (*ad hoc*). Палатою представників та Сенатом можуть створюватись також об’єднані комітети (*joint committee*) з різних питань. Так, для підготовки інавгурації Президента США обидві палати створюють об’єднаний комітет Конгресу США щодо церемонії інавгурації.

У комітетах та підкомітетах проходить основна робота, пов’язана з детальним обговоренням законопроекту, проведенням його експертизи, визначенням основних недоліків та внесенням суттєвих коректив у текст білля.

З найбільш важливих питань проходять парламентські слухання, на які запрошується широке коло громадськості, експертів, представників корпорацій. Також ураховуються пропозиції компетентних державних структур – Головного контрольно-фінансового управління – бюджетного управління Президента США, пропозиції якого мають консультативний характер.

На заключному засіданні комітету щодо законопроекту проходить підсумкове голосування та готується доповідь до Палати представників, в якій визначається або позитивний відзив (*favorable*), або негативний (*adverse*) із рекомендацією відкласти розгляд законопроекту, також він може бути без рекомендацій. При цьому Палата вправі повернути відкладений законопроект назад на розгляд.



Головною формою діяльності Конгресу є законодавство. Законодавча ініціатива належить тільки членам обох палат. Вони можуть вносити тексти білей (законопроектів) на розгляд до парламенту. При цьому опосередкованим правом законодавчої ініціативи наділений Президент. Він також може розробити біль та передати його членам Конгресу від своєї партії, щоб вони внесли його на розгляд до відповідної палати. Крім того, Президент може подати свої законодавчі ідеї Конгресу в рамках щорічного послання про стан США (так зване Послання до Нації).

Законодавчі збори США також можуть пропонувати свої законодавчі ідеї шляхом звернення до конгресменів, які представляють їх штат. Громадяни відповідно до першої поправки до Конституції США можуть скористатись правом петиції до Конгресу із пропозицією про необхідність прийняття конкретного закону.



Рішення Конгресу пов'язані із законотворчою діяльністю і можуть мати такі форми:

– *біль (законопроект)* – є найбільш поширеною формою законодавчої пропозиції згідно з широким переліком питань. Законопроект набуває сили закону після одноголосного схвалення його обома палатами Конгресу та підписання Президентом. Біллі можуть бути як публічні (визначають загальні правила для всіх), так і часткові (регулюють питання відносно окремих осіб чи корпорацій);

– *спільна резолюція* – згідно зі своїм статусом та порядком прийняття аналогічна біллю. Відмінність полягає в тому, що вона приймається з більш вузьких або специфічних питань. Наприклад, усі конституційні поправки оформлюються у вигляді спільної резолюції, яка після прийняття в Конгресі зразу направляє для ратифікації до законодавчих зборів штатів і вступає в силу після схвалення не менше як 3/4 усіх штатів. Також шляхом спільної резолюції можуть бути оформлені деякі зовнішньополітичні рішення (участь у міжнародних організаціях, питання війни і миру) або різні фінансово-бю-

джетні питання другорядного характеру, які потребують оперативного втручання;

– *збіжна резолюція* – акт який не має сили закону і приймається паралельно в двох палатах Конгресу для вираження їх думок, що збігаються, з будь-яких принципових питань. Він потрібен для координації дій та подальшої роботи палат у визначеному напрямі. Президенту на схвалення не подається;

– *проста резолюція* – акт, який не має сили закону і приймається лише однією з палат Конгресу, виражає її думку з будь-якого питання, яке розходиться з офіційною позицією Адміністрації США.



Процес внесення законопроектів досить простий. Зокрема, у Палаті представників текст законопроекту опускається в спеціальну шухлядку – *хонер*, який стоїть на столі в клерка палати. У Сенаті, з дозволу голови влади, ця процедура відбувається під час ранкового засідання та супроводжується короткою промовою сенатора. Не пропонуючи проекту закону по суті, сенатори і конгресмени можуть обмежитись внесенням до Палати представників петиції про розгляд відповідного законодавства. У цьому випадку розгляд законопроекту доручається постійному комітету або свої послуги надають різноманітні лобістські організації, зацікавлені в тому чи іншому рішенні питання.

Після офіційного внесення проекту він роздруковується на спеціальному друкарському бланку, в якому укази мають порядковий номер і коротке найменування законопроекту, а також зазначаються прізвища членів палати, які представили і підтримали проект у палаті Представників. Їх повинно бути не більше 25 осіб. Текст друкується на аркушах, кожен рядок з яких має порядковий номер. Зроблено це для того, щоб полегшити процес обговорення та внесення до проекту поправок. Тексти законопроектів зберігаються в кімнатах зберігання документації. Інформація про них публікується в офіційному віснику конгресу – Конгрешнл рекорд.



Законопроекти (біллі) завжди першочергово розглядаються в тій палаті, в якій їх ініціювали, за винятком фінансових білей, які можуть виходити лише від Палати представників.

На практиці законопроекти з одного й того ж самого питання можуть бути запропоновані одночасно і членом Палати представників, і сенатором, і паралельно розглядатись в обох палатах.

Усі законопроекти мають пройти три читання в різні дні.

Під час *першого читання*, як правило, зачитується лише назва проекту і вирішується питання про направлення його до профільного комітету. Постійний комітет за необхідності направляє проект у підкомітет, визначаючи подальший порядок його розгляду. На цій стадії доля проекту – цілком у руках комітету, оскільки палати рідко суперечать демократичним цінностям.

Друге читання починається з доповіді голови профільного комітету про стан законопроекту після його опрацювання в комітеті. Відбувається поста-тейне читання білля; потім відбуваються спільні дебати з пропозиціями щодо різних поправок. Діє правило про доцільність поправок стосовно даного білля. По кожній запропонованій поправці проходить окреме голосування. Білля із прийнятими поправками направляється до профільного комітету для внесення їх у текст.

З метою спрощення парламентської процедури під час обговорення білля у другому читанні, коли вимагається постатейне читання законопроекту, Палата представників може бути трансформована в Комітет всієї палати (*Committee of the Whole House on the state of the Union*) і в такому форматі проводити обговорення питань (як правило – з державних доходів (податків)). При цьому кворум для прийняття рішення може складати лише 100 осіб, що вдвічі менше, ніж при звичайному засіданні палати.

Для управління роботою Комітету всієї палати призначають голову від партії більшості, якому спікер Палати представників на деякий час передає своє місце. Головуючий визначає порядок та час дебатів із розгляду всіх важливих поправок до білля. Після закінчення дебатів Комітет всієї палати завершує свою діяльність, а всі запропоновані ним поправки виносяться на голосування. Після цього білля потрапляє на третє слухання, де відбувається голо-сування в цілому за законопроект.

Третє читання починається із зачитування остаточного підготовленого тексту білля (поправки вже не можна пропонувати), після чого він ставиться спікером на голосування та приймається простою більшістю голосів палати. Прийнятий законопроект іменується Актом Палати представників і направляється до Сенату, де проходить ті ж самі стадії.

Зокрема, в Сенаті проходять зачитування та дебати, вносяться поправки. Обговорення, як правило, не обмежується в часі. Однак, якщо хтось із сенаторів навмисно затягує час обговорення законопроекту, то Сенат 3/5 го-лосів від свого складу може обмежити час обговорення до 30 годин, а виступ сенатора – до однієї години. Після завершення відведеного часу Сенат пере-ходить до третього читання і голосування в цілому за білля. Якщо в Сенаті виникають зауваження та поправки до законопроекту, то він повертається на-зад до Палати представників.



У Сенаті, як правило, в основному підтримуються акти (білли), прий-няті в Палаті представників. Крім того, сенатори і самі вправі прояви-ти законодавчу ініціативу та запропонувати законопроект для схва-лення Палатою представників, за винятком фінансових бідлей.

У разі, коли між палатами Конгресу під час роботи над законопроектом виникли розбіжності відносно його змісту, може бути створений узгоджуваль-

ний комітет та розпочаті узгоджувальні процедури. До складу комітету призначається рівна кількість представників від обох палат Конгресу, які мають обговорювати лише спірні питання.

Узгоджувальний комітет працює до того часу, поки не прийдуть до повної згоди. При цьому вони вправі періодично змінювати своїх представників і надавати їм нові інструкції. Доповідь узгоджувального комітету про взаємну домовленість відносно предмета спору направляється до Палати представників і в Сенат, де відбувається голосування за документ, до якого вже не можна вносити ніяких змін.

Якщо навіть після цих процедур одна з палат відмовиться підтримати білль у запропонованій редакції, то створюється або новий узгоджувальний комітет (за згодою іншої палати), або білль вважається повністю відхиленим.



Білль обов'язково повинен бути прийнятий в ідентичній редакції обома палатами Конгресу, щоб у подальшому він зміг потрапити на підпис до Президента, який має підписати його в десятиденний термін (не враховуючи неділі). З моменту підписання закон вступає в силу. Якщо Президент пропустить десятиденний термін, то білль автоматично стає законом і вступає в силу без участі Президента.

Президент також наділений правом відкладеного і абсолютного вето, тобто повністю відхилити білль, або повернути його назад до Конгресу із своїми зауваженнями. Відкладене вето долається 2/3 голосів із кожної палати Конгресу, після того білль у попередній редакції автоматично стає законом і підпису Президента не потребує. Абсолютним вето Президент може скористатись, коли білль до нього потрапляє менше як за 10 днів до закінчення сесії діючого Конгресу.

Враховуючи, що Конгрес діє відповідно до правил дисконтинуїтету по відношенню до біллей, то вся робота із законопроектом має бути завершена до завершення дворічної сесії; перенесення незавершеної роботи щодо законопроекту на наступну сесію не допускається. Тому підписання білля в такій ситуації залишається суто на Президентові: він може як підписати його, так і проігнорувати (Президент як би “кладе білль собі в карман”). Тоді вся робота щодо законопроекту почнеться із самого початку на наступній сесії Конгресу.

Після підписання Президентом, завершення терміну, відведеного для вето або подолання вето Конгресом, закон передається Архіваріусу США, а його копії публікуються у вигляді брошур Державної служби друку (*Government Printing Office, GPO*). Архіваріус збирає щорічні томи прийнятих законів та публікує їх у вигляді Великого збірника законодавства США (*United States Statutes at Large*). За законом текст Великого збірника є офіційним текстом (*legal evidence*) законів, прийнятих Конгресом.



Президент США наділений широкими повноваженнями. За конституцією ним може бути корінний, а не натуралізований громадянин США,

який досяг 35-річного віку та проживає безвійзно у межах США не менше 14 років. Президент і віце-Президент не можуть бути мешканцями одного штату. Кандидатом у Президенти може бути висунутий лише один із видатних політичних діячів двох головних партій.

Президент США обирається строком на чотири роки колегією виборців, тобто шляхом непрямих виборів. Кожен штат обирає стільки виборців, скільки сенаторів та представників відсилає до Конгресу. Загальне число виборців у країні, таким чином, дорівнює загальному числу членів обох палат Конгресу, плюс три виборці від Федерального округу Колумбія. Кожна партія у штаті висуває свій список виборців. Партія, яка набрала більшість голосів, надсилає до виборчої колегії всіх виборців від штату. Виборців обирають у перший вівторок після першого понеділка листопада місяця високосного року. Обрані виборці збираються у столицях відповідних штатів у перший понеділок після другої середи грудня того ж самого року і подають голоси за кандидатів у президенти та віце-президенти. Підготовка до виборів президента починається приблизно за рік до голосування виборців, коли партії починають підбирати своїх кандидатів на вищу державну посаду.

Навесні року президентських виборів у штатах проводяться первинні вибори – *праймеріз*, під час яких висуваються в кандидати на посаду президента і віце-президента від кожного штату, обираються кандидатури виборців, призначаються делегати на національний *партійний конвент*. Вищої напруги виборча кампанія досягає в середині літа, коли збираються партійні конвенти (з'їзди) для того, щоб висунути на пост президента і віце-президента кандидатів.

Національний партійний конвент юридично вважається вищим партійним органом, однак насправді він збирається лише раз на чотири роки для того щоб висунути кандидатів на посаду президента чи віце-президента від цієї партії. Усі рішення національних конвентів, включаючи призначення кандидатів, приймаються звичайною більшістю голосів делегатів. Основна боротьба під час роботи конвентів точиться навколо найбільш популярних кандидатів. Як правило, у кожній партії є 2–3 таких представники. Коли, нарешті, той чи інший кандидат набирає більшість голосів, його оголошують “висунутим одностайно”. Обравши кандидата на посаду президента, конвент у такому самому порядку обирає кандидата у віце-президенти.

Конституційна процедура обрання президента – чиста фікція, оскільки насправді результат виборів вирішується під час голосування за виборцями. Та партія, яка зуміла провести у виборчу колегію більшу кількість виборців, стане правлячою партією – її ставленик оселиться у Білому домі на чотири роки. Виборець не є незалежним.

За традицією, яка стала непорушною конституційною нормою, виборець голосує за кандидатів тієї партії, за списком якої він був обраний.



За всю історію існування США не було випадку, щоб виборець зрадив свою партію і проголосував за іншого кандидата. Конституція говорить, що обраним вважається той кандидат, який набере абсолютну більшість голосів виборців. Якщо жоден кандидат не збере такої більшості, то вибори президента проводяться палатою представників з числа трьох осіб президентського списку, які набрали найбільше число голосів, однак ця процедура була застосована лише два рази – у 1804 р. був обраний Д.Джефферсон, а у 1824 р. – Дж.Адамс.

Обраний президент 20 січня наступного за виборами року складає присягу та приступає до виконання своїх обов'язків. Конституція США нічого не говорить про можливість переобрання президента, але з перших років існування США встановився звичай, згідно з яким президент не повинен займати свою посаду більше двох разів. Ф.Рузвельт порушив цю традицію: його обирали чотири рази поспіль. У 1951 р. була ратифікована 29-а поправка до Конституції, згідно з якою жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більше двох разів.

Віце-президент є головою Сенату, хоча останній обирає свого тимчасового голову і успадковує президентську посаду у разі смерті або відставки президента. Президент може покладати на віце-президента різні обов'язки. Президент США поєднує у своїх руках повноваження глави держави і голови уряду. Він безконтрольний, безвідповідальний і практично незмінюваний. Президент керує величезним військово-бюрократичним апаратом, не несе жодної відповідальності перед Конгресом.

Важливим для розуміння рівня демократії в США є *місьцеве самоврядування*, яке ґрунтується на адміністративно-територіальному поділі, що входить до компетенції штату. Тому системи місцевого самоврядування в різних штатах різноманітні. Більшість штатів, крім двох, поділяються на графства. Усього в США понад 3 тис. графств, їх населення обирає ряд посадових осіб: шерифа, прокурора (атторнея), казначея. Під їх керівництвом працюють муніципальні посадовці.



Міста виділені із графств і мають свою окрему систему самоврядування.

У цілому в США існують три системи місцевого самоврядування. Зокрема, у більшості міст існує система *“рада-управляючий”*. Населення обирає раду, яка, у свою чергу, обирає мера. Мер головує в раді, а управління здійснює найманий за контрактом посадовець-менеджер. Друга система – *“рада-мер”*. Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. І, нарешті, існує третя система – *“комісійна система”*. Населення обирає комісію у складі 3–7 осіб, які виконують функції міської ради і видають окремими галузями управління.

Графства поділяються на *тауни і тауншипи*. Ці найменування склалися історично і на сьогодні між ними фактично немає ніякої різниці. Компетенція органів місцевого самоврядування визначається конституціями і закона-

ми окремих штатів. Вона відповідає принципам місцевого самоврядування, тобто відповідає за прийняття і виконання місцевого бюджету, питання громадського порядку, надання соціальних послуг, муніципальне житло, лікарні, місцеві дороги, здійснення контролю за місцевими органами.

Як висновок, відмітимо, що позитивний досвід парламентаризму в США може бути застосований в Україні, зокрема, для проведення децентралізації влади й удосконалення механізмів обрання народних депутатів України та прийняття законів.



Парламентаризм відіграє значну роль у формуванні й зміцненні демократії та правової держави. Як правило, існує два основних підходи до розуміння інституційної сутності парламентаризму. Перший – це частина повноважень, якими наділений парламент у демократичній державі. Насамперед ідеться про *представницьку функцію* парламенту, його здатність вільно обговорювати та приймати політичні рішення у вигляді законів. Другий – це теорія і практика функціонування парламенту як *провідного органу* системи державного управління, наділеного спеціальними повноваженнями, до яких відносять повноваження законодавства, виборів уряду, контролю за його діяльністю та іншими органами виконавчої влади, їх відставки, а також відставки голови держави.

Парламентаризм ґрунтується на домінуючому становищі законодавчого органу – парламенту – у системі поділу влади, провідною функцією якого виступає ініціатива народного представництва.

Згідно з історією парламентаризму ідея поділу влади виникла ще в епоху античності, але остаточне закріплення отримала в XVII – XVIII ст. Вона розроблялась британськими та французькими мислителями – Дж.Локком, Т.Гоббсом, Ш.Монтеск'є та ін. і ґрунтується на виділенні трьох видів влади та вимозі до їх поділу між різними державними органами. Пріоритет надається владі законодавчій, яка визнається не лише верховною владою в державі, а й “священною і незмінною в руках тих, кому суспільство її довірило”.

У подальшому розвитку теорії та практики парламентаризму встановилась безпосередня залежність між політичною культурою громадян держави та її здатністю до представництва. Зокрема, Дж.С.Мілль (британський філософ) розглядав *представництво як ідеал державного правління*, пов’язуючи його з розвитком політичної культури, цінностями та мотивацією і відмічав, що “представництво тим більше підходить для народу, чим вище його культурний розвиток”.

У різних державах розвиток парламентаризму відбувався по-різному та різними темпами. Тому кожна держава перебуває на різних стадіях розвитку парламентаризму – початковій стадії, стадії становлення та стадії стабільності.

3.2. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні

Історичні аспекти формування та функціонування представницької влади на території України

Враховуючи, що історія та передісторія парламентаризму сягає багатьох століть, а його еволюція була складною і суперечливою, великого значення набуває дослідження та з'ясування ретроспективи управлінської діяльності в представницьких органах, які були прообразами парламенту.

Незважаючи на те, що представницька влада, а відповідно і парламент на сучасному етапі розвитку людства є відносно “молодими” порівняно з тисячоліттями прямого правління всього народу, яке згодом було названо вченими прямою демократією, проте можна стверджувати, що український парламентаризм має значне історичне підґрунтя. Традиції українського парламентаризму беруть початок з утвердження в Україні демократичних інститутів, системи поділу влади, присутності представництва громадян в органах влади.



В ідеальній формі *пряма демократія* передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті й реалізації рішень загальнодержавного й місцевого характеру та безпосередню правотворчість народу. Отже, пряма демократія можлива лише за умови, якщо всі ті, хто володіють виборчим правом, збираються в одному місці для обговорення актуальних питань, і в результаті голосування на підставі більшості думок приймається рішення, що має виконуватися всім суспільством або його частиною.

Разом з тим існує ряд недоліків системи, яка побудована на основі прямої демократії. Ефективно впроваджувати таку форму демократії може лише маленький округ на зразок давньоафінського поліса або віча Новгородської республіки, але не багатотисячне або мільйонне суспільство. Тому, коли народонаселення почало зростати, а соціальна структура ускладнюватись, поступово на зміну прямій демократії приходять нова форма правління, яка отримала назву “представницьке правління”.

За наявності хоча б однієї особи, одного “представника”, якого необхідно обрати, буде вже не “пряма” в буквальному сенсі демократія. Підтвердження ми знаходимо в сучасній Швейцарії, де пряма демократія є основою організації держави. Там між зборами на один рік обирають амтмана до тих пір, поки громадяни не збираються знову. Право голосу належить усім. Така форма правління отримала назву плебісцитарної демократії.



Плебісцитарна демократія – 1) форма народовладдя із сильними авторитарними тенденціями, у рамках якої лідер режиму використовує схвалення мас як основний засіб легітимації своїх політичних

рішень; 2) політико-правова теорія, за якою умови існування високорозвиненого індустріального суспільства вимагають концентрації всієї політичної і адміністративної влади в руках динамічного загальнонаціонального лідера (“сильного” президента) і підвладного йому високопрофесійного бюрократичного апарату.

Коли пряма і плебісцитарна демократії стали неефективними, зросло народонаселення та ускладнилась соціальна структура суспільства, склалася парламентська форма представницького правління.



Перші ознаки демократичної форми правління на території Української держави з’явилися задовго до виникнення Київської Русі, вони беруть початок ще з антських часів, коли всі важливі рішення приймалися на віче – народних зібраннях. Така система управління була і на ранньому етапі існування Київської Русі, незважаючи на те, що в епоху Середньовіччя в Європі домінувала монархічна форма правління.

Ю.Шемшученко зазначає, що у перші століття нашої ери територія нинішньої України стала ареною формування слов’янського угруповання давньоєвропейського населення. Серед інших слов’янських племен спочатку виділялася їх південно-західна група, яка проживала на території від Карпат до Сіверського Дінця й отримала назву антів. У III–IV ст. тут сформувалася Антська держава, яка чимало успадкувала від скіфів і особливо від грецьких полісів у Північному Причорномор’ї. “Незчисленними племенами антів, – писав відомий візантійський історик того періоду П.Кесарійський, – не править один муж, але здавна живуть вони громадським правлінням, і так усі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно”. Найбільш поширеними формами такого правління були ради племінних союзів при вождях антів, народні зібрання у вигляді родових та племінних сходів тощо.

Народовладдя і представницька влада на Русі

Починаючи з VII ст. антів на історичній арені змінили інші племена східних слов’ян – поляни, древляни, сіверяни, волиняни, дреговичі та ін. Вони утворюють союзи східнослов’янських племен, які дістали назву князівств. Для ефективної боротьби з кочівниками у VIII ст. відбулося об’єднання кількох таких князівств у суперсоюз Русь із центром у Києві. На рубежі VIII–IX ст. це об’єднання переросло в ще могутніше – Руську землю, до складу якої входила майже половина всіх східних слов’ян. Процес їхньої політичної консолідації завершився з об’єднанням Київської і Новгородської земель у давньоруську державу – Київську Русь. Під її владою у X ст. перебували всі східнослов’янські племена.



Початком становлення української державності, а разом із тим представницької влади, можна вважати утворення Київської Русі

(IX ст.н.е.). Це була держава з типовою феодалною монархією, що будувалася за принципом сюзеренітету-васалітету князівств, які входили до її складу. Київська Русь не була адміністративно унітарною державою, а складалася із відносно самостійних земель та волостей, які були слабо пов'язані між собою економічно. Великий князь стояв на чолі Київської Русі, і хоча Русь не мала загальнодержавного представницького органу, проте влада Великого князя була дещо обмеженою, оскільки вона була під контролем народних зборів м. Києва – Віче, яке було продовженням давніх традицій народовладдя.



Віче – загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ. Віче відоме вже в добу племінного устрою як вияв народоправного ладу.

Як вважав М.Володимирський-Буданов, після першої епохи історії народних зібрань – племінної – прийшла друга епоха (IX–X ст.), коли віче поступово перемістилося в міста, що мали центральне значення для волості.

Отже, вічовий звичай був поширений у всіх волостях. Віче також контролювало владу удільних князів, які керували волостями.

Уже з XI–XII ст. літописи повідомляють, що в Києві, Новгороді та Смоленську існують народні зібрання. Люди “сходяться на думу, на віча, що старійшини здумають, на тому і пригороди стануть”. Як пише Р.Лашенко: “... віче – народне зібрання: це той верховний народний орган, який вирішував з давніх-давен долю народу”.

Віче Новгородської землі було важливим етапом розвитку представницьких органів Русі, особливо зважаючи на племінну близькість новгородців і українців, саме тому, що вічеві принципи Новгорода базувалися лише на основі чистого народовладдя.

Ярослав Мудрий надав Новгороду особливі права, які встановлювали фактичний республіканський устрій Новгорода і визнавалися наступниками Ярослава. Поступово в Новгороді формується політичний устрій із поділом влади і розвинутою судовою системою. Міста і села мали повну автономію. Обиралися народом Рада Бояр, князь, архієпископ і посадник. Рада Бояр представляла законодавчий орган (парламент), архієпископ виконував функції президента, а посадник – голови уряду. Князь був головнокомандувачем армії республіки. Народне віче, у якому мав право брати участь кожний голова родини, міг скликати будь-який громадянин, вдаривши у вічовий дзвін.



Віче – верховний народний орган влади, який представляв волю народу; загальні збори міської громади, які скликалися для розгляду найважливіших політичних і громадських справ.

Розповідаючи про природу влади і компетенцію новгородського віча, Костомаров писав: “Віче встановлювало рішення по управлінню, договори з князя-

ми та іншими землями, оголошувало війни, заключало мир, закликало князів, вибирало владик, робило розпорядження про збір війська і про захист країни, віддавало на власність або в кормлення землі, встановлювало торговельні права і якість монети, встановлювало правила й закони. Віче було законодавчою владою, а разом з тим являлося судовою, особливо в справах, що торкалися громадянських прав”. Отже, влада віча була не лише законодавчою, а й судовою.

Український правознавець Р.Лашенко зазначав, що законодавча діяльність віча виявлялася в обговоренні на народних зібраннях і в прийнятті законодавчих постанов, які мали як закони обов’язкову силу в державі. Стосовно державного управління взагалі, то в цій сфері діяльність віча полягала в нагляді за різними урядовими органами влади, тим більше, що найважливіші посади (наприклад посада тисяцького) в давні часи займалися шляхом народного обрання на вічах. Віче, констатуючи бездіяльність народних обранців, а тим більше спостерігаючи їх негативну для народних інтересів діяльність, – знімало їх із посад, на які вони були обрані. Також віче чинило правосуддя, особливо в справах, що торкалися громадянських прав. Віче було верховним судом у справах, які стосувались різних непорозумінь між народом і князем та могло прийняти рішення щодо його усунення від князівства.

Усі вільні громадяни однаковою мірою мали право на участь у вічі. Обмеження прав щодо участі у вічах стосувалося лише невольних, тому холопи, раби, закупи у вічах участі не брали. Не брали участі у вічах також жінки і неповнолітні громадяни.

Віче мало право знімати і призначати князя. Це право визнавалося самими князями, оскільки вони постійно боролися за контроль над волостями і шукали підтримки в населення. За традицією в народі було сильним переконання, що всі проблеми суспільного життя можуть бути вирішені новим “добрим” князем. Тож місцеві громади шукали гарантій свого благополуччя й ефективного врядування не в законах, а в особі доброго князя. В історії ми знаходимо багато підтверджень цьому: в 1068 р. віче Києва вигнало великого князя Ізяслава і запросило на князювання Всеслава, у 1113 р. покликало на Київський стіл Володимира Мономаха, а у 1146 р. – Ізяслава; віче Чернігова у 1078 р. усунуло князя Всеволода і обрало Олега Святославовича.

У давньоруській державі важливим дорадчим органом була Боярська дума, що діяла при князі. У своїх дослідженнях український учений Ю.Шемшученко відмічав, що давньоруська держава успадкувала від Русі і Руської землі майже всі владні функції військової демократії. Влада великого київського князя хоч і була значною, але не безмежною. Зокрема, свої рішення з найважливіших питань він приймав за згодою “княжих мужів” – бояр, які разом із представниками духовенства, великих міст тощо входили до складу боярської ради. Членів ради, яких називали “думцями”, на раду скликав великий

князь. Вона була важливим дорадчим органом давньоруської держали щодо прийняття обґрунтованих рішень як із військових, так і з цивільних питань.



Боярська дума – дорадчий орган, що діяв при князі, інституція, склад і діяльність якої не регламентувалися жодним законом. Хоча це була постійно діюча інституція, проте її склад перманентно змінювався, оскільки князь запрошував бояр за власним бажанням і вибором (10–15 бояр). Лише Боярська дума Галицько-Волинського князівства була винятком, будучи фактично основним органом державного управління в князівстві. Самі бояри ініціювали її скликання. Князь не міг видати жодного законодавчого акта без згоди Боярської ради. У компетенції Боярської думи був розгляд і обговорення питань законодавства, внутрішньої та зовнішньої політики, державного устрою, релігії. Її рішення мали дорадчий характер.

Боярська дума стала продовженням Княжої ради в нових історичних умовах Московського царства. Без думи не обходиться жоден государ, зокрема й Іван Грозний. Основними органами влади загальнодержавного рівня в цей період були цар і Боярська дума. Цар, як і будь-який інший монарх в європейській централізованій державі, поєднував в одній особі законодавчу, виконавчу і судову владу.

Ставши органом державного управління, Боярська дума набула ознак станово-представницької влади, що здійснювалася на колегіальних засадах. За певних умов вона б могла трансформуватись в інститут парламентаризму. Однак політичний розвиток в українських землях пішов іншим шляхом.

У Київській Русі була досить сильною автономія громад, місцеве самоврядування. Народ управлявся владою, яку він обрав, а представники центру не порушували загальнодемократичних засад Київської держави.

У добу татаро-монгольського панування серед південно-західних земель Русі починає домінувати “думський” елемент: влада бояр бере гору і над князівською, і над вічовою владою. Натомість у північно-західних землях віче зберігає своє колишнє значення і навіть дещо зміцнює свої позиції, особливо у Новгороді Великому. Нарешті, на північному сході починає домінувати князівська влада.

Становлення представницької влади на українських землях під впливом іноземних держав

Територія сучасної України в минулому не мала єдиного представницького органу правління з історичних обставин. У певні періоди українські землі перебували під владою різних держав, що мало значний вплив на становлення і розвиток виконавчої влади (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Українські землі під владою іноземних держав на початку XVI ст.

<i>Українські землі</i>	<i>Держава, під владою якої перебували</i>
Галичина (від 1387 р.) Західне Поділля (від 1430 р.)	Польща
Буковина (від середини XVI ст.)	Молдавія
Закарпаття (від XIII ст.)	Угорщина
Київщина, Волинь, Брацлавщина (Східне Поділля), Чернігово-Сіверщина	Велике князівство Литовське
Причорномор'я та Приазов'я	Кримське ханство

Представницькі органи Великого князівства Литовського

Під час татаро-монгольської навали XIII ст. давньоруський устрій зберігся тільки в Галичині (князь Данило отримав право на володіння Галичиною в Золотій Орді). Переяславщина позбавилася князів і, очевидно, підпала під пряме ханське правління. Чернігівщина подрібнилася на малі князівства: Трубчеськ, Стародуб, Брянськ, Путивль, Рильськ і пізніше стала здобиччю Москви. Київська земля була закріплена спочатку за Ярославом Суздальським, потім управлялася безпосередньо ханським баскаком і маловідомими князями (у 1300 р. київський митрополит Максим “не стерпя татарського насилья” переїхав до Суздаля).

Протягом кінця XIV ст. – початку XVI ст. відбулося поступове зміцнення держави. За князя Вітовта татарський хан Тохтамиш зрікся прав на руські землі і держава почала зростати й розбудовуватись.

За формою правління Литовсько-Руська держава спочатку була ранньофеодальною монархією, згодом трансформувалась у станово-представницьку монархію. У ній встановилися переважно давньоруські порядки. Судова і податкова системи організувалися за прикладом аналогічних систем руських князівств.

Значні зміни в державному управлінні відбулися за Литовського панування. Литовсько-Руську державу очолював Великий князь, який користувався майже необмеженою владою (він володів законодавчою, виконавчою, військовою і судовою владою). Удільні князі були лише радниками і виконавцями його волі.

Влада великого князя литовського формально була необмеженою. Фактично досить примітивний бюрократичний апарат не дозволяв князю контролювати периферію, особливо в удільних князівствах. Вітовт мав змогу усунути удільного князя від влади, але новий князь мав не менші автономні права, ніж усунутий попередник.

Навколо великого князя гуртувалися наближені до нього особи, призначені на певні посади – уряди: канцлер, підскарбій, підстолий, підчаший, писар, господарський та земський маршалки. Княжий двір виконував приблизно такі функції, як у Київській Русі XI–XII ст.

Згодом влада Великого князя починає слабшати. У XV ст. при Великому князеві було утворено дорадчий орган – Пани-Раду, який ще називали Господарською радою. До його складу входили найбільш могутні і впливові васали Великого князя: удільні та інші князі, бояри, церковні ієрархи та ін. У 1492 р. Пани-Рада видала спеціальну постанову, яка обмежувала владу Великого князя.



Пани-Рада (Господарська рада) – дорадчий орган, до якого входили найбільш могутні і впливові васали Великого князя: удільні та інші князі, бояри, церковні ієрархи та ін.

Існував ще один інструмент, за допомогою якого великий князь приймав рішення, – старша, передня, князівська рада. Вона складалася з п'ятьох осіб – віленського біскупа (єпископа), воєводи і каштеляна, а також троцького воєводи і каштеляна. Вони входили і до складу Панів-Ради і на її засіданні сиділи на передній лаві.

Коли Велике князівство Литовське перетворилося на централізовану державу, до складу Пани-Ради входили урядовці, які займали найвищі посади в державному управлінні (канцлер, гетьман, маршалок та ін.), та намісники (правителі) земель. Кількість членів ради збільшилася до 80 осіб. Наприкінці XV ст. із складу Пани-Ради виокремлюється таємна рада, члени якої називалися старшими панами. Це був постійний орган, у той час як Пани-Рада скликала Великим князем за потребою. На початку XVI ст. Пани-Рада стала органом співвлади. Без неї Великий князь не міг видавати закони, вести дипломатичні переговори, організовувати військові походи.

У 1507 р. Пани-Рада перетворилася на Сойм. Таким чином, влада у державі від абсолютної переходила в конституційну. Великий князь обирався виключно Соймом, Сойм мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки.



Сойм – двопалатний представницький орган, який складався із двох кіл (палат). Перше коло (нижня палата) – лицарське, по два шляхетні депутати з повіту; Друге коло (верхня палата) – Пани-Рада.

Саме Сойм втілював важливу адміністративно-територіальну реформу та впорядкував чинне на той час законодавство, відоме як “Литовські Статути”, які, за визначенням історика Д.Дорошенка, відігравали роль “шляхетських конституцій”. Основою Литовського статуту була “Руська Правда”, складена ще за Ярослава Мудрого і Володимира Мономаха. Видавався цей документ у трьох основних редакціях 1529, 1566 і 1588 рр.

Перший Статут, що згодом отримав назву “Старий”, було ухвалено на вальному сеймі 29 вересня 1529 р. та поширено в рукописному вигляді. Цей Статут складався з 13 розділів і називався “Права писані, дані панству Великому князівству Литовському...”. Він містив норми земельного, спадкового,

зобов'язального, шлюбно-родинного, лісового, мисливського, кримінального, процесуального та конституційного права. Основною метою цього кодексу була оборона інтересів держави і шляхти, а особливо магнатів. Старий Статут закріплював права і привілеї шляхти як землевласницького стану. Другий Статут, що складався із 14 розділів, було затверджено Соймом у 1554 р., проте чинності він набув лише в 1566 р. Цей Статут отримав назву “Волинський”, він здійснив адміністративно-політичну реформу держави (поділ на повіти), і, зокрема, поширив привілеї рядової шляхти. Тепер, поруч з вищою палатою (Пани-Рада), до Сойму були введені представники рядової шляхти – повітові послы. Другий Литовський Статут 1566 р. радикально зреформував усю систему органів влади й управління та остаточно утвердив ідею самоврядної і шляхетської держави, зближеної в типі основних політичних структур із Польським королівством. Статут Великого князівства Литовського 1588 р., названий Третім, або Новим, був складений після Люблінської унії 1569 р., об'єднання Великого князівства Литовського і Корони Польської та затверджений королівським актом 28 січня 1588 р. Цей Статут визначав права і привілеї шляхти, детально регламентував порядок судочинства, оформляв закріпачення основної частини сільського населення. Український історик В.Заруба зазначає, що третій Статут діяв на всіх українських землях у складі Речі Посполитої, його використовували в Гетьманщині, він став джерелом права і кодифікаційних процесів у Польщі, Литві, Росії, Білорусії та Україні аж на початку XIX ст. У кінці XVI ст. ним завершено кодифікаційні процеси у Великому князівстві Литовському і проведено повну уніфікацію сепаратних систем права в цій державі.



Литовський Статут був основою українського законодавства до кінця XVIII ст. Реформи, які впроваджував Сойм, поділили землі держави на воєводства і судові повіти. Влада у Литовсько-Руській державі від абсолютної поступово переходила в конституційну. Великий князь обирався виключно Соймом, Сойм мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки.

Розвиток міст Великого князівства Литовського, що супроводжувався збільшенням кількості населення, привів до формування, а згодом і зміцнення міщанства, якому надавалися права самоуправління у формі магдебурзького права. Норми цього права регулювали управління містом, суспільно-правові відносини, порядок суду та судочинства, визначали заходи кримінального покарання, регламентували внутрішню статутну діяльність купецьких корпорацій, ремісницьких цехів і торгів тощо. На чолі управи ставали виборні бургомістри, а на чолі суду – війти. Таким чином, місто було не зв'язане адміністративними обмеженнями та могло вільно розвиватись. Це і було метою самоврядування.

Українські землі в складі Речі Посполитої. Сеймикова активність

У 1569 р. була укладена Люблінська унія, що об'єднала Велике князівство Литовське і Польщу. За Люблінським трактатом українські землі Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина отримали спеціальні привілеї. Усі стани урівнювалися з правами коронних громадян, а католицька і православна шляхти урівнювалися в правах. Литовський Статут залишався чинним актом. У судах та установах офіційною залишалася руська мова. З об'єднанням Литви і Польщі на зміну Союму прийшов Сейм, який і став виконувати законодавчу функцію.

Державний лад Речі Посполитої сформувався в перші роки її існування. У 1572 р. елекційний Сейм прийняв Конституцію Речі Посполитої, яка увійшла в історію під назвою “Генрікові артикули”. Цей документ проголосив дворянську республіку. Кандидатура і процедура обрання короля визначалися конвокаційним (безкоролівським) Сеймом, сам процес обрання відбувався на елекційному Сеймі, а приведення правителя до присяги – на коронаційному Сеймі. “Прибійна рада” із 16 резидентів слугувала як наглядова влада над королем.



Сейм був двопалатним парламентом Речі Посполитої, що складався із Сенату і Посольської ізби. Сейм збирався раз на два роки на шість тижнів. До Сенату входили вищі посадові особи держави та вище духовенство. Посольська ізба складалася із представників шляхетного стану, які обиралися на сеймиках. Чверть депутатів делегувалася литовсько-українськими землями, які з метою узгодження своєї позиції і тактики на Сеймі збиралися у місті Слонім (тепер Гродненська область Білорусі) за два тижні до зібрання Сейму.

Козацьке самоврядування признавалося польською Короною, тому Сейм Речі Посполитої постійно взаємодіяв із козацьким та місцевим самоврядуванням на українських землях.

Суб'єктами самоврядування виступала місцева шляхта. Важливі проблеми місцевого життя розв'язувалися на сеймиках.



Сеймики – основний орган шляхетського самоврядування. До компетенції сеймиків входили такі питання, як вибори на місцеві уряди, вибори послів на сейми, складання інструкцій послам на сейми, розв'язання місцевих господарських питань.

У роботі сеймиків могли брати участь лише ті особи, за якими було визнано шляхетство і які мали землю у межах воєводства.

Початок сеймикової активності місцевої шляхти припали в різних регіонах України на різний час. Найраніше вони фіксуються в Галичині, яка була частиною Польської корони від кінця XIV ст.

Що стосується частини України, яка перебувала під литовською владою, то можна зазначити – волинська шляхта почала брати участь у роботі литовських сеймів із 1520-х рр. Але регулярна діяльність місцевих сейми-

ків розпочалася лише після реформи 1566 р., коли сеймикові зібрання стали обов'язковими.

Створення сеймиків у середині 1560-х рр. мало велике значення для розвитку політичного життя і свідомості української шляхти. Вони були частиною системи парламентської демократії. Це було місце зустрічей, обговорення і розв'язання місцевих проблем та обговорення проблем загальнодержавних. На сеймиках шляхта усвідомлювала себе політично активною частиною суспільства, власне шляхетським “народом”.

Із запровадженням у 1638 р. сеймової ординації козацьке самоврядування було обмежено і, зокрема, була ліквідована виборна посада писаря Війська Запорозького.



Українські традиції становлення представницьких органів влади, зазнавши значних модифікацій внаслідок зовнішніх впливів, зіграли важливу роль у становленні нових інституцій парламентського типу. Аналіз діяльності віч, Боярської ради, Пани-Ради, Союму та Сейму дає підстави стверджувати, що вони стали основою для розвитку і закріплення традицій парламентаризму в Україні. Таке твердження є закономірним порівняно з європейськими країнами, тому що і в країнах Європи часів X–XIV ст. ми спостерігаємо схожі протопарламентські інституції (ради при королях іспанців, франків, англійців, угорців), які пізніше перетворилися в парламентські представницькі органи.

Центральна Рада та Генеральний Секретаріат

Перехід України під протекторат російського царя. Козацька Генеральна Рада та Гетьманат. У складні часи поразок український народ, рятуючись від переслідувань польської влади та її феодалів, шукав захисту в Московській державі та знаходив його. Втікачам з України було дозволено проживати у прикордонній смузі – Порубіжжі. Вони селилися слободами, звідки й пішла назва – Слобідська Україна.

Визначним явищем у політичному житті Московської держави XVI–XVII ст. були Земські собори, що відігравали велику роль у законотворчій діяльності у XVII ст.



Земський собор – вищий станово-представницький орган, який складався з двох частин: одна об'єднувала керівників вищої адміністрації, церковного керівництва, членів Боярської думи, начальників наказів, інша – виборних представників усіх станів.

Сфера діяльності Земських соборів була надзвичайно широка і включала вибори пануючих (за надзвичайних обставин), зовнішні зносини, встановлення податків і податей, підтримку порядку усередині держави і навіть військові розпорядження в разі ворожого вторгнення.

Земські собори – багатозначне і неординарне явище в історії російської державності. В.Портнов ділить їх за цілями та особливостями організації на чотири групи: скликані царем за своєю ініціативою; скликані царем за ініціативою станів; скликані станами або за їх ініціативою у відсутність царя або направлені проти нього; виборчі собори на царство.

Земський собор 1651 р. виявив згоду прийняти Україну до складу Російської держави, Земський собор 1653 р. ухвалив постанову про возз'єднання України з Росією. У другій половині XVII ст. із розвитком абсолютизму в Росії скликання Земського собору припинилося.

Отже, наступним етапом розвитку української державності були Козацька республіка (1648–1667 рр.) і Гетьманщина у складі Російської імперії до скасування посади гетьмана у 1764 р.

Козацька республіка виникла в Запорозькій Січі. Джерелом формування влади на Запорозькій Січі був її “народ”. Усі козаки мали право брати участь у виборчому процесі. Спочатку, коли чисельність козаків була незначною, вони практично використовували своє право. Потім, зі збільшенням чисельності, козаки повинні були обирати своїх представників від кожного куреня.

Вищим органом влади на Запорозькій Січі була Січова Рада (Коло), яка збиралася тричі на рік: у перший день Нового року, на Великдень і на Покрову. Право участі в Раді мали всі козаки, а саму Раду скликали довбиші, б'ючи у литаври. Рада відкривалася в урочистій обстановці, козаки ставали в коло, осавул виносив військові клейноди – прапор і бунчук, після чого кошовий оголошував Раду відкритою. У віданні Козацької Ради були найважливіші питання щодо виборів кошового отамана (щорічно в перший день Нового року), судді, писаря, осавула і курінних отаманів, а також перерозподілу земель, лісів і водних угідь серед куренів, старшин і козаків. Також Рада приймала рішення, які стосувалися оголошення війни та укладання миру, призначення військових походів, покарання злісних злочинців тощо.

“Виконавча” влада належала кошовому отаману та військовій старшині, яких щорічно обирала Загальна військова рада. Вибори кошового проходили за спеціальною процедурою. Кожен курінь пропонував свою кандидатуру, після чого кандидати покидали Січову Раду, що приступала до обговорення кандидатур, яке часто супроводжувалось сутичками між прихильниками кандидатів. Кошовий наділявся надзвичайними повноваженнями під час війни, але в мирний час він не смів нічого зробити без відома групи радників (Ради), до складу якої пожиттєво входили старійшини – військова старшина похилого віку. Для того щоб уся влада не була повністю зосереджена в руках кошового отамана і військової старшини, була розроблена певна система відповідальності їх перед цією радою. Зокрема, існувало обмеження терміну перебування на посаді кошового отамана (один рік) та щорічний звіт, який відбувався 1 січня перед

військовою радою після закінчення терміну повноважень. І лише після цього Загальна військова рада вирішувала питання про те, продовжувати чи не продовжувати повноваження кошового отамана та військової старшини ще на один рік.

Кількісний склад військових січових рад у різні періоди був неоднаковим: від 2 до 3 тис. осіб (у XVI ст.) або від 200 (під час погромів Січі у XVII ст.) до 20 тис. (під час походів І.Сірка), у XVIII ст. кількість членів військових Січових Рад коливалася від 2 до 12 тис. осіб.

Як слушно зауважував Ю.Шемшученко, не менш важливими були і судові функції військової січової ради. Вони здійснювалися за нормами звичаєвого права. Карними визнавалися зрадництво, дітовбивство, вбивство козака козаком, пограбування, розбійництво, пияцтво у військовому поході, викрадення дружини в чоловіка, зневага до прапора, образа старшини, підробка документів тощо. В'язниці у козаків не було. Тому рада, крім смертної кари, застосовувала ще й такі види покарання, як побиття винного каменями або батогами, приковування до ганебного стовпа на визначений термін, усунення з посади, відлучення від козацької громади, заслання до монастиря, позбавлення певних прав та деякі інші.

Вільшанська угода, укладена козацтвом з польським урядом у 1617 р., надавала українському козацтву право самостійно вирішувати внутрішні і зовнішні справи. Пізніше, у 1619 р., про це йшлося і в Роставицькій угоді.

Боротьба України з Польщею у ході національно-визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. за часів Богдана Хмельницького привела до встановлення гетьманської влади і першої української незалежної держави – Козацької республіки.

На рівні організації центральної влади Гетьманату було використано традиційну модель козацького адміністрування, за якої влада зосереджувалась у руках гетьмана, а його помічниками виступали військові чини: обозний, осавули, писар і суддя. Утім, перебирання Військом Запорозьким на себе функцій повноцінного державного організму неминуче тягло за собою принципові зміни в цій ланці державного управління. Насамперед це втілювалось у розбудові органу виконавчої влади – Генеральної військової канцелярії. Подальшого розвитку набуває система козацького судочинства. У цій сфері вибудовується певна ієрархія судових органів громад, сотень, полків, що увінчується Генеральним військовим судом й інститутом гетьманської влади як вищою касаційною інстанцією. Приблизно такі ж самі метаморфози відбуваються й у сфері управління фінансовою системою. Крім того, спостерігається ускладнення структури й інституту генеральної старшини через включення до її числа хорунжого підскарб'я та бунчужного, а також побудови певної її внутрішньої ієрархії та вироблення більш-менш універсального алгоритму

поступового службового зростання старшин, що входили до складу гетьманського уряду. Усе це забезпечує формування певних традицій державного життя, зміцнює політичну систему.

Гетьман України займався не тільки військовим керівництвом. Він був законодавцем і водночас адміністратором. Він видавав універсали – акти загальнодержавного значення, накази та розпорядження (листи). Однак повноваження гетьмана у сфері законодавства були досить обмеженими. Верховну владу в Гетьманщині мала Генеральна Рада, яка була вищою станово-представницькою установою. Вона не мала ніяких ознак парламенту. Це був швидше орган панівної козацької верстви. Козацька старшина відігравала провідну роль на всіх етапах її роботи (скликання, визначення порядку денного, підготовка та прийняття рішень). Згодом основну роль у Гетьманщині почала відігравати Старшинська Рада, до якої залучалася полкова старшина, сотники, представники військового товариства і міської адміністрації, а також вище духовенство. Ця Рада перебрала на себе функції обрання та усунення гетьмана. Старшинська Рада була колективним органом управління Гетьманщиною, могла приймати законодавчі акти за відсутності гетьмана і була верховною судовою інстанцією, тобто мала деякі ознаки парламентського правління. При зміні гетьмана більшість старшин зберігала свої посади, що свідчить про її реальну владу. В Україні постійно існувала опозиція гетьманській владі. Козацька аристократія не хотіла погодитися на абсолютну гетьманську владу, маючи за приклад обмеження прав короля у Польщі. При Богдані Хмельницькому старшина не мала відваги виступити проти, але наступні гетьмани мусили рахуватися із старшиною і поступатися їй.

Зборівський (1649) та Білоцерківський (1651) договори, укладені Б.Хмельницьким із Річчю Посполитою, були першими нормативними актами, якими було закріплено утворення української національної держави. З урахуванням цих договорів сформувалася система управління Гетьманщиною. Найвищим законодавчим органом козацької держави Б.Хмельницького була Генеральна рада – збори всього війська. Виконавча влада була представлена гетьманом та Генеральним урядом. Гетьман виконував функції глави держави, найвищої судової інстанції й верховного головнокомандувача.

Характерною рисою діяльності генеральних рад за часів республіки було прийняття перших в Україні актів конституційного характеру – договорів, що утверджували Україну як незалежну державу: Договір і Морська конвенція з Османською Портою (1648), Зборівська угода (1649) та Білоцерківська угода (1651) з Річчю Посполитою, а також договір з Московським царством (1654), так звана Переяславська угода. Остання складалась із “Березневих статей” Богдана Хмельницького, які визначали умови об’єднання України з Московським царством у союз, і жалуваних грамот царя Олексія Михайловича Бог-

дану Хмельницькому та Війську Запорозькому. Березневі статті визначали політичне і правове становище України у складі Росії. За ними Україні надавалися автономні права, зокрема право мати свою систему управління на чолі з гетьманом, таким самим мало залишатися й судівництво. У договорі з Московією Козацька республіка мала єдине обмеження: для зносин з Османською Портою і Річчю Посполитою потрібна була згода московського царя.

Як зауважує Ю.Шемшученко, повноваження протопарламентських інституцій у цей період то розширювалися, то звужувалися відповідно до політичної ситуації в Україні.

У другій половині XVII ст. українська козацька республіка переживає занепад – цей період в історії отримав назву Руїна.

Після смерті Б.Хмельницького ситуація в Україні значно ускладнилася як на зовнішньо- так і внутрішньополітичній арені. Особливо відчутними стали проблеми соціально-економічного характеру, породжені тривалою війною. Залежність селян і рядових козаків від власних можновладців ставала дедалі більшою. Можновладці прагнули влади і багатства, не гребуючи будь-якими засобами, і намагалися при цьому спертися на збройні сили інших держав, що було особливо небезпечно для долі України.

Зі смертю Хмельницького боротьба за владу загострилася. Перший зробив спробу відібрати булаву у Ю.Хмельницького (сина Б.Хмельницького) гетьман Г.Десницький, але зазнав невдачі. Згодом, зібрана в Суботові секретна нарада, до складу якої входила значна частина полковників, вирішила, що до часу повноліття Юрія виконувати гетьманські функції буде Іван Виговський. І.Виговський був досвідченим політиком, умілим адміністратором та дипломатом, хоробрим і талановитим воєначальником.

Ще будучи генеральним писарем при Б.Хмельницькому, Виговський організував велику канцелярію, дібрав ряд талановитих співробітників і виховав ціле покоління урядовців і дипломатів. Усі важелі внутрішньої і зовнішньої політики були зосереджені в руках Виговського. Уряд генерального писаря завдяки зусиллям Виговського був піднесений до другого після гетьмана.

У зовнішній політиці до початку 1658 р. проводився курс, спрямований на захист національних інтересів. Було зроблено кроки для відновлення союзницьких відносин із Кримом і порозуміння з Портою, 16 жовтня укладено договір із Швецією, що передбачав утворення військово-політичного союзу й визнання її урядом незалежності України. Серйозна увага приділялася врегулюванню взаємин із Річчю Посполитою і в жовтні укладається угода не розпочинати воєнних дій і дотримуватися кордону по р.Горинь. Правда з листопада гетьман І.Виговський та Ю.Немирич повертаються до ідеї можливості входження на певних умовах козацької України до складу Речі Посполитої. На початку січня 1658 р. І.Виговський передав Яну Казимиру згоду на визнання його сюзеренітету й укладання відповідного договору. Ці кроки не були реа-

лізацією заздалегідь продуманого плану на з'єднання з Польщею, і не варто перебільшувати пропольських симпатій гетьмана.

За час свого гетьманування І.Виговський зробив спробу відродити проєкт свого попередника (Б.Хмельницького) – українсько-польсько-литовську державу – Річ Посполиту, це мало бути – Велике Князівство Руське у складі Речі Посполитої. Гетьманщина повинна була стати третім рівноправним членом двосторонньої унії Польщі і Литви. Державний устрій князівства поєднував би у собі певні традиції Війська Запорізького і Речі Посполитої. Реєстр козаків кількістю у 60 тис. повинен був мати власну адміністрацію і суд на чолі з гетьманом. Гетьман же був і головнокомандувачем козацького війська. Люд посполитий перебував під юрисдикцією канцлера, воєводи, трибуналу в Києві, міських судів та законодавчо-дорадчої влади – шляхетських сеймиків. Усе це мало реалізуватись у результаті підписання Гадяцького трактату 1658 р. між Гетьманщиною і Польщею. Проте через взаємні поступки сторін у трактаті майже не було враховано цих положень.

Підписання Гадяцької угоди призвело до народного повстання проти Виговського.

Коли Виговський зрікся булави, на Україні поширилася внутрішня криза. Козацька держава почала розпадатися на дві частини, правобережну й лівобережну. Росія й Польща сприяли посиленню боротьби між козацькими партіями, підштовхуючи до поділу України.

Після підписання 18 жовтня 1660 р. Слободищенського трактату, який повертав Україну під юрисдикцію Речі Посполитої на правах автономії, розпочинається період територіального розколу України: влада гетьмана поширювалася тільки на Правобережжя, а на Лівобережжі починається боротьба за гетьманську булаву. Україна втрачає свою територіальну цілісність, все більше втягуючись у громадянську війну. У 1663 р. в Україні обирають двох гетьманів – правобережного і лівобережного. При цьому Правобережжя перебуває під контролем Польщі, а Лівобережжя відповідно – Москви. Гетьманами Правобережжя у добу так званої Великої Руїни (1663–1686 рр.) були П.Тетеря (1663–1665 рр.), П.Дорошенко (1665–1676 рр.), Ю.Хмельницький (1687–1691 рр.).

Наслідком Руїни стало розчленування України і втрата державності, які супроводжувалися людськими жертвами та величезними матеріальними втратами.

У 1667 р. московським царем в одноосібному порядку було анульовано союз, укладений за умовами Переяславської Ради 1654 р. та підписано з Річчю Посполитою Андрусівський мир терміном на 13,5 року, згідно з яким Українська держава була розподілена на дві частини: Правобережжя (крім Києва) контролювалось польським королем, а Лівобережжя й Київ з околицями передавалися під контроль московському царю. Запорозька Січ залишалася під владою обох держав.

Окремо зберігали гетьманську владу як Правобережна, так і Лівобережна Україна, відповідно, під егідою Речі Посполитої і Росії. Тут продовжували збиратися козацькі ради для вирішення важливих питань, зокрема обрання гетьмана, прийняття “статей” щодо суспільно-політичного устрою України і її відносин з Річчю Посполитою і Росією. Але з часом Лівобережна Україна потрапила у васальну залежність від Москви, де навіть вибори глави держави – Гетьмана залежали від милості Московського царя.



Після поділу України гетьманська влада мала досить обмежені повноваження. Гетьман втратив право призначати і звільняти старшин без дозволу московського царя. Фактично козацька старшина перейшла на службу московському царю, залишаючись лише формально підпорядкованою гетьману.

Незважаючи на всі утиски влада гетьмана і української старшини залишалася сильною і після гетьмана Івана Мазепи, за часи гетьманування якого (у період 1687–1708 рр.) на території лівобережної Козацької держави не велася жодна внутрішня війна та остаточно усталилися норми соціального укладу, які більшою чи меншою мірою визначали політичне обличчя Гетьманщини впродовж усього XVIII ст. аж до ліквідації її автономії. Зокрема, стала більш стабільною соціальна структура суспільства.

У 1750 р. було обрано останнього гетьмана України Кирила Розумовського, який був на цій посаді до 1764 р. Розумовський провів низку політичних, економічних і судових реформ. Він переважно жив у Петербурзі, а державними справами займалася Рада старшин на чолі з Генеральним обозним Григорієм Кочубеєм. Рада старшин виконувала законодавчі, виконавчі і судові функції. Її рішення затверджувалися з'їздами старшин, що збиралися регулярно. У 1763 р. Рада старшин прийняла рішення про реформування системи управління та судочинства і звернулася до Катерини II з проханням закріпити спадковість гетьманства за родом Розумовських. Катерина II побачила в цьому замах на самодержавну владу і 10 листопада 1764 р. підписала указ про скасування гетьманства в Україні, у 1775 р. ліквідувала Запорозьку Січ, а в 1786 р. ввела в Україні російську систему управління.

Почесне місце в історії української республіки зайняла Конституція П.Орлика (повна назва “Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького”), яка була прийнята 5 квітня 1710 р. У цій Конституції враховано досвід Козацької республіки і тогочасні ідеї побудови демократичної держави. Уперше було здійснено поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Причому судова була відокремлена від законодавчої та виконавчої. За Конституцією Пилипа Орлика на чолі Української держави мав стояти гетьман (виконавча влада), підконтрольний Генеральній Раді (законодавча влада), до якої входить генеральна старшина, полковники і військові депутати. Представницька влада

мала репрезентуватися Соймом. До нього входила полкова і сотенна старшина, представники запорізького війська. Сойм мав збиратися тричі на рік. Судова влада належала Генеральному суду. Виконавча влада гетьмана була обмежена генеральною старшиною, з якою він мав радитися. З відання гетьмана були вилучені фінансові питання та питання перегляду прав на володіння маєтностями. Проте він не втратив законодавчі функції і мав право видавати універсали.



У Конституції П.Орлика уперше на законодавчому рівні був закріплений принцип поділу влад. До Конституції входили положення, в яких визначено основи устрою держави, організації державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

У Конституції П.Орлика вбачаються ознаки парламентської республіки, але втілення її в життя так і не відбулося. Конституція практично вводила принцип поділу влад, формулювала основу представницького органу і надавала значні повноваження гетьману, тобто заклала модель парламентсько-президентської республіки. Вона передбачала низку реформ у сфері верховної, законодавчої і виконавчої влади, розподіл прав і обов'язків козаків, міщан та селян.

Незважаючи на те, що Лівобережна Україна довгий час входила до Російської імперії, її суспільно-політичні діячі намагалися розробити конституційні проекти, за якими передбачалося республіканське правління в Українській державі. Наприкінці XIX ст. Михайло Драгоманов розробив конституційний проект, за яким Російська імперія перетворилася б на демократичну федеративну державу.

Владні інституції на українських землях за часів Російської імперії

Після ліквідації у XVIII ст. Російською імперією спочатку Гетьманщини, а потім Запорозької Січі становлення республіканської форми правління стало лише теоретичним.

Російська імперія з її могутнім централізованим бюрократичним апаратом поглинула Українську державу. З цього часу всі українські землі стали підпорядковуватися центральним та місцевим органам влади й управління Російської імперії. В.Гошовська зазначає, що значна частина українського панства подавалася на службу до центру імперії, здобуваючи там чини й жалування. Тож не дивно, що в 1805 р. у Петербурзі налічувалося понад 132 тис. осіб української шляхти.

У Російській імперії на початок XIX ст. українські землі були поділені на дев'ять губерній: Київську, Полтавську, Чернігівську, Катеринославську, Харківську, Херсонську, Таврійську, Подільську і Волинську. У 1815 р. до Російської імперії було приєднано Холмщину і Підляшшя, які в 1831 р. стали частинами Сідлецької, Люблінської і Гродненської губерній. У цей період

більше 75% українського населення перебувало в кріпосницькій залежності від поміщиків або виконувало феодалну повинність на користь держави.

На чолі Росії стояв імператор, у якого була необмежена влада. До центральних органів також належала так звана “собственная его величества канцелярия”, що також діяла на користь зміцнення влади царя.

У першій половині XIX ст. на додаток до губерніяльної російській уряд сформував систему військово-адміністративних одиниць – генерал-губернаторств. В Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське (складалось із Київської, Волинської і Подільської губерній), Малоросійське (Полтавська, Чернігівська), Харківське (Харківська і Воронезька губернії), Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губернії і Бессарабська область).

На місцевому рівні влада сконцентрувалася в руках довірених осіб царя – губернаторів та генерал-губернаторів, яких цар призначав особисто з числа вищих чиновників та знатних дворян.

Губернатор був представником вищої урядової влади і очолював губернію, здійснював владу адміністративну та поліцейську. Він спирався на губернське управління, до складу якого входили віце-губернатор, радник, прокурор. У губернії також розташовувалися губернські галузеві установи (казенна палата, рекрутське присутствіє, з 1840 р. – палата державних маєтностей та ін.). Це були органи відповідних міністерств на місцях, але вони також були підлеглими губернатору. У своїй діяльності губернатор спирався на станові дворянські збори.

Таблиця 3.2

Адміністративно-територіальний устрій українських земель у складі Російської імперії

Історико-географічні регіони		
Правобережжя	Лівобережжя і Слобожанщина	Південь
Губернії		
Київська	Чернігівська	Катеринославська
Волинська	Полтавська	Таврійська
Подільська	Слобідсько-Українська (з 1835 р. – Харківська)	Миколаївська (з 1803 р. – Херсонська)
Генерал-губернаторства		
Київське	Малоросійське	Новоросійсько-Бессарабське (разом з Бессарабською областю)

Скасування кріпосного права прискорило реформу місцевого самоврядування. Доки селяни перебували у кріпосній залежності, адміністративну владу над ними здійснював у своєму маєтку поміщик. Після звільнення селян і надання їм статусу вільних сільських обивателів виникла необхідність за-

лучення селян поряд з іншими верствами населення до місцевого управління. 1 січня 1864 р. цар затвердив Положення про губернські і повітові земські установи, згідно з яким створювалась система земських установ на повітовому і губернському рівнях, яка складалась із повітових та губернських земських управ. Ці установи не мали завершення на загальноросійському рівні.



Земства – органи місцевого (земського) самоврядування, які створені згідно із земською реформою 1864 р.

Земства були створені в більшості губерній європейської Росії, у тому числі й України, а в 1911 р. і в трьох правобережних губерніях – Київській, Волинській та Подільській.

Юридично земства були загальностановими виборними органами з розпорядчими (земські зібрання) та виконавчими (земські управи) функціями. Вони перебували під контролем Міністерства внутрішніх справ та губернаторів, які мали право скасування земських рішень. Вибори до земства здійснювалися по куріях (розрядах) відповідно до станової, національної належності, віросповідання чи майнового цензу, тому дворянство мало перевагу. Права недворянських станів на представництво в земстві ще більше обмежувалися законом від 12 червня 1890 р.

У виборах до земств брало участь усе населення, що мало земельну власність, але при цьому виборці були поділені на три виборчі курії: поміщиків, міщан та селян. Як наслідок установа системи куріальних виборів у земствах спостерігалось явне переважання дворян-поміщиків. Також роль дворян у земствах штучно підвищувалася шляхом автоматичного закріплення за повітовими і губернськими предводителями дворянства права не тільки головувати на виборчих зборах землевласників, а й бути головами повітових і губернських земських зборів.

До компетенції земств входили місцеві господарські, соціальні та культурні справи: завідування майном, утримання і будівництво місцевих шляхів, організація медичного обслуговування населення, народної освіти, налагодження поштового зв'язку, страхування, протипожежної справи тощо. Хоча функції земств офіційно були суворо обмежені, вони перетворювалися в осередки ліберального руху, а подекуди й українофільської діяльності. І хоча царська влада пізніше вжила низку заходів для звуження прав і можливостей земств, і без того обмежених, у бюрократичній системі імперського державного устрою з'явилась виборна структурна ланка, діяльність якої привчала населення до самоврядування.

Особливо гострим було питання про статус м.Київ. Відразу після створення органів “спрощеного” земства Київська міська Дума обрала спеціальну комісію із гласних для з'ясування нового становища Києва через реформу управління земським господарством Південно-Західного краю. Передусім

у своїх висновках Комісія підкреслила, що згідно із затвердженим першим річним зібранням Губернського земського комітету бюджету податки з нерухомого майна та торгових і промислових свідоцтв м.Києва на користь земства 1905 р. становитимуть 354 тис. рублів, а це – 1/10 всього прибутку управління земським господарством Київської губернії. При цьому із 60 осіб Губернського комітету лише одна була від м.Київ – це його міський голова. Також наголошувалося на слабкому поверненні земством отриманих від міста значних коштів. Так, населення Києва користувалося єдиною земською Кирилівською лікарнею, третина хворих якої проживала в місті менше року. Членів Комісії не задовольняв сам принцип складання прибуткової частини земського бюджету на 1905 р., адже перед її збільшенням не проводилася переоцінка об'єктів оподаткування, що, своєю чергою, спричинило значну нерівномірність у його розкладці. Як наслідок, на думку гласних Київської думи, міські домовласники виявилися більше обкладені земськими зборами та опинилися у гірших умовах, ніж сільські землевласники. Комісія зробила висновок про несправедливість становища Києва у складі управління земським господарством. При цьому незадовільним вважався навіть статус Санкт-Петербурга, Москви та Одеси, які були виділені законом в особливі земські одиниці та прирівняні до повітового земства у підпорядкування губернського. Відповідно Комісія дійшла висновку, що Київ має прирівнюватися в правах до губернського земства з покладанням на Київське міське громадське управління обов'язків органів земського господарства та передачею відповідних податків і зборів. Для вирішення спільних із земством чи іншими містами завдань розвитку місцевого господарства необхідно надати законодавчий дозвіл вступати з ними у домовленість, утворюючи щоразу для цього особливі комітети. Київська міська дума, урахувавши висновки Комісії, на зібранні 16–23 вересня 1904 р. прийняла рішення про необхідність звернення до вищих органів влади з проханням виділити м.Київ зі складу управління земським господарством Київської губернії в самостійну територіальну позаземську одиницю. Відповідне клопотання надіслане міським головою Київському губернатору лише в травні 1905 р., яке той, своєю чергою, передав наступного місяця генерал-губернатору. Генерал-губернатор М.Клейгельс, посилаючи питання на розгляд Міністра внутрішніх справ, висловив власні міркування. Начальник краю вважав правильним прирівняти Київ до повітового земства. Однак, враховуючи, що згідно з Положенням 1903 р. повітові земства не були виділені в окрему самостійну одиницю, М.Клейгельс рекомендував зачекати з вирішенням питання про статус м.Київ до поширення на Південно-Західний край виборного земства.

О.Моргун писав: “Земське самоврядування було одним із найвидатніших явищ у суспільному, економічному й культурному житті України кінця XIX ст.” Земське самоуправління охоплювало все економічне та культурне життя губерній.

Від самого початку своєї діяльності земства демонстрували свою неабияку активність у різних площинах. У земствах, як і в колишніх шляхетських зібраннях, українське дворянство відразу проявило свої автономістські прагнення.

Державна дума Російської імперії

Одним із результатів революції 1905–1907 рр. було формування законодавчого органу Російської імперії, який отримав назву “Державна дума Російської імперії”.



Державна дума – законодавчий орган Російської імперії, перший представницький орган влади в Росії за всю її історію.

Ідея щодо запровадження в Росії представницького законодавчого органу почала реалізовуватися в життя після затвердження царем Миколою II у 1905 р. основних документів, що регулювали питання формування та діяльності Державної думи Російської імперії: “Положення про вибори до Державної думи” та “Заснування Державної думи”.

Наміри щодо створення парламенту містилися в Маніфесті від 17 жовтня 1905 р., за яким цар надавав усім підданам громадянські права і свободи – совісті, віросповідання, політичного плюралізму тощо. Це була свого роду Конституція, дарована царем своєму народові.

Спочатку планувалося, що Дума буде дорадчою установою, яка б виконувала функції попередньої розробки та обговорення законодавчих пропозицій. Однак зростання невдоволення в суспільстві зумовило те, що суттєві корективи були внесені до цих установчих документів.



В обговоренні конституційного питання в Росії від України взяв участь М.Грушевський. У травні 1905 р. він виклав проект майбутнього конституційного ладу в Російській імперії у статті “Конституційне питання і українство в Росії”. Два основні принципи визначали цей проект: репрезентативний уряд та національно-територіальна децентралізація.

М.Грушевський проаналізував тогочасне становище в Росії, місце українського руху в контексті загальноросійського. З огляду на цензуру він не вживав термінів “демократія”, “федералізм” і замінив їх термінами “прогресивний”, “репрезентативний”, “раціональний”. Багато уваги приділялося критиці принципу Струве¹ щодо прямих виборів всеросійського парламенту як єдиної структури представницької влади, розробив механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії, визначив права самоврядних областей. Так, більша національна територія має більші повноваження сейму.

¹ В основі принципу Струве закладено ідею єдності нації. Ідеал єдностінації абсолютно переважає над принципом партійного представництва інтересів її окремих груп.

Національно-радикальне крило українського руху запропонувало в цьому самому році свій варіант конституційного проекту. Основний закон “Самостійної України” Спілки народу українського було надруковано в часописі “Самостійна Україна”, який видавала Українська народна партія. У цьому документі відчувався значний вплив ідей М.Драгоманова. Але відмінність полягала в тому, що в його основу покладено принцип повної самостійності України. Пропонувалося створення президентської республіки, де законодавчу владу представляв би двопалатний парламент – рада представників та сенат, а виконавчу – президент Всеукраїнської спілки. Судову владу представляють суди.



У 1906 р. було затверджено нову редакцію Основних державних законів. У цих законах було закріплено принцип поділу влади.

Новий виборчий закон зберіг куріальну систему виборів, але додав до землевласників, міської та селищної ще й робочу курію. Вибори передбачалися нерівними (норми представництва від кожної курії були неоднаковими) і багатоступеневими. Дев'ять українських губерній (Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Харківська, Херсонська і Чернігівська), з урахуванням окремого представництва від міст, за законом обирали до Думи 102 депутати (24 поміщики, 42 селянина, 26 жителів міст, 10 робітників).

У 1906 р. Микола II створив двопалатну систему найвищих законодавчих органів. Нижньою палатою першого російського парламенту стала Державна Дума, верхньою – Державна рада.

На виборах до Першої Державної Думи виборці були поділені на чотири курії: землевласників-поміщиків, міського населення, селян, робітників. Курії мали неоднакову кількість голосів: найбільшу кількість мали поміщики (1 голос поміщика прирівнювався до 45 голосів робітників). Селяни ж дістали достатньо багато місць, оскільки уряд традиційно вважав їх консервативними.

З 1906 р. Державна рада стає напівпредставницьким органом. Імператор призначав Голову і віце-голову Ради, а також половину його членів, половина членів Державної ради обиралися від духовенства, дворянства, земств, Академії наук і професорів університетів найбільших організацій промисловців і торговців.



Державна Дума і Державна рада мали рівні законодавчі права. Законодавчий процес передбачав три етапи: обговорення кожного питання (документа) або закону в Думі; апробацію прийнятого Думою рішення в Раді; затвердження (підписання) царем. На розгляд імператора представлялися тільки законопроекти, схвалені обома палатами парламенту. Усі закони (державні рішення) набували чинності лише після підписання їх царем.

За весь час існування Думи відбулося чотири скликання.

Перше скликання Державної Думи відбулося у квітні 1906 р., головою якого було обрано С.Муромцева. У складі Думи I скликання перебувало 448 депутатів, із яких кадетів було 153, автономістів (членів Польського кола, українських, естонських, латиських, литовських та ін. етнічних груп) – 63, октябристів – 13, трудовиків – 97, 105 безпартійних і 7 інших. Загалом серед депутатів Державної Думи першого скликання від 9 українських губерній було обрано 102 депутати. 44 депутати, які були налаштовані боротися у Державній Думі за розв’язання українського питання, у травні 1906 р. створили українську громаду на чолі з чернігівським адвокатом І.Шрагом. Її учасниками були відомі українські діячі, такі як В.Шемет і П.Чижевський. Громада почала видавати свій власний журнал “Украинский Вестник”, у якому друкувалися такі українські діячі, як М.Грушевський, М.Туган-Барановський, І.Франко, В.Гнатюк та ін. Перша Дума пропрацювала 72 дні, за цей час було розглянуто 2 проекти з аграрних питань.

Державна Дума II скликання працювала з лютого по червень 1907 р., її головою був обраний кадет Ф.Головін. Вона була скликана згідно з виборчим законом від 11 грудня 1905 р. Із 518 депутатів було: соціал-демократів – 65, есерів – 37, народних соціалістів – 16, трудовиків – 104, кадетів – 98 (майже вдвічі менше, ніж у першій думі), правих і октябристів – 54, автономістів – 76, безпартійних – 50, козача група налічувала 17, партія демократичних реформ представлена одним депутатом. Від українських губерній було обрано 102 депутати: 16 поміщиків, 4 священики, 17 представників інтелігенції, 59 селян, 6 робітників. 47 українських депутатів утворили думську громаду, аналогічну громаді, утвореній 1906 р., яка стала частиною загальноросійської фракції трудовиків і назвала себе Українською трудовою громадою. Представники цієї громади прагнули домогтися автономії України, місцевої самоуправи та української мови в школах, судах і в церквах. Громада видавала часопис – “Рідна справа – Думські Вісті”, що виходив два рази на тиждень, офіційно редакторами якого зареєстровані були М.Хотовицький і С.Нечитайло, але фактично часопис виходив за редакцією В.Доманицького. У “Рідній справі” друкувалися промови членів Української Парламентської Громади.

Державна Дума III скликання обиралася за новим Положенням про вибори в Думу, яке було підписано разом з указом про розпуск Думи II скликання 3 червня 1907 р. Дума працювала з листопада 1907 р. по червень 1912 р. Серед голів Думи III скликання були: М.Хомяков (листопад 1907 р. – березень 1910 р.); О.Гучков (жовтень 1910 р. – березень 1911 р.); М.Родзянко (березень 1911 р. – червень 1912 р.). У I сесії Державна дума III скликання мала такий склад: крайні праві депутати – 50, помірковано-праві і націоналісти – 97, октябристи і ті, хто до них доєдналися, – 154, “прогресисти” – 28, кадати – 54,

трудовики – 13, соціал-демократи – 19, мусульманська група – 8, литовсько-білоруський гурт – 7, Польське коло – 11. Новий виборчий закон передбачав збільшення кількості депутатів. Від українських губерній було збільшено від 102 депутатів до 111. Але до складу Державної Думи III скликання депутатів, налаштованих відстоювати українські питання, було обрано менше 30 осіб, тобто замало для створення окремої парламентської фракції. Проте і ці депутати систематично піднімали питання про переслідування української преси та проблеми української освіти (у 1908 р. 37 депутатів внесли законопроект про навчання української мови в народних школах, який був недопущений до розгляду представниками “Клуба Русских Националистов”. У 1909 р. професор Київського університету І.Луциць виніс на розгляд питання про українську мову в судах, яке також викликало протест чорносотенців)².

Державна Дума IV скликання працювала з листопада 1912 р. по лютого 1917 р., зібравшись за цей час на п'ять сесій. Серед 442 депутатів Держдуми IV скликання налічувалося: націоналістів і помірковано-правих – 120 депутатів; октябристів – 98; правих – 65; кадетів – 59; прогресистів – 48; три національні групи (польсько-литовсько-білоруський гурт, Польське коло, мусульманська група) налічували 21 депутат; соціал-демократи – 14 (більшовиків – 6, меншовиків – 7, 1 депутат не був повноправним членом фракції, примикав до меншовиків); трудовики – 10; безпартійні – 7. Від українських губерній до Думи увійшло 97 депутатів: монархістів – 59, октябристів – 21, кадетів і прогресистів – 14, трудовиків – 1, соціал-демократів (більшовиків) – 2. Головою було обрано М.Родзянка. У лютому–березні 1917 р. було сформовано Тимчасовий комітет Державної думи. Більшість депутатів державних дум від України слушно наголошувала на розгляді проблеми національного самовизначення України, передусім ті з них, хто прислуховувався до думки Товариства українських поступовців (ТУП), яке підтримувало конституційно-парламентський шлях боротьби за “українську справу”. Провідники ТУП Михайло Грушевський, Сергій Єфремов, Дмитро Дорошенко на той час уже мали певний парламентський досвід. Формально вони не були депутатами, разом з тим вони керували діяльністю створеного за їх ініціативою петербурзького припарламентського клубу “Української думської громади”. На його засіданнях, в яких добровільно брали участь думські депутати від українських губерній, обговорювалися питання парламентської тактики, зміст майбутніх промов. Формально Державна Дума IV скликання продовжувала існувати до жовтня 1917 р., поки не була ліквідована Тимчасовим урядом.

Традиції українського парламентаризму за часів Австрійської імперії та Австро-Угорського союзу

² *Чорносотенці* – збірна назва для низки російських монархічних і ультранационалістичних організацій, що виникли після революції 1905 р. в Російській імперії.

Наприкінці XVIII ст. внаслідок трьох поділів Польщі західноукраїнські землі стали колонією Австрійської імперії. Її населення жило в умовах жорстокого соціально-економічного визиску з боку феодально-абсолютистської монархії. Галичина, Буковина, Закарпаття були найвідсталішими австрійськими провінціями.

Український учений В.Гошовська у своїх дослідженнях зазначає, що інкорпорація західноукраїнських земель до складу Австрійської імперії збіглася у часі з першою хвилею модернізаційних реформ у цій державі. Із запровадженням та поширенням конституційного устрою в Австрійській імперії на її теренах масово поширюються національно-політичні рухи. Українці, як і інші народи імперії, усе більше почали усвідомлювати переваги проголошених конституційних свобод та розпочали боротьбу за свої національні права.

Австрійський парламент у цей період формувався за куріальним (становим) принципом. До першої виборчої курії входили великі землевласники. До другої належали купці і фабриканти, які голосували через своїх представників у промисловій і торговій палатах, а також безпосередньо в III і I куріях. До III – міської курії входили всі міщани, а до IV курії сільських громад – лише самостійні господарі, які платили значні податки. П'ята загальна курія обирала до парламенту 72 депутатів (від Галичини 15). Її запровадження сприяло збільшенню кількості виборців з 1 млн 700 тис. осіб до 5 млн, але виборче право залишалося нерівним. Реформи, які проводилися, майже не збільшували представництво українців у парламенті. Вагому роль при цьому відігравала не стільки нерівність виборчого права, зокрема між куріями, скільки зловживання польської адміністрації під час виборів у Галичині. Крім того, виборче законодавство до австрійського парламенту встановлювало нерівномірне та непропорційне співвідношення депутатських мандатів від різних верств населення.



У складі населення Австрійської імперії у 1897 р. українці становили 13,2%, а їх представництво в парламенті становило менше 1% (українці мали всього трьох із 353 послів).

Якщо говорити про переваги або, точніше, суспільно-політичну цінність парламентаризму, то, як зазначає В.Гошовська, українці, які на той час перебували під впливом Австрійської імперії, мали можливість короткочасно пізнати їх під час революції 1848–1849 рр. (утворення у Львові Головної Руської Ради, обрання та діяльність першого австрійського парламенту, серед депутатів якого були і українці, обрані від Галичини та Буковини). Відповідно до Конституції Австро-Угорської імперії 1860 р. Галичина та Буковина отримали певну політичну автономію і право на власні парламентські установи – крайо-

ві сейми. У першому Сеймі українці одержали 49 депутатських місць із 150, тобто майже кожен третій депутат був українцем³.

Проте більшість місць крайового сейму належала польській шляхті.

Ю.Шемшученко, досліджуючи цей період, зазначав, що створення українського представництва в парламентських установах Австрії і Австро-Угорщини було зумовлено соціально-політичними обставинами після трьох поділів Речі Посполитої. Наприкінці XVIII ст. більша частина її етнічно українських земель опинилася під владою Австрійської та Угорської монархій (Галичина, Буковина, Закарпаття). Ці країни, як і вся Європа, на початку 1848 р. зазнали революційних потрясінь. Під їх впливом австрійський цісар Фердинанд I спішно проголосив демократичну конституцію і заснування першого австрійського парламенту – рейхстагу.

Австрійський уряд вступив у змову з угорською (мадярською) аристократією Імперії і запропонував створити на землях колишнього Угорського королівства автономію. 21 грудня 1867 р. імператор Франц Йосиф I (1848–1916) затвердив австро-угорську угоду і нову Конституцію Австрії. Так склалася двоєдина (дуалістична) Австро-Угорська монархія. Кожна з двох держав, що увійшли до складу цієї монархії, мала свою конституцію, свій уряд і двопалатний парламент: Австрія – рейхстаг, Угорщина – сейм.

У результаті австро-угорської угоди до складу Австрії увійшли: власне австрійські землі, Чехія (Богемія), Моравія, Сілезія, Далмація, Істрія, Трієст, а також українські Галичина й Буковина. Угорщина мала: власне угорські землі (т. зв. землі корони Св. Стефана), Словаччину, Банат та Воєводину, Хорватію і Словенію, Трансільванію, Закарпатську Україну (Русинію).

Відповідно до положень нової австрійської конституції рейхсрат – двопалатний парламент – складався з Палати панів і Палати депутатів (усього 525 депутатів). Квота, що встановлювалася у той час, становила 70% членів парламенту для Австрії і 30% – для Угорщини. До Палати панів, крім спадкових членів, імператор міг призначати пожиттєвих членів. Ними, зокрема, були греко-католицький митрополит Андрей Шептицький та буковинський письменник Василь Стефаник.

Австрійський імператор був одночасно і угорським королем. У нього збереглися майже необмежені права. Імператор призначав і звільняв міністрів, був верховним головнокомандувачем, вирішував питання війни і миру, укладав міжнародні договори тощо.



Наприкінці XIX ст. у Східній Галичині вперше на українських землях було створено легальні українські політичні партії, які у своїх програмних документах проголошували утворення незалежної Україн-

³ Зауважимо, що в Державній думі Російської імперії I скликання із 448 депутатів – 102 були українцями (це кожен четвертий).

ської держави. Усе це дало змогу створити патріотичну західноукраїнську політичну та культурну еліту.

У 1890-х рр. у Галичині була створена Русько-Українська Радикальна Партія, активну участь у діяльності якої брав Іван Франко. Фактично майже в усіх структурах Австро-Угорської держави на західноукраїнських землях були представники українського народу, незважаючи на значний опір польських та румунських політичних чинників. Перед розпадом Австро-Угорщини, як і інші народи імперії, українці мали гарну підготовку до діяльності в усіх галузях державно-політичного життя. За межами України були створені закордонні українські урядові структури, які до останнього дня існування держави вели дипломатичну та нормотворчу діяльність.



Скористатися перевагами парламентського режиму українці змогли після запровадження у 1907 р. в Австрії загальних, рівних і безпосередніх виборів до нижньої палати австрійського парламенту (Палати Послів).

Вибори 1907 р. до австрійського парламенту проходили за новим законом про введення загального виборчого права. Незважаючи на його прогресивність, зокрема, було ліквідовано куріальну систему виборів, він був дискримінаційний щодо українців. Якщо один депутат-австрієць обирався від 40 тис. населення, поляк – від 52 тис., то українець – від 105 тис. населення. Тож не дивно, що за цих умов до парламенту так ніколи і не потрапив І.Франко та інші видатні українські діячі. В австрійському парламенті було обрано 32 депутати-українці, які майже всі об'єднались в Український парламентський клуб, що став першою своєрідною організаційною формою діяльності українських парламентаріїв для захисту національних інтересів українців Австро-Угорщини.

Серед українців, які входили до австрійського парламенту двох останніх каденцій (після 1907 р.), – відомі вчені, адвокати, громадсько-політичні та церковні діячі: Володимир та Лев Бачинські, Вячеслав Будзиновський, Микола Василько, Сидір Голобович, Антін Горбачевський, Станіслав Дністряньський, Олександр Колесса, Кость Левицький, Євген Петрушевич, Володимир Сінгалевич, Степан Смаль-Стоцький, Кирило Трильовський, Лонгин Цегельський, Андрей Шептицький та ін.

Старійшиною українських парламентаріїв, довголітнім представником українців у австрійському парламенті, яскравим поборником їхніх прав та законних інтересів по праву вважався проф. Юліан Романчук (1842–1932).



Падіння царського режиму в Росії дало можливість лібералам із Товариства українських поступовців та соціал-демократам на чолі з Симоном Петлюрою заснувати у березні 1917 р. Центральну Раду, яка

була фактично головним органом державної влади, що формував зі свого складу відповідальний перед нею уряд.

На березневих засіданнях Центральної Ради розглядалася низка питань, що стосувалися висування кандидатів у гласні губернської земської управи, київської міської думи, використання українських прапорів, підготовки до всеукраїнської маніфестації, заснування власного друкованого органу, про приміщення для Ради і фінансування її діяльності, підвищення ролі української мови, українізацію шкіл та інших закладів освіти, запобігання погромам, організацію професійних з'їздів, особливо Українського національного конгресу. Центральна Рада стала осередком, у якому поступово, тобто ще до скликання Українського національного конгресу, почала визрівати ідея незалежності України та перетворення самої Ради на представницький орган усього українського народу. Ініціативу в цьому питанні перейняла створена в Одесі у ті ж самі дні, що й Центральна Рада в Києві, українська організація під проводом С.Шелухіна. Саме її представник на засіданні Центральної Ради 10 березня 1917 р. виступив із пропозицією “домагання демократичної республіки для України, себто навіть Гетьманщини і цілковитої самостійності, коли се можливо”. Він же ініціював підготовку до скликання Українського національного конгресу і наполягав на тому, щоб Центральна Рада негайно взяла на себе представництво всієї України, а свої комісії перетворила на зразок міністерств.

У квітні 1917 р. в Києві відкрився Український Національний Конгрес, який легітимізував Центральну Раду, оновивши її особовий склад, по суті, перетворивши її на революційний український парламент. За різними джерелами в роботі Конгресу взяли участь від 900 до 1500 делегатів з усієї України, які мали вирішальні та дорадчі голоси. Конгрес обрав 115 представників до Центральної Ради, які репрезентували як території, так і громадські та професійні організації в однаковій кількості. Крім того, Конгрес затвердив М.Грушевського на посаді Президента. Його заступниками стали В.Винниченко та С.Єфремов. Таким чином, Центральна Рада станом на 8 квітня 1917 р. разом із головою і заступниками налічувала 118 осіб. Через кілька днів, застосовуючи метод кооптації, до цього списку включили ще 5 осіб. Члени оновленої УЦР, обрані Українським національним конгресом, мали затверджуватись або замінюватись на губернських з'їздах.



Національний Конгрес завершив формування Української Центральної Ради (далі – УЦР), надав їй статус крайового законодавчого і виконавчого органу. Виконуючи волю Всеукраїнського Національного Конгресу і Всеукраїнських з'їздів, Центральна Рада 23 червня 1917 р. проголосила автономію України І Універсалом, в якому проголошувалося: “Хай Україна буде вільною. Не відокремлюючись від Росії й не розриваючи зв'язків із Російською державою, хай український народ

отримає право самому розпоряджатися своїм життям у своєму краї”, а 28 червня сформувала тимчасовий уряд – Генеральний секретаріат на чолі з В.Винниченком, і виконавчий орган, який складався з восьми міністерств на чолі з міністрами: П.Христюк (генеральний писар), Х.Барановський (міністр фінансових справ), С.Єфремов (міністр міжнародних справ), С.Петлюра (міністр військових справ), Б.Мартос (міністр земельних справ), В.Садовський (міністр судових справ), М.Стасюк (міністр харчових справ) та І.Стешенко (міністр освіти). Рішенням Центральної Ради було створено комітет – Малу Раду, якій підпорядковувався Генеральний секретаріат. 29 липня Мала Рада затвердила “Статут Генерального секретаріату”, де були визначені права і обов’язки першого уряду України.

Наприкінці липня 1917 р. за різними даними в УЦР налічувалося від 798 до 848 депутатів (П.Христюк наводить цифру – 822; за даними мандатної комісії VI Загальних зборів УЦР – 798, український історик І.Нагаєвський називає цифру 848).

Члени УЦР належали до таких груп: Всеукраїнська Рада сільських депутатів – 212, Всеукраїнська Рада військових депутатів – 158, Всеукраїнська Рада робітничих депутатів – 100, представники неукраїнських рад робітничих і солдатських депутатів – 50, Української соціалістичної партії – 20, Російської соціалістичної партії – 40, Єврейської соціалістичної партії – 35, Польської соціалістичної партії – 15, представники від міст і губерній – 84, представники професійних, просвітніх, економічних і громадських організацій та інших меншостей (молдаван, німців, татар, білорусів) – 108. Із цих 822 осіб обрано Малу Раду чисельністю 58 осіб, в якій національні меншості отримали 18 місць.

Як зазначає у своїй роботі “Нариси з історії українського державотворення” С.Грабовський, фундатори української державності, зокрема національно-демократичні партії, 1917 р. продовжували орієнтацію на найсучасніші європейські зразки демократизму, спрямовуючи в правове річище кожен етап державотворчого процесу. Це була їхня принципова позиція. Проте відсутність необхідної уваги до економічної складової державотворення і відповідних практичних дій від самого початку стало очевидною помилкою ЦР. Ці проблеми були вторинними та відкладалися до вирішення спочатку загальноросійськими, потім українськими Установчими Зборами. А якщо їхнє вирішення і декларувалося, то практичні дії гальмувалися як старою імперською адміністрацією, так і місцевими лідерами, які дуже часто вважали себе більш компетентними в конкретних проблемах, ніж центральна влада. Крім того, вважалося, що економічні проблеми розв’яжуться самі собою зі зростанням національної свідомості, з організацією культурного життя української нації. Сама ж нація трактувалася переважно як суто селянська, водночас і небуржуазна, й індивідуалістична, тобто необщинна. Таким чином, провідні політики України

фактично обстоювали те, що потім було названо “третім шляхом” між соціалізмом і капіталізмом. Це позначилося на подальшому розвитку держави.

20 листопада 1917 р. Центральна Рада прийняла III Універсал. Оцінивши принципово нову ситуацію, що склалася внаслідок петроградських подій, а саме усунення легітимного Тимчасового уряду від влади, провідники ЦР в особі М.Грушевського, В.Винниченка, С.Єфремова та інших наважуються оголосити Україну – Українською Народною Республікою, при цьому ще не подолавши домінування “федералістського комплексу”. В третьому Універсалі ставиться мета: “Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Російська Республіка стала федерацією рівних і вільних народів”. Також цим законодавчим актом скасовувалась приватна власність на землю, впроваджувався 8-годинний робочий день, контроль держави над виробництвом, проголошувалися демократичні свободи: слова і друку, совісті, зборів, профспілок. Через кілька днів був оприлюднений закон, в якому закріплювалося “виключне право Української Центральної Ради видавати закони для Української Народної Республіки”.

Універсал також підтвердив прихильність влади України до загальнодемократичних прав і свобод, конкретизував вирішення національного питання в УНР, ввівши поняття про “національно-персональну автономію”, якою мали користуватися національні меншини. У кінці тексту Універсалу оголошується дата виборів до Українських Установчих Зборів, які планувалися на 9 січня 1918 р., а день їх скликання – на 22 січня того самого року.



Законодавча робота Центральної Ради була достатньо інтенсивною. Лише у 1917 р. вона прийняла низку важливих законів, зокрема про: створення суду в Україні іменем УНР; вибори до установчих зборів УНР; амністію; виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР; утворення Генерального Суду; апеляційні суди в УНР; прокурорський догляд; шкільне правління; державні кошти УНР; головну скарбницю УНР; Український державний банк; скасування Дворянського і Селянського банків; цукрову монополію.

Згодом Центральна Рада почала втрачати зв'язок із суспільством, сперечатися щодо меж своїх повноважень, не звертаючи увагу на такі нагальні проблеми, як збереження правопорядку, забезпечення міст продуктами тощо.

Саме в цей час відбувся більшовицький переворот: більшовицька фракція покинула Всеукраїнський з'їзд рад 17 грудня і переїхала до Харкова, де проголосила Радянську Українську Республіку.

Одночасно російські більшовики почали свою інтервенцію на територію України. Тим часом Центральна Рада видала Четвертий (останній) універсал, який був складений у ніч з 24 на 25 січня 1918 р. Саме в ньому проголошува-

лося, що Українська Народна Республіка розриває зв'язки з більшовицькою Росією й відтак стає вільною і самостійною державою.

Наприкінці квітня 1918 р. на засіданні Центральної Ради М.Грушевського було обрано президентом УНР. У той же день було ухвалено Конституцію УНР (“Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки”), яка складалася з 8 розділів і 83 статей. Конституція гарантувала громадянам України різноманітні права і свободи, зокрема свободу слова, друку, совісті, свободу пересування, недоторканність житла тощо. Також громадяни отримали право об'єднуватись у суспільно-політичні організації та проводити страйки. Державним гербом України був тризуб. Місцевими органами самоврядування були губернські, повітові та сільські комітети. Важливим положенням Конституції є те, що вся влада в УНР належить народу, а її реалізація здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція проголошувала, що суверенітет належить усім громадянам України. Своє суверенне право громадяни мали здійснювати через Всенародні збори⁴ України та місцеві органи самоврядування. Всенародні українські збори були вищим державним законодавчим органом влади, який вирішував питання політичного, економічного, соціального характеру, а також питання зовнішньополітичної діяльності. Всенародні збори обиралися всіма громадянами, які мали громадянські і політичні права, на основі рівного, загального, таємного голосування за пропорційною системою (від 100 тис. виборців обирався 1 депутат терміном на 3 роки). За свою роботу депутати повинні отримувати заробітну плату, тобто парламент мав бути професійним. І хоча Конституція 1918 р. не була втілена в життя, вона мала важливе значення для подальшого розвитку українського державотворення і парламентаризму.

Підписавши Брест-Литовську угоду 9 лютого 1918 р., Центральна Рада повернулася в Україну з німецькими військами, і більшовики були змушені тікати. Але німці не були задоволені діяльністю Центральної Ради, і 28 квітня (саме коли вона складала конституцію держави) німецький загін увійшов до зали і розпустив збори. Наступного дня Центральна Рада припинила свою діяльність без усякої спроби захищатися.

Ю.Шемшученко досить слушно зауважив, що, визначаючи роль УЦР в історії розвитку українського парламентаризму, слід виходити з того, що вона на жодному з етапів своєї діяльності (ні під час революційних домагань автономії – до 10 червня 1917 р., ні в період проголошення автономії – до 3 липня 1917 р., ні в часи “дозволеної”, але обмеженої автономії – до 7 листопада 1917 р., ні в період “повної” автономії – до 11 січня 1918 р., ні в часи самостійності – до 1 березня

⁴ *Всенародні збори* – Вищий законодавчий орган УНР, який обирався загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням усіх громадян України.

1918 р., ні у період “незалежності” на багнетах окупантів – до 29 квітня 1918 р.) не відповідала всім критеріям парламенту у його класичному розумінні.

Становлення владних інституцій у державі П.Скоропадського

29 квітня 1918 р. 6500 делегатів з’їзду Ліги землевласників проголосили гетьманство. До влади в Україні приходить колишній царський генерал Павло Скоропадський, якого обирають гетьманом, і в Україні встановлюється так званий “гетьманат”. Більшість партій та верств населення не надали підтримку Центральній Раді та її Раді Міністрів, тому переворот пройшов майже без пострілів та крові.

Скоропадський відразу замінив “Українську Народну Республіку” на “Українську Державу”. Уже в перших офіційних документах – Грамоті до всього українського народу від 29 квітня 1918 р. та у Законах про тимчасовий державний устрій України – гетьман підкреслював, що в Україні будується правова держава.

“Законои про тимчасовий устрій України” склалися із семи розділів:

- 1) про Гетьманську владу; 2) про віру; 3) Права і обов’язки українських козаків і громадян; 4) про закони; 5) про Раду Міністрів; 6) про Фінансову Раду; 7) про Генеральний Суд.

У руках Скоропадського була зосереджена як виконавча, так і законодавча влада. Виконавча влада належала також уряду – Раді Міністрів. Головою Ради Міністрів був отаман, який призначався гетьманом, але уряд був повністю підконтрольний і підзвітний гетьману. Отже, Україні за Скоропадського були притаманні риси монархічного правління.



У цей період Гетьман мав право: видавати закони, призначати кабінет, управляти зовнішньою політикою; військовими справами; бути верховним суддею країни.

Прихильники гетьманату підтримували гетьмана та стверджували, що він є уособленням національно-історичних традицій українського народу.

Гетьманська держава, проіснувавши лише сім із половиною місяців, здобула широке міжнародне визнання, встановивши дипломатичні зв’язки з Німеччиною.

За час свого правління гетьманська влада оприлюднила близько 500 законодавчих актів. Досить часто постанови, розпорядження окремих міністрів і міністерств мали силу законів. Закони вступали в дію лише після того, як були підписані гетьманом.

Після того, як 14 листопада 1918 р. Скоропадський проголосив Акт федерації про об’єднання з майбутньою небільшовицькою російською державою, опозиція на чолі з Винниченком і Петлюрою підняла повстання.

Відродження УНР. Директорія

У грудні 1918 р. Скоропадський зрікся влади, і на зміну гетьманату прийшла Директорія, створена під час таємних зборів Українського Національного Союзу, Селянської спілки і командирів січових стрільців.



Директорія УНР – найвищий орган державної влади відродженої Української Народної Республіки. Колегіальний орган, який діяв із 14 листопада 1918 р. по 10 листопада 1920 р.

Головою Директорії став соціал-демократ В.Винниченко. Посаду головного отамана військ УНР обійняв соціал-демократ С.Петлюра, якого було висунуто в члени Директорії від січових стрільців та обрано заочно. Представником Селянської спілки в Директорії став член УПСР проректор Київського державного українського університету, професор геології Ф.Швець. До складу Директорії ввійшли також адвокат, соціаліст-самостійник П.Андрієвський і керівник профспілки залізничників, безпартійний А.Макаренко. Метою створення директорії була ліквідація гетьманського режиму та визначення нової форми державної організації УНР.



Директорія була колегіальним органом державної влади. Ю.Шемшученко зауважив, що з приходом до влади Директорії в історії вітчизняного парламентаризму відбулось чергове якісне зрушення, пов'язане з переходом від одноособової диктатури і ледь виражених елементів станової демократії до “демократії трудової”, де владу отримали селяни, робітники та трудова інтелігенція.

Директорія відновила Українську Народну Республіку, але їй судилося проіснувати недовго. Після розквіту анархії та громадянської війни Україна знову стала підпорядковуватися більшовицькій Росії.

На початку 1919 р., коли більшовики здобувають перші успіхи у боротьбі з Директорією, постає питання про формування в Україні органів радянської державності.

Формування в Україні органів радянської державності

Радянська влада поширилася на територію України лише після успішного наступу армії Радянської Росії проти армії Денікіна взимку 1919–1920 рр. Радянські війська діяли від імені створеного за межами України 11 грудня 1919 р. Всеукраїнського революційного комітету (Всеукрревком). Всеукрревком переїхав до Харкова, який (до 1934 р.) став столицею радянської України.

Відповідно до Конституцій 1919 і 1929 р. найвищими органами влади в Україні були:

– Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів – орган верховної державної влади і найвищий представницький орган в Україні;

– Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) – найвищий законодавчий, розпорядчий, виконавчий і контролюючий орган влади в період між з’їздами Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів;

– Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету – у період між сесіями ВУЦВК виконувала функції найвищого органу державної влади в Україні;

– Рада Народних Комісарів УСРР – найвищий орган виконавчої влади (уряд) Радянської України (УСРР, УРСР) у 1919–1946 рр., попередник Ради Міністрів УРСР.

З моменту свого проголошення радянська республіка в Україні була складовою єдиного радянського комплексу, який утворився на території колишньої Російської імперії. Так, утворена в Харкові радянська УНР проголосила себе “федеративною частиною російської Республіки”, а другий радянський уряд в Україні – Тимчасовий робітничо-селянський – у січні 1919 р. виступив за об’єднання з РСФРР на основі “соціалістичної федерації”. Всеукрревком 27 січня 1920 р. прийняв ухвалу про об’єднання зусиль УСРР і РСФРР у сфері державного управління найважливішими галузями народного господарства з єдиного центру – Москви. Це рішення було підтвержене постановою IV Всеукраїнського з’їзду Рад, яка декларувала самостійність республіки і стверджувала її членство в радянській федерації.



Найвищим органом державної влади УСРР з грудня 1917 р. і до прийняття Конституції УРСР у 1937 р. відповідно до ст. 10 Конституції 1919 р. та ст. 22 Конституції 1929 р. був Всеукраїнський з’їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

У Конституції УСРР 1929 р. було зафіксовано правовий статус Всеукраїнського з’їзду Рад, відповідно до якого з утворенням СРСР він мусив керуватися постановами з’їздів рад СРСР, директивами з’їздів ВКП(б) і КП(б)У та пленумів ЦК ВКП(б) і КП(б)У. Проте Всеукраїнський з’їзд Рад своїми законодавчими актами визначав основні напрями діяльності центральних і місцевих органів Української влади. Рішення з’їзду мали директивний характер, найвищу юридичну силу на території УСРР, йому були підзвітні ВУЦВК і РНК УСРР. Однак на початку 1930-х рр. компетенція з’їзду значно звузилася. Непомірне зростання ролі і впливу центральних органів влади СРСР призвело до поступової втрати Україною елементів суверенності. Це позначилося і на статусі її центральних органів влади. Звузилася нормотворча діяльність Всеукраїнського з’їзду Рад – ці функції перебрав на себе загальносоюзні органи. Зменшилася його роль у державному, господарському та соціально-культурному будівництві. Припинилася практика заслуховування звітів про діяльність союзу, уряду. З’їзди ставали декоратив-

ними форумами, які безоглядно схвалювали всі заходи партійного апарату, надавали державно-правової форми директивам ВКП(б).

Органом виконавчої та розпорядчої влади України за Конституцією 1919 р. (ст. 26) була Рада Народних Комісарів УСРР. Положенням про Раднарком УСРР від 12 жовтня 1924 р. вперше визначався склад уряду: голова РНК, його заступники, наркоми (землеробства, фінансів, внутрішньої торгівлі, праці, внутрішніх справ, юстиції та прокуратури республіки, робітничо-селянської інспекції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення), голова Вищої Ради народного господарства, уповноважені наркоматів СРСР при УСРР. Раднарком України повинен був звітувати перед ВУЦВК, його Президією, союзними органами. З утворенням СРСР склалась своєрідна система галузевого управління в усіх союзних республіках, у тому числі УСРР.

У 1937 р. було прийнято Конституцію УРСР, згідно з якою назва держави звучала як Українська Радянська Соціалістична Республіка замість Української Соціалістичної Радянської Республіки. Ця конституція була створена на зразок Конституції СРСР 1936 р., що й обумовило уніфікацію вищих органів державної влади.

Нова Конституція УРСР визначила вищим органом державної влади УРСР Верховну Раду, поставивши при цьому крапку в майже двадцятирічній історії Всеукраїнських з'їздів Рад, ЦВК Рад України, ВУЦВК Рад, ВУЦВК, ЦВК УСРР як вищих радянських представницьких органів.

Верховна Рада УРСР

Перші вибори до Верховної Ради УРСР відбулися 26 червня 1938 р., у них взяли участь 99,6% загальної кількості виборців, з яких 99,5% проголосували за кандидатів від блоку комуністів і безпартійних. Загалом було обрано 304 депутати.

Депутати зібрались на першу сесію в Києві 25–28 липня 1938 р. Головою її було обрано Михайла Бурмистенка, Президію ВР УРСР очолив Леонід Корнієць. На сесіях, що скликалися двічі на рік, приймалися законодавчі акти, затверджувались державний бюджет республіки, укази Президії Верховної Ради УРСР.

Згідно з Конституцією 1937 р. Верховна Рада визнавалася єдиним законодавчим органом Української РСР. Її сесії скликалися Президією Верховної Ради Української РСР два рази на рік. До структури Верховної Ради входили: Рада Старійшин Верховної Ради УРСР; Президія Верховної Ради УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря і 19 членів Президії; Партійна група Верховної Ради УРСР; Слідчі та ревізійні комісії; Постійні комісії Верховної Ради УРСР – мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень.

Президія Верховної Ради, яка вважалася колегіальним органом, обиралася на сесії і була підзвітна Верховній Раді, як і Рада Міністрів та Верховний Суд. Вона мала право видавати укази. Таким чином, наступні елементи поділу влад були присутніми в Конституції 1937 р.:

- Верховна Рада проголошувалася єдиним законодавчим органом;
- Верховна Рада не мала права втручатися в компетенцію колективного глави держави – Президії Верховної Ради, а також Ради Міністрів;
- Президія Верховної Ради не мала права вносити зміни і доповнення у чинні закони;
- Рада Міністрів проголошувалася вищим виконавчим органом державної влади.



Найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади УРСР – Раднарком, який утворювався Верховною Радою. Він об'єднував і спрямовував роботу наркоматів республіки, координував діяльність уповноважених загальносоюзних наркоматів, керував виконкомомі обласних Рад депутатів трудящих.

Під час радянсько-німецької війни ВР УРСР працювала в умовах воєнного часу. У зв'язку з окупацією в 1941 р. території України Президія ВР УРСР була евакуйована до м.Саратов. 29 червня 1943 р. Президія ВР УРСР прийняла Указ “Про відстрочку виборів до Верховної Ради УРСР”, який відкладав вибори на один рік та подовжував строк повноважень ВР УРСР I скликання. Рада утворювала постійні і тимчасові комісії. До 1957 р. ВР УРСР налічувала чотири комісії: законодавчих передбачень, бюджетну, мандатну та закордонних справ.

У 1947 р. пройшли вибори до ВР УРСР II скликання.

Упродовж 1940–1950-х рр. законотворчість фактично обмежувалась удосконаленням окремих статей Конституції та вже чинних законів УРСР, які в основному стосувалися діяльності органів державної влади.

Формально Раду обирали безпосередньо громадяни УРСР шляхом таємного голосування на загальних прямих виборах (1 депутат від 100 тис. виборців), але фактично вибори відбувалися під жорстким контролем правлячої комуністичної партії. Строк повноважень складав 4 роки. Серед депутатів члени компартії становили 62–69% від загальної кількості.

Наприкінці 1950-х рр. активізувалася законодавча діяльність ВР. Це було зумовлено тим, що потрібно було втілювати реформи, які були ініційовані Микитою Хрущовим. Таким чином, проекти цивільно-процесуального, кримінального та інших кодексів були на вустах у більшості парламентаріїв у 1959 р. У 1960–1970-х рр. відбувається інтенсифікація законотворчого процесу, приймається Закон “Про сільську і селищну Раду народних депутатів”, внаслідок чого діяльність місцевої влади пожвавлюється.

У червні 1969 р. був прийнятий Кодекс про шлюб і сім'ю, у липні 1970 р. – Земельний кодекс, у червні 1972 р. – Водний кодекс. Кодифікація законодавства, яку проводила ВР у ці роки, створила умови для більш якісного правового регулювання важливих суспільних відносин. Щороку ВР затверджувала проекти Держплану й бюджету республіки. Починаючи з 1978 р. приймалися постанови про виконання річних зобов'язань. Проте закони, які затверджувалися ВР УРСР, часто лише дублювали положення правових актів СРСР.

Конституція УРСР 1978 р. ще більше наблизила Україну до парламентської республіки. Верховну Раду УРСР обирали на п'ять років. Вона формувала уряд, який мав назву “Рада Міністрів”. Але новим стало те, що було закріплено статус КППС як керівної і спрямовуючої сили, і у такий спосіб було легітимізовано її діяльність у політичній системі радянської держави. Стаття 6 Конституції УРСР 1978 р., як і ст. 6 Конституції СРСР 1977 р., проголошувала: “Керівною й спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних та громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КППС існує для народу й служить народові”.

Конституція УРСР 1978 р. радикально не змінила правового статусу Верховної Ради. Однак були запроваджені певні нововведення, серед яких, наприклад, проголошувалося, що всі ради народних депутатів – Верховна, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські – становлять єдину систему органів державної влади. Було посилено вплив ВР на місцеві ради. Склад ВР збільшився до 650 депутатів, строк повноважень – до 5 років. Ширшим стало коло суб'єктів права законодавчої ініціативи. Тепер це право належало Президії ВР, РМ УРСР, постійним та іншим комісіям, депутатам, Верховному Суду, Прокуророві УРСР, а також громадським організаціям, представленим республіканськими органами.

Упродовж 1940–1980-х рр. не залишалася незмінною ні кількість виборців, ні кількість депутатів, що обумовлювалось як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. За підрахунками донецьких учених Є.Бутиріна, В.Кравченка та В.Футулуйчука, загальна кількість виборців з 1947 р. по 1985 р. збільшилася в 1,6 раза – від 21,5 млн до 36,5 млн осіб. Збільшувалася і загальна чисельність депутатів. Якщо кількість депутатів Верховної Ради II-VIII скликань становила 415–469 осіб, то в IX–X скликаннях їх чисельність зросла до 570–650 осіб. Загалом же їх кількість зросла з 1947 по 1985 р. на 235 осіб, або в 1,5 раза. Причому чисельність депутатів зростала більш прискореними темпами порівняно із зростанням чисельності населення.

Депутатський корпус кожного скликання зазнавав більшого чи меншого оновлення. Зокрема, у Верховній Раді II скликання новообрані депутати становили понад 85%. У наступні скликання в середньому вперше обиралися 50–60% депутатів.

Вік більшості депутатів становив 30–40 років. Проте поступово кількість таких обранців зменшувалася. За даними згадуваних донецьких учених, чисельність депутатів Верховної Ради II–X скликань 30–39 річного віку скоротилася з 29,8% до 15,5%, або на 14,3%, 40–49 років з 46,9% до 30,9%, або на 16%. Поповнення молоддю було незначним, її частка у Верховній Раді УРСР зростала з кожним новим скликанням менше, ніж на 1%. Водночас з II до X скликання з 13,3% до 38,3%, або на 24,8%, зросла кількість депутатів, яким було за 50 років.



Вимоги радянського часу визначали діяльність Верховної Ради УРСР I–XI скликань. Її робота перебувала під контролем ЦК КПУ, а сама вона не була постійно діючим органом, збиралася на сесії двічі на рік і фактично лише схвалювала підготовлені Президією ВР УРСР та погоджені з ЦК КПУ законопроекти.

Депутати в Радянській Україні поєднували свою роботу у Верховній Раді з іншими видами діяльності. Законодавча робота не була продуктивною та не відзначалася активністю, таким чином, конституційний статус Верховної Ради УРСР об'єктивно приносився.

Нова доба українського парламентаризму розпочинається з 1990 р., коли відбулися останні вибори до Верховної Ради УРСР (XII скликання). Вперше за роки радянської влади вибори відбулися на альтернативних засадах. Це дало можливість потрапити до радянського законодавчого органу опозиційним силам, які вперше за роки радянської влади консолідувалися в парламентську опозицію – Народну раду. Діяльність Верховної Ради стала подібна до роботи більшості сучасних парламентів, вона працювала на постійній основі, сесійно, а не лише в період скликань як раніше.

3.3. Політичні реформи в Україні кінця XX – початку XXI ст. та метаморфози сучасного вітчизняного парламентаризму

Генеza парламентаризму за роки незалежності України

Упродовж багатьох десятиліть Українська Радянська Соціалістична Республіка (далі – УРСР) володіла формальним суверенітетом у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР). Відповідно, формальністю були і вибори у вищий державний та законодавчий орган. У виборчому бюлетені було лише одне прізвище. Потім народні обранці двічі на рік на один-два дні збиралися на сесію Верховної Ради і фактично тільки схвалювали законопроекти, підготовлені Президією Верховної Ради УРСР та погоджені з Центральним Комітетом Комуністичної партії України. Депутати поєднували свою роботу у Верховній Раді з іншими видами діяльності.

Ситуація змінилася лише наприкінці 80-х рр. ХХ ст., коли в СРСР почалася перебудова. В українському суспільстві загострилося протистояння між національно-демократичним табором і апаратом Компартії.



Розглянемо генезу розвитку парламентаризму за часів незалежності України від Верховної Ради України I скликання до VIII скликання (з 2014 р.).

Верховна Рада України I скликання. Верховну Раду УРСР XII скликання, якій судилося стати Верховною Радою України I скликання, було обрано 30 березня 1990 р. Тому попередником Верховної Ради України є Верховна Рада УРСР, перша сесія першого скликання якої відбулася в 1938 р.

Вибори до Верховної Ради УРСР були першими за радянських часів демократичними виборами до Рад. На 450 мандатів у парламент претендували близько 3 тис. кандидатів. Верховну Раду обирали строком на 4 роки.

11 травня 1990 р. депутати прийняли присягу.

Парламентська більшість Верховної Ради УРСР XII скликання оформилася в депутатську групу “За Радянську Україну” (239 народних депутатів). Її очолив О.Мороз.



Мороз Олександр Олександрович – український політик та громадський діяч, Голова Верховної Ради України у 1994–1998 рр. та 2006–2007 рр.

Народні депутати від Демократичного блоку об’єдналися і створили парламентську опозицію “Народна Рада” (125 народних депутатів). Це була перша за роки радянської влади політична опозиція у вищому законодавчому органі України. Головою “Народної Ради” обрали депутата І.Юхновського.



Юхновський Ігор Рафаїлович – український фізик-теоретик, доктор фізико-математичних наук, професор, академік НАН України, народний депутат України I–IV скликань, в. о. Голови Українського інституту національної пам’яті, почесний директор Інституту фізики конденсованих систем НАН України, почесний доктор Інституту теоретичної фізики ім. М. М. Боголюбова НАН України, доктор Honoris Causa Львівського національного університету ім. Івана Франка.

Крім зазначених, було створено і такі депутатські групи, як Демократична платформа Комуністичної партії України (41 народний депутат), Демократична партія України (19 народних депутатів) та Українська республіканська партія (12 народних депутатів).

Верховна Рада УРСР XII скликання прийняла 2 доленосних для Української держави рішення:

- 16 липня 1990 р. – Декларацію про державний суверенітет України;
- 24 серпня 1991 р. – Акт проголошення незалежності України.

Завдяки цьому було проголошено незалежність України та розпочато новий історичний етап нашої держави. Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки XII скликання стала Верховною Радою України I скликання (порядок нумерації скликань був змінений у 2001 р.).

Верховна Рада України I скликання прийняла величезну кількість законодавчих актів, які заклали систему державного управління.

За 4 роки каденції Верховної Ради XII (I) скликання тричі змінювався її Голова: спочатку ним 4 червня 1990 р. було обрано В.Івашка (пішов у відставку 9 липня 1990 р. у зв'язку з обранням до Політбюро Центрального Комітету Комуністичної партії Радянського Союзу), потім – 17 вересня 1990 р. Л.Кравчука, якого 1 грудня 1991 р. обрано Президентом України (пішов у відставку з посади Голови Верховної Ради України 5 грудня), і, нарешті, – І.Плюща (перебував на цій посаді з 5 грудня 1991 р. по 11 травня 1994 р.). Слід зазначити, що І.Плющ виконував обов'язки Голови Верховної Ради України з 9 по 23 липня 1990 р.



Івашко Володімир Антонович – український радянський державний діяч, перший та єдиний заступник Генерального секретаря ЦК КПРС (1990–1991), член КПРС з 1960 р., кандидат економічних наук, доцент, депутат ВР УРСР XI скликання.

Кравчук Леонід Макарович – перший Президент України після здобуття нею незалежності (1991–1994), Голова Верховної Ради України у 1990–1991 рр., народний депутат України у 1990–1991 та 1994–2006 рр., Герой України (2001).

Плющ Іван Степанович – український державний діяч, двічі голова Верховної Ради України, Секретар Ради національної безпеки і оборони, Герой України. Член ЦК КПУ в 1986–1991 рр.



Цікавий факт: лише 6 депутатів I скликання були обрані до Верховної Ради VIII скликання – це мажоритарники Ю.Звягільський (єдиний депутат усіх скликань Верховної Ради України), Ю.Іоффе, представники “Блоку Петра Порошенка” І.Гринів, В.Пинзеник і А.Матвієнко, а також депутат від “Батьківщини” С.Соболев.

Непоследовні реформи держави призводять до глибокої економічної кризи, яка ускладнює політичну ситуацію. Донецькі та луганські шахтарі проводять масові акції протесту. Ідучи назустріч політичним вимогам шахтарів, Верховна Рада України в 1993 р. приймає рішення про проведення всенародного референдуму про довіру президенту і парламенту. Л.Кравчук намагається скасувати це рішення і навіть планує достроково розпустити Верховну Раду України, але йому доводиться відмовитися від цієї думки, оскільки його не підтримав Міністр внутрішніх справ України А.Василишин.

Гостра соціально-економічна криза, а також політичне протистояння між президентом і парламентом вилилися в дострокові вибори і Верховної Ради України, і Президента України у 1994 р. Верховна Рада України I скликання фактично припинила свою діяльність 22 квітня 1994 р.

Найважливішими документами та актами політичного значення, ухваленими Верховною Радою УРСР XII скликання, стали: “Декларація про державний суверенітет Української РСР” 16 липня 1990 р. та “Акт проголошення незалежності України” 24 серпня 1991 р.

Після прийняття “Акту проголошення незалежності України” Верховна Рада УРСР перетворилася на Верховну Раду України.

З проголошенням незалежності України виникла нагальна потреба в радикальних змінах організації та функціональних засад Верховної Ради, без чого становлення, розвиток, зміцнення молоді держави в нових історичних умовах було неможливе. Здобуття Україною незалежності зумовило початок пошуку дійсно оптимальної форми державного правління.

Верховна Рада, реалізуючи положення Декларації про державний суверенітет, урочисто проголосила незалежність України та створення самостійної Української держави. Акт проголошення незалежності України повторював Декларацію про державний суверенітет щодо неподільності і недоторканості території України. Проте суттєвою відмінністю між цими документами було те, що Актом визначена чинність на території України виключно Конституції і законів України, на відміну від Декларації, яка проголошувала верховенство Конституції та законів України. Відповідно до Акта проголошення незалежності України Верховна Рада 12 вересня 1991 р. прийняла Закон України “Про правонаступництво України”, згідно з яким до ухвалення нової Конституції України визнавалась дія Конституції (Основного Закону) Української РСР 1978 р., а Верховна Рада України продовжувала діяти в депутатському складі Верховної Ради Української РСР. Цим Законом також було визначено та закріплено державний кордон України та визнано громадянами України всіх осіб, які постійно проживали на її території за станом на 24 серпня 1991 р.

Верховна Рада України II скликання. Рішення про проведення дострокових виборів парламенту і Президента України викликало гострі дебати навколо нового виборчого закону. Зрештою законодавці зберегли вимогу обов’язкової 50% явки виборців, наявності двох турів голосування і необхідності отримання абсолютної більшості (більше половини) голосів для перемоги у виборах (мажоритарна система абсолютної більшості).

Складні економічні проблеми, важкий процес становлення політичної системи держави викликали апатію і розчарування значної частини виборців, як наслідок, на початок першої сесії парламенту було обрано лише 336 народних депутатів із 450. Процес довиборів тривав до наступних чергових виборів. Виборці більше 30 округів так і не мали свого представника в парламенті

II скликання. Після двох турів виборів лише 50 народних депутатів I скликання були переобрані до Верховної Ради України II скликання.

За результатами виборів після проведення перших двох турів найбільше місць отримала Комуністична партія України – 85. Союзники комуністів – Соціалістична партія України і Селянська партія України отримали, відповідно, 14 і 18 мандатів. Народний Рух України отримав 20 мандатів. Решта партій змогли провести у Верховну Раду від одного до дев'яти своїх представників. 168 новообраних депутатів були безпартійними, а з урахуванням довиборів – число безпартійних зросло майже до 250 (за радянських часів від 60% до 70% складу парламенту становили комуністи).

11 травня 1994 р. народні депутати України прийняли присягу.

Головою Верховної Ради України 18 травня 1994 р. було обрано О.Мороза, який залишався спікером протягом усієї каденції до 12 травня 1998 р. (схоже досягнення лише у В.Литвина під час Верховної Ради України IV скликання і у того ж самого О.Мороза під час V каденції Верховної Ради, яка, щоправда, була достроково розпущена).

Упродовж діяльності Верховної Ради України II скликання у ній було створено чимало депутатських фракцій та груп:

- фракція Народний Рух України, 27 народних депутатів;
- фракція Комуністичної партії України (“Комуністи України за соціальну справедливість і повновладдя”), 84 народних депутати;
- фракція Соціалістичної партії України (до 1998 р.), 25 народних депутатів;
- фракція Селянської партії України (1995 рік – 3 жовтня 1996 р.);
- фракція Аграрна партія України (у 1998 р.);
- фракція Партії регіонального відродження України (у 1998 р.);
- група “Аграрники України” (до 1995 р., з 3 жовтня 1996 р.);
- група “Аграрники за реформи” (1995 р. – 3 жовтня 1996 р.);
- міжрегіональна депутатська група (до 1998 р.);
- група “Соціально-ринковий вибір” (у 1996–1998 рр.);
- група “Державність” (“Державність”) (1994 р. – 12 вересня 1996 р.);
- група “Центр” (22 квітня 1994 р. – 12 вересня 1996 р.);
- група “Конституційний Центр” (12 вересня 1996 р. – 1998 р.);
- група “Реформи” (у 1994–1997 рр.);
- група “Єдність”;
- група “Вперед, Україно!” (у 1998 р.);
- група “Незалежні” (у 1995–1998 рр.).

Конституційний розвиток держави, розв’язання складних проблем територіального устрою і територіальної цілісності України вимагали проведення державно-політичної реформи. 8 червня 1995 р. парламент ухвалив (“за” – 240 голосів, “проти” – 81) пропозицію укласти Конституційний договір між

Президентом і Верховною Радою. За умов відсутності нової Конституції договір став основним правовим документом, який закріплював принципи організації та діяльності державної влади в Україні.

Тривала активна робота щодо прийняття Конституції України, яка б закріпила оптимальну форму правління Української держави. Перший проект Конституції був запропонований у Верховній Раді ще в листопаді 1991 р. Він передбачав, що Президент мав бути главою держави і главою виконавчої влади. Йому надавалися повноваження щодо формування Кабінету Міністрів без впливу на цей процес парламенту. По суті, пропонувалася президентська модель республіки. Другий проект від 1 липня 1992 р. також закріплював статус Президента як глави держави і глави виконавчої влади. І лише в проекті Конституції від 27 травня 1993 р. пропонувалася модель змішаної республіки: Президент визнавався лише главою держави, йому підпорядковувався Кабінет Міністрів, який водночас був відповідальний перед парламентом. Нарешті, 28 червня 1996 р. було прийнято Конституцію України, яка закріпила президентсько-парламентську форму правління.



Необхідно зазначити, що визнання ефективності системи поділу влади відбулося ще за радянських часів і вперше це знайшло відображення в тексті Декларації про державний суверенітет України. Серед іншого там зазначається: “Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову”. Тим самим було офіційно зафіксовано відмову від засад повновладдя Верховної Ради, закріпленого ст. 97 Конституції УРСР 1978 р.

1. У новій Конституції України (1996) було закладено вищенаведене положення Декларації, реалізуючи тим самим класичне уявлення про тріаду влади з її поділом та механізмами стримування і противаг: “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України”.

2. Таким чином, можна говорити про визнання на конституційному рівні одного із засадничих принципів парламентаризму – принципу поділу влади. Проте необхідно зазначити, що в умовах “розділеного” функціонування органів законодавчої і виконавчої влади та за відсутності до 1996 р. такого органу судової влади, як Конституційний Суд дедалі помітнішим ставало протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади.

3. Доктрина поділу влади не одне століття підтверджувала свою дієвість як інструмент політичного управління державними справами. На межі XIX–XX ст. відомий російський державознавець М.Коркунов з цього приводу зазначав, “...трійчастий поділ функцій державної влади на законодавство, ви-

конання, суд видається значно вдалішим за всі новітні його відозміни”. На думку вченого, спільність владарювання “прямо протилежна розподілу праці. Тому вона зовсім не передбачає спеціалізації функцій. Складна спільність передбачає лише розчленування окремих актів владарювання на їх складові елементи і здійснення різних елементів одного й того самого акта владарювання обов’язково різними органами, так щоб вони стримували один одного”. Цей погляд значною мірою віддзеркалював тенденцію, що вже тоді окреслилася в практиці державного будівництва зарубіжних країн.

Процес прийняття Конституції України ледь не спровокував політичну кризу, адже занадто відрізнялося бачення Основного закону різними політичними силами всередині Верховної Ради, а також Президента України Л.Кучми. Зрештою, під загрозою дострокового розпуску і всенародного референдуму щодо конституції, народні депутати за добу безперервної роботи 28 червня 1996 р. о 9:16 ранку прийняли та ввели в дію Конституцію України.

Верховна Рада України II скликання припинила свою діяльність у зв’язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту III скликання.

Верховна Рада України III скликання. Вибори до Верховної Ради України III скликання відбулися 29 березня 1998 р. Вперше в історії українського парламентаризму вони відбулися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. 225 народних депутатів обирались в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 – за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

У новому парламенті ліві партії отримали 174 місця, партії центру – 108, праві партії – 53. Жодна політична партія не отримала значної переваги в парламенті:

- Комуністична партія України – 121 мандат;
- Народний Рух України – 46;
- Виборчий блок Соціалістичної партії України та Селянської партії України “За правду, за народ, за Україну!” – 34;
- Народно-демократична партія – 28;
- Всеукраїнське об’єднання “Троада” – 24;
- Партія зелених України – 19;
- Соціал-демократична партія України (об’єднана) – 17;
- Прогресивна соціалістична партія – 16.

Інші політичні партії у парламенті здобули від 1 до 6 місць. До парламенту було обрано 117 позапартійних.

Народні депутати Верховної Ради України III скликання прийняли присягу 12 травня 1998 р.

У Верховній Раді діяли такі фракції та групи:

- фракція Комуністичної партії України;
- фракція Народного Руху України;
- фракція Соціалістичної партії України;
- фракція Партії зелених України;
- фракція Народно-демократичної партії (до 29 лютого 2000 р.);
- фракція “Громада” (до 10 лютого 2000 р.);
- фракція Соціал-демократичної партії України (об’єднаної);
- фракція Прогресивної соціалістичної партії України (до 10 лютого 2000 р.);
- фракція Селянської партії України (1 жовтня 1998 р. – 29 лютого 2000 р.);
- фракція “Реформи і порядок” – “Реформи-Конгрес” (з 22 грудня 1998 р.);
- фракція Українського народного Руху;
- фракція “Батьківщина” (з 4 березня 1999 р.);
- фракція “Яблуко” (“Яблуко”) (з 15 вересня 2000 р.);
- група “Незалежні” (21 липня 1998 р. – 16 березня 2000 р.);
- група “Відродження регіонів” (23 лютого 1999 р. – 6 квітня 2001 р.);
- група “Трудова Україна” (з 20 квітня 1999 р.);
- група “Демократичний союз” (з 6 квітня 2001 р.);
- група “Солідарність” (з 29 лютого 2000 р.);
- група “Регіони України” (з 21 березня 2001 р.);
- група “Єдність” (з 28 листопада 2001 р.).

Члени кількох депутатських груп сформували правоцентристську більшість. Частина депутатів сформували рух “Україна без Кучми”.

У результаті тривалого пошуку і компромісу різних політичних сил Головою Верховної Ради України лише з 18-ї спроби 7 липня 1998 р. було обрано О.Ткаченка. Поточна робота парламентом виконувалась складно: Верховна Рада України 1998–1999 рр. насилу приймала будь-які рішення. Утворення більшості та зміна керівництва Верховної Ради України також супроводжувалося драматичними подіями.



Ткаченко Олександр Миколайович – український політик та державний діяч. Член КПУ (з листопада 2001 р.), член Президії ЦК КПУ (з червня 2005 р.). Почесний президент Тендерної палати України (з липня 2007 р.). 4-й Голова Верховної Ради України (III скликання) з 7 липня 1998 по 1 лютого 2000 рр.

Більшість народних депутатів двічі збиралися на пленарні засідання в приміщенні “Українського дому”. Там відбулися вибори нового керівництва парламенту. 1 лютого 2000 р. Головою Верховної Ради України було обрано І.Плюща, який очолював її до завершення III скликання (до 14 травня 2002 р.).

Уже наприкінці 2000 р. політична криза, пов'язана з так званою “справою Гонгадзе” і “касетним скандалом” знову викликала значні зміни у Верховній Раді України. Робота більшості фактично була паралізована. Остаточо більшість припинила своє існування після висловлення парламентом вотуму недовіри уряду України на чолі з Прем'єр-міністром В.Ющенком, що спричинило відставку уряду.

Верховна Рада України III скликання припинила свою діяльність у зв'язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту IV скликання.

Верховна Рада України IV скликання. Вибори до Верховної Ради IV скликання 31 березня 2002 р. також проходили за змішаною системою. За підсумками голосування в загальнодержавному багатомандатному окрузі із 30 виборчих блоків 4% бар'єр подолали: Блок “Наша Україна” – 23,55%, Комуністична партія України – 20,01%, блок “За єдину Україну!” – 11,79%, Блок Юлії Тимошенко – 7,25%, Соціалістична партія України – 6,87%, Соціал-демократична партія України (об'єднана) – 6,27%.

Народні депутати Верховної Ради України IV скликання прийняли присягу 14 травня 2002 р.

На початку роботи Верховної Ради України нового скликання партії і блоки, які перемогли на виборах, утворили свої фракції. У фракцію “За єдину Україну” увійшло 177 депутатів (фракція пізніше розпалася на 6 дрібних), до “Блоку Наша Україна” приєдналося 118 депутатів, до фракції Комуністичної партії України увійшло 64, до Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) – 31, у Блок Юлії Тимошенко – 23, до Соціалістичної партії України – 22, 12 депутатів побажали залишитися позафракційними.

Незважаючи на істотне представництво опозиційних сил у парламенті, пропрезидентські сили зуміли сформувати більшість, яка, у свою чергу, утворила вперше в новітній історії України коаліційний уряд, який очолив В.Янукович (грудень 2002 р.). Спікером Верховної Ради України IV скликання був також представник пропрезидентського табору В.Литвин (обраний 28 травня 2002 р. 226 голосами), який очолював Верховну Раду України до завершення скликання (26 квітня 2006 р.).



Литвін Володимир Михайлович – український політик, голова Адміністрації Президента (1999–2002), голова Верховної Ради України у 2002–2006 рр. та з 9 грудня 2008 р. по 6 грудня 2012 р., доктор історичних наук, професор, дійсний член Національної академії наук України, голова Народної партії (з 2004). Герой України (2004).

2002–2004 рр. в Україні пройшли в гострій політичній боротьбі. Президент України Л.Кучма намагався реалізувати політичну реформу, що передбачала перерозподіл владних повноважень у трикутнику Президент – Прем'єр-

міністр – Верховна Рада України. Навколо президента формуються потужні політичні сили, які намагаються утримати економічні та політичні позиції. У свою чергу, опозиційні сили, що спиралися на підтримку середнього класу, розгорнули боротьбу з існуючим режимом за демократизацію політичного життя.

Основні події в ці роки проходили все ж не в залі засідань, а на вулиці. Пік протистояння припав на президентські вибори 2004 р., які вилилися в Помаранчеву революцію. Проте Верховна Рада України разом із Верховним Судом України приєдналася до врегулювання ситуації. Так, 27 листопада 2004 р. відбулося засідання Верховної Ради України, на якому було прийнято постанову про політичну кризу в Україні, визнано факт фальсифікації виборів і фактично анульовано рішення Центральної виборчої комісії. Парламент висловив недовіру Центральній виборчій комісії та назвав неприпустимим застосування сили проти учасників акції громадянської непокори. Ще одним доленосним рішенням цієї Верховної Ради України було проведення конституційної реформи, яка в пакеті зі змінами виборчого законодавства дозволила провести третій тур президентських виборів і перерозподілити владні повноваження між президентом і парламентом.

Верховна Рада України IV скликання припинила свою діяльність у зв'язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту V скликання.

Верховна Рада України V скликання. Чергові вибори до Верховної Ради відбулись 26 березня 2006 р.

На відміну від попередніх парламентських виборів, цього разу вони проходили виключно за партійними списками (пропорційна система) з 3-відсотковим бар'єром. Уперше Верховну Раду України обирали строком на 5 років.

Результат виборів мав велике значення для політичного життя України, оскільки в результаті змін до Конституції України, внесених у ході Помаранчевої революції, з 2006 р. значна частина президентських повноважень переходила до парламенту. Зокрема, коаліція отримувала право визначатись із кандидатурою Прем'єр-міністра України, парламент отримував право призначати Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України за поданням Президента України, а також за поданням Прем'єр-міністра України – інших членів Уряду.

Результатом активної передвиборчої боротьби між представниками “помаранчевого табору” стало те, що найбільше голосів на парламентських виборах 2006 р. отримала Партія регіонів (189 мандатів), другу позицію посів Блок Юлії Тимошенко (129), далі йшов блок “Наша Україна” (81), Соціалістична партія України (33), Комуністична партія України (21).

Народні депутати склали присягу 25 травня 2006 р.

На створення правлячої коаліції за результатами парламентських виборів знадобилося три місяці. 22 червня 2006 р. було офіційно оголошено про ре-

зультати переговорів трьох політичних сил, що увійшли до коаліції, і розподіл між ними ключових постів. У так звану “Помаранчеву” коаліцію увійшли Блок Юлії Тимошенко, Блок партій “Наша Україна” і Соціалістична партія України.

Партія регіонів і Комуністична партія України після оголошення коаліційної угоди оголосили про відхід у “жорстку опозицію”.

6 липня 2006 р. Головою Верховної Ради України було обрано О.Мороза. Це стало свідченням домовленості про створення Антикризової коаліції між Партією регіонів, Комуністичною партією України та Соціалістичною партією України.

“Антикризова” коаліція висунула кандидатуру В.Януковича на пост Прем’єр-міністра України. В.Ющенко затвердив цю кандидатуру, але закликав до формування так званої широкої коаліції за участю “Нашої України”. О.Мороз та В.Янукович були обрані співголовами “антикризової коаліції” (згодом іменувалась також “Коаліцією національної єдності”).

Протягом серпня – вересня 2006 р. “Наша Україна” вела переговори про участь у широкій урядовій коаліції. Вона вимагала, щоб за основу нової коаліційної угоди були взяті положення Універсалу національної єдності, а також щоб Президент України, Прем’єр-міністр України та Голова Верховної Ради України запевнили світове співтовариство в незмінності зовнішньополітичного курсу України та прагненні країни стати членом НАТО.

Ці переговори, однак, не призвели до угоди, і 17 жовтня 2006 р. лідер парламентської фракції “Наша Україна” Р.Безсмертний остаточно заявив, що Народний Союз “Наша Україна” переходить в опозицію до діючого уряду В.Януковича і широкої урядової коаліції та відкликає своїх міністрів з уряду.

Згідно з новою редакцією Конституції України, яка набрала чинності 1 січня 2006 р., парламентська коаліція формує Уряд і пропонує Президентові України кандидатуру Прем’єр-міністра України. Верховна Рада України призначає Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України – за поданням Президента України, а інших членів Кабінету Міністрів України – за поданням Прем’єр-міністра України.

11 січня 2007 р. Президент України повернув до парламенту прийнятий 21 грудня 2006 р. Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, деякі положення якого, на думку В.Ющенка, “спотворюють суть і зміст Конституції України”.

Набуття чинності Законом України “Про Кабінет Міністрів України” фактично означало те, що Президент України остаточно втрачав вплив на дії органів виконавчої влади, тобто відбувся перехід України від парламентсько-президентської до парламентської форми державного правління.

Відповідно до цього Закону, саме Уряд формував внутрішню і зовнішню політику України, а Президенту України відводилися представницькі функції. Президент України позбавлявся можливості впливати на кадрову політику в державі, зокрема на призначення Прем’єр-міністра України. Відповідно до за-

кону Верховна Рада України мала право самостійно призначити главу Уряду, якщо Президент України протягом 15 днів після того, як парламентська коаліція запропонує йому кандидатуру на пост Прем'єр-міністра України, не внесе її на розгляд парламенту.

Повноваження Кабінету Міністрів України починали діяти вже після прийняття присяги двома третинами його членів.

За Президентом України залишалось право вносити до Верховної Ради України кандидатури Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, але робити це він мав на підставі пропозицій народних депутатів. Верховна Рада України отримувала право самостійно призначати цих міністрів, якщо нові кандидатури не запропоновані Президентом протягом 15 днів з моменту відставки їхніх попередників.

Укази Президента України мали підписувати Прем'єр-міністр України і профільний міністр. Якщо вони вважали неможливим підписати акт Президента України, їм достатньо було повернути його главі держави із супровідним листом. Звільнення будь-якого міністра ставало можливим за поданням Прем'єр-міністра України, а не Президента України.

Програма Уряду мала прийматися постановою Верховної Ради України. Це означало, що Президент України втрачав можливість впливати на розробку, затвердження та виконання програми діяльності Уряду.

Відповідно до закону, Уряду ставали підзвітні голови обласних державних адміністрацій. Кабінет Міністрів України отримував право скасовувати будь-які їхні розпорядження.

Прихильники Президента України розцінили прийняття Закону України “Про Кабінет Міністрів України” як “антиконституційний переворот” і “узурпацію влади антикризовою коаліцією”.

12 січня 2007 р. депутати “антикризової коаліції” та опозиційної фракції Блоку Юлії Тимошенко змогли подолати вето Президента України на Закон України “Про Кабінет Міністрів України” і прийняли в першому читанні закон “Про парламентську опозицію”.

Тим часом юристи Секретаріату Президента України знайшли підставу для повторного вето Президента України – вони вказали, що до моменту подолання президентського вето із закону було вилучено пункт про порядок призначення перших заступників і заступників керівників органів центральної виконавчої влади, що формально означає, що Верховна Рада України подолала вето не на той закон, який вона затвердила в грудні 2006 р.

Голова Верховної Ради України О.Мороз спробував переконати Секретаріат Президента України в тому, що відбулася “технічна помилка”. Представники правлячої коаліції визнали повторне вето Президента України незаконним і закликали О.Мороза підписати закон 23 січня 2007 р. та ввести його в дію з 24 січня 2007 р.

23 січня 2007 р. В.Янукович та В.Ющенко знову домовилися знайти компромісний варіант документа, відклавши це питання до лютого. Проте 24 січня 2007 р. В.Ющенко зажадав, щоб Верховна Рада України знову розглянула законопроект і його поправки, що стосуються принципових положень, які не дозволяють скоротити повноваження Президента України. В.Янукович висунув зустрічну умову: він попросив В.Ющенко спочатку підписати закон, а поправки вносити вже до чинного документа. Закон набрав чинності 2 лютого 2007 р. (втратив чинність 15 травня 2008 р. у зв'язку з прийняттям нового закону).

До весни 2007 р. протистояння між президентом В.Ющенком та урядовою більшістю Верховної Ради України (Партія регіонів, Соціалістична партія України, Комуністична партія України) досягло кульмінації.

22–23 березня 2007 р. п'ятеро депутатів від Блоку Юлії Тимошенко та шість від “Нашої України” перейшли до правлячої коаліції, після чого її чисельність досягла 258 депутатів (з 450).

29 березня Президент України В.Ющенко заявив, що перехід депутатів із фракції у фракцію не конституційний, оскільки не відповідає волевиявленню виборців.

2 квітня 2007 р. Президент України підписав Указ “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” та призначив позачергові вибори народних депутатів на 27 травня 2007 р. Кабінету Міністрів України було доручено забезпечити фінансування виборів, а Центральній виборчій комісії – їх проведення.

Верховна Рада України відмовилася визнати законність цього указу, а Уряд – виділяти кошти на проведення дострокових виборів. 3 квітня 2007 р. представники коаліції оскаржили Указ Президента України до Конституційного суду України. 5 квітня справа була прийнята до невідкладного розгляду, слухання розпочалися 17 квітня.

На боці Президента України виступила об'єднана опозиція, до якої увійшли три основні політичні сили: Блок Юлії Тимошенко, блок політичних партій “Наша Україна” та громадський рух “Народна самооборона” Ю.Луценка.

Наприкінці травня В.Янукович та В.Ющенко досягли домовленості про проведення позачергових парламентських виборів.

З метою надання Президенту України юридичних підстав для призначення дострокових виборів 162 народних депутати від “Нашої України” та Блоку Юлії Тимошенко добровільно покинули свої фракції, що, згідно з Конституцією України, призвело до втрати ними своїх мандатів. Також були виключені з партійних списків усі “резервні” депутати. У результаті склад Верховної Ради України скоротився до 288 народних депутатів, що менше 2/3 від конституційного складу, необхідного для повноважності українського парламенту. Після 30 днів “недієздатності” парламенту Президент України отримав

конституційне право на його розпуск. Указом Президента України від 31 липня 2007 р. позачергові вибори були призначені на 30 вересня 2007 р.

Верховна Рада України VI скликання. На виборах за пропорційною системою 3-відсотковий бар'єр подолали п'ять партій: Партія регіонів (175 мандатів), Блок Юлії Тимошенко (156), Блок “Наша Україна – Народна самооборона” (72), Комуністична партія України (27), Блок Володимира Литвина (20). Соціалістична партія України набрала 2,86% і до парламенту не потрапила.

Народні депутати склали присягу 23 листопада 2007 р.

У новому складі Верховної Ради України Блок Юлії Тимошенко і Блок “Наша Україна – Народна самооборона” створили парламентську більшість у складі 227 депутатів (коаліційну угоду не підписав І.Плющ).

Партія регіонів та Комуністична партія України прийняли рішення про роботу в “жорсткій опозиції”. Блок Володимира Литвина не приєднався до жодної сторони.

4 грудня 2007 р. Головою Верховної Ради України було обрано А.Яценюка.



Яценюк Арсеній Петрович – український політик, економіст і юрист. Чинний прем'єр-міністр України (з 27 лютого 2014 р.). Перший прем'єр-міністр України – греко-католик. Працював міністром економіки з 2005 по 2006 р., згодом був міністром закордонних справ України у 2007 р. і головою Верховної Ради з 2007 по 2008 р. З 2009 по 2012 р. очолював політичну партію “Фронт змін”. Із червня по грудень 2012 р. очолював раду “Об'єднаної опозиції”. З 11 грудня 2012 р. по 28 лютого 2014 р. був головою фракції всеукраїнського об'єднання “Батьківщина” у Верховній Раді України. 27 лютого 2014 р. був призначений Прем'єр-міністром України.

Кандидатура Ю.Тимошенко на пост Прем'єр-міністра України затверджена Верховною Радою України 18 грудня 2007 р. з другої спроби шляхом поіменно-го голосування, проведеного без участі електронної системи “Рада” (підняттям руки і проголошенням волевиявлення депутата – за списком, який зачитував голова лічильної комісії). У голосуванні взяли участь 227 народних депутатів із 450. Ю.Тимошенко набрала 226 (при необхідних 226) голосів “за” (один утримався).

Під час першого голосування 11 грудня 2007 р. не вистачило одного голосу (225 при необхідних 226). При цьому два депутати заявили, що вони взяли участь у голосуванні і голосували “за”, проте електронна система голосування “Рада” на їхніх робочих місцях не спрацювала. Спроба провести процедуру повторного голосування призвела до конфлікту, для вирішення якого Президент України повторно вніс кандидатуру Ю.Тимошенко до парламенту.

18 грудня за поданням новообраного Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко було затверджено склад Кабінету Міністрів України з однією вакансією посади віце-прем'єр-міністра.

Помаранчева коаліція проіснувала недовго, і вже в грудні 2008 р. коаліція БЮТ-НУНС розпалася, А.Яценюк став першим спікером, який добровільно подав у відставку.

Верховна Рада України VI скликання була розпущена Президентом України 8 жовтня 2008 р. Позачергові парламентські вибори повинні були відбутись 7 грудня 2008 р., однак судовий розгляд цієї ситуації зробив проведення виборів 7 грудня 2008 р. неможливим. У результаті Президент України своїм Указом призупинив проведення виборів, а 9 грудня 2008 р. була створена 4 парламентська коаліція у складі Блоку “Наша Україна – Народна самооборона”, Блоку Юлії Тимошенко та Блоку Володимира Литвина.

Новим главою парламенту 9 грудня 2008 р. було обрано В.Литвина, який очолював Верховну Раду України до завершення VI скликання (до 12 грудня 2012 р.). Однак Ю.Тимошенко залишилася на посту глави уряду до президентських виборів.

Верховна Рада України VI скликання запам’яталася ратифікацією Харківських угод, яка супроводжувалася активним протистоянням у сесійній залі, скандальним мовним законом, а також такими явищами, як “тушки” і “кнопкодавство”.

Після президентських виборів 2010 р. 2 березня 2010 р. на засіданні Верховної Ради України В.Литвин оголосив про припинення діяльності парламентської коаліції, яка була сформована в 2008 р. у зв’язку з тим, що йому не було надано підписи 226 депутатів, які перебували в коаліції, чого вимагав Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”.

3 березня 2010 р. Верховна Рада України відправила у відставку уряд на чолі з Ю.Тимошенко. Постанову “Про відповідальність Кабінету Міністрів України” ініціювала Партія регіонів.

Верховна Рада України 10 березня 2010 р. прийняла Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”, цей Регламент дозволив формувати коаліцію за допомогою депутатів-перебіжчиків (“тушок”).

11 березня 2010 р. створено коаліцію Комуністичної партії України, Партії регіонів, Блоку Володимира Литвина з 235 народних депутатів під назвою “Стабільність і реформи”.

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував політичну реформу 2004 р., повернувши Конституцію України до її початкового вигляду 1996 р.

1 лютого 2011 р. Верховна Рада України внесла зміни до Конституції України, однією з яких термін повноважень парламенту подовжувався до 5 років.

Верховна Рада України VI скликання припинила свою діяльність у зв’язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту VII скликання.

Верховна Рада України VII скликання. Верховна Рада VII скликання була сформована за результатами виборів 28 жовтня 2012 р. Вибори прово-

дилися за змішаною системою, у результаті чого Партія регіонів отримала 187 місць, 102 мандати отримало ВО “Батьківщина”, 40 було за УДАР, 38 за ВО “Свобода” і 32 за Комуністичною партією України. Вибори супроводжувалися численними скандалами (на 5 округах так і не були встановлені переможці, а довибори в цих округах закінчилися не менше скандально).

Народні депутати склали присягу 12 грудня 2012 р.

Роботу новообраний парламент почав з масових бійок і блокування президентії. Коли О.Табалов та А.Табалов (батько та син) відмовилися вступати у фракцію ВО “Батьківщина”, їх назвали зрадниками та побили. Опозиція не давала обрати спікера Верховної Ради України та нового Прем’єр-міністра України. На другий день (13 грудня 2012 р.) головою Верховної Ради України був обраний В.Рибак.



Рибак Володимир Васильович – український політик, голова Верховної Ради України (2012–2014), член і перший заступник Голови (з 23 квітня 2010 р.) Партії регіонів.

5 лютого 2013 р. опозиційна фракція “УДАР” заблокувала Верховну Раду України з вимогою включити сенсорну кнопку системи “РАДА III”, яка унеможливує голосування депутатів чужими картками. Опозиціонери чергували вдень і вночі, і не пускали народних депутатів Партії регіонів. Пізніше до них приєдналися народні депутати ВО “Свобода” та ВО “Батьківщина”, а також деякі позафракційні народні депутати.

22 лютого 2012 р. опозиція розблокувала Верховну Раду України, домігшись контролю за голосуванням народних депутатів і механізму блокування карток відсутніх народних депутатів.

5 березня 2012 р. опозиція знову заблокувала Верховну Раду України, щоб “не допустити незаконного позбавлення депутатського мандата опозиціонера С.Власенка”.

Вдруге за історію незалежної України 4 квітня 2013 р. відбулося виїзне засідання Верховної Ради. На цей раз на вулиці Банковій, 6/8.

У зв’язку зі зривом підписання угоди про асоціацію України та Європейського Союзу та подіями, що відбувались на “Євромайдані”, пленарні засідання Верховної Ради України блокувалися з 3 по 19 грудня 2013 р.

Особливого резонансу в суспільстві набуло голосування руками за так звані “диктаторські закони” 16 січня 2014 р.

Наслідком подій на “Євромайдані” стало переформатування більшості у Верховній Раді України.

21 лютого 2014 р. Верховна Рада України без рішення профільного комітету і без висновку Конституційного Суду прийняла Закон України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України”.

Раніше більшість у Верховній Раді України становила Партія регіонів. Після початку масових протестів у Києві та інших містах країни з парламентської фракції Партії регіонів вийшли понад 70 народних депутатів. 22 лютого 2014 р. у відставку подали Голова Верховної Ради України В.Рибак та його перший заступник І.Калетнік. У цей самий день Головою Верховної Ради України було обрано О.Турчинова, який став виконувати обов'язки Президента України.



Турчинов Олександр Валентінович – український політик. Секретар РНБО (з 15 грудня 2014 р.). Народний депутат України. Доктор економічних наук, професор, член Спілки письменників України (від 2007 р.). З 23 лютого до 27 листопада 2014 р. – Голова Верховної Ради України. Також з 23 лютого по 7 червня 2014 р. – виконувач обов'язків Президента України.

Фактично в цей період О.Турчиновим об'єднані посади очільника Парламенту (Голова Верховної Ради), функція президентської влади (в.о. Президента), військової влади (Верховний Головнокомандувач), а також і керівника уряду (у формальному статусі координатора Кабінету Міністрів до моменту затвердження першого уряду Арсенія Яценюка 27 лютого). Таким чином, його можна називати особою, що де-юре сконцентрувала найбільші в новій історії України повноваження.

У день інавгурації новообраного Президента Петра Порошенка 7 червня 2014 р. О.Турчинов передав президентську і військову владу своєму наступнику.

22 лютого 2014 р. парламент ухвалив постанову про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р., від 1 лютого 2011 р., від 19 вересня 2013 р.

24 лютого 2014 р. глава фракції Партії регіонів О.Сфремов оголосив, що вона переходить в опозицію. 25 лютого про це ж оголосила фракція Комуністичної партії України.

25 лютого 2014 р. у Верховній Раді України сформовано депутатську групу “Економічний розвиток” на чолі з А.Кінахом. До її складу увійшло 33 депутати.

27 лютого 2014 р. Голова Верховної Ради України О.Турчинов оголосив про створення нової парламентської коаліції “Європейський вибір”, до якої увійшло 250 народних депутатів: члени фракції ВО “Батьківщина”, УДАР, ВО “Свобода” та двох депутатських груп: “Суверенна європейська Україна” і “Економічний розвиток”.

1 березня 2014 р. Закон України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” від 21 лютого 2014 р. був опублікований у

спецвипуску газети “Голос України” за підписом в.о. Президента України О.Турчинова, таким чином він набув чинності 2 березня 2014 р.

Від 2 березня 2014 р. є чинною Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р., 1 лютого 2011 р., 19 вересня 2013 р. і 21 лютого 2014 р.

14 травня 2014 р. було сформовано міжфракційне об’єднання “За мир і стабільність”, до якого увійшло 15 народних депутатів. 16 липня 2014 р. створено групу “За мир і стабільність”, до якої увійшли колишні депутати Комуністичної партії України, мажоритарники з Криму, частина членів Партії регіонів.

22 липня 2014 р. були внесені зміни до Регламенту Верховної Ради України, які дозволили через два дні розпустити фракцію Комуністичної партії України. Цього самого дня, 24 липня 2014 р., розпалася коаліція “Європейський вибір” – з неї вийшла фракція “УДАР”. Нова коаліція протягом місяця не була створена, що надало Президенту України П.Порошенку юридичну підставу для дострокового розпуску 25 серпня 2014 р. Верховної Ради України.

За Конституцією Верховна Рада України продовжувала роботу до початку роботи нового парламенту, провівши останнє пленарне засідання 20 жовтня 2014 р.

Верховна Рада України VIII скликання. 26 жовтня 2014 р. відбулися позачергові вибори за змішаною системою до Верховної Ради VIII скликання.

За результатами опрацювання 100% протоколів до Верховної Ради України було обрано від Блоку Петра Порошенка 132 народних депутати, від Народного фронту – 82, від Об’єднання “Самопоміч” – 32, від Опозиційного блоку – 29 депутатів, від Радикальної партії Олега Ляшка – 22 депутати, від ВО “Батьківщина” – 19, самовисуванців – 96.

Не відбулись вибори у виборчих округах Автономної Республіки Крим, м.Севастополя, частини Донецької та Луганської областей (усього 27 округів).

Перше засідання 27 листопада 2014 р. відкрив Голова Верховної Ради України колишнього скликання О.Турчинов. Народні депутати колективно прийняли присягу. Причому депутати відмовилися складати присягу за процедурою, встановленою ст. 79 Конституції України: текст присяги зачитував О.Турчинов замість Ю.Звягільського.

На першому ж засіданні нової Верховної Ради було обрано Головою Верховної Ради України В.Гройсмана та Прем’єр-міністром України А.Яценюка. На посаду заступника голови парламенту не було обрано представника від опозиції.



Гройсман Володими́р Бори́сович – український державний і політичний діяч. Голова Верховної Ради України (з 27 листопада 2014 р. по 14 квітня 2016 р.; у парламент пройшов за списком Блоку Петра Порошенка). Член РНБО. З 2006 по 2014 р. – міський голова Вінниці. Віце-президент Асоціації міст

України з питань житлово-комунального господарства (2010–2014). З 2014 р. віце-прем'єр-міністр України-міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (з 27 лютого по 2 грудня 2014 р.).

Цього дня було сформовано такі фракції та групи:

- Блок Петра Порошенка;
- Народний фронт;
- Опозиційний блок;
- Самопоміч;
- Радикальна партія Олега Ляшка;
- Воля народу;
- Батьківщина;
- Економічний розвиток.

У той самий день була сформована коаліція “Європейська Україна” із 302 депутатів, що отримала конституційну більшість. До її складу увійшли депутати фракцій Блок Петра Порошенка, Народний фронт, Самопоміч, Радикальна партія Олега Ляшка, Батьківщина.

23 грудня 2014 р. парламент вніс зміни до законів України “Про основи внутрішньої і зовнішньої політики” та “Про основи національної безпеки України”, які передбачають відмову від позаблокового статусу. Відмова була зумовлена політикою Російської Федерації стосовно України.

У січні 2015 р. Голова Верховної Ради України зобов'язав народних депутатів оприлюднити декларації про доходи.

27 січня Верховна Рада України прийняла постанову про звернення до світової спільноти про визнання Росії державою-агресором.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України підтримала скасування недоторканності народних депутатів та суддів. Законопроект відправлений до Конституційного Суду України для перевірки на відповідність Конституції України.

17 березня 2015 р. парламент прийняв Постанову про визнання окремих районів Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями.

31 серпня 2015 р. Верховна Рада України прийняла в першому читанні запропоновані Президентом України П.Порошенком поправки до Конституції України про децентралізацію влади. Ухвалення поправок викликало заворушення біля будівлі Верховної Ради. У результаті цих заворушень була поранена 141 людина та 3 загинули.

1 вересня 2015 р. Радикальна партія Олега Ляшка вийшла з коаліції і перейшла в опозицію.

3 вересня 2015 р. був прийнятий Закон про обов'язкове розкриття імен кінцевих власників і бенефіціарів українських засобів масової інформації. Та-

кож було запроваджено заборону брати участь у створенні українських ЗМІ юридичним та фізичним особам, зареєстрованим в офшорах, або резидентам країни-агресора.

У жовтні 2015 р. Верховна Рада України прийняла закон про фінансування політичних партій в Україні з держбюджету, згідно з яким з 1 січня 2016 р. запроваджується державне фінансування партій пропорційно рівню їх підтримки на виборах (не менше 2% голосів виборців після наступних парламентських виборів, до цього – не менше 5%).

14 квітня 2016 р. Головою Верховної Ради України VIII скликання обрано А.Парубія.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що стосовно розвитку та пошуку оптимальної моделі виборчої системи, то в Україні трансформація цієї системи, що розпочалася в 1990 р., і досі не завершена. Вибори до Верховної Ради XIII (II) скликання в 1994 р. відбувалися за схемою, подібною до тієї, яка існувала в 1990 р. А вже вибори до Верховної Ради XIV (III) та XV (IV) скликань, відповідно 1998 р. і 2002 р., відбувалися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою за умов, коли одна половина депутатів обиралася за партійними списками, а друга – в багатомандатних округах на альтернативній основі.

Після становлення парламентсько-президентської форми правління в Україні (з 1 січня 2006 р.), вибори до Верховної Ради України V скликання відбувалися в 2006 р. згідно з пропорційною виборчою системою відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 р. № 1665-IV. 2 квітня 2007 р. були проведені дострокові парламентські вибори за тією ж самою пропорційною системою з прохідним бар’єром у 3%. Пропорційна виборча система спричинила зниження рівня інтенсивності взаємодії виборців та влади. У жовтні 2010 р. Україна знову стала президентсько-парламентською республікою. 17 листопада 2011 р. був прийнятий Закон України “Про вибори народних депутатів України” № 4061-VI, який визначив змішану (пропорційно-мажоритарну) виборчу систему, згідно з якою пройшли вибори до Верховної Ради України VII скликання у жовтні 2012 р. У лютому 2014 р. Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління. Щодо найоптимальнішої виборчої системи для позачергових виборів Верховної Ради VIII скликання у жовтні 2014 р. точилися дискусії. Так, за рекомендаціями ПАРЕ Україна б мала використовувати пропорційну систему відкритих партійних списків, тим більше, що традиційно для парламентсько-президентських республік характерною є пропорційна система, але парламентські вибори 2014 р. відбулися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

За свою історію Верховна Рада України прийняла чимало законів, найважливішими з яких є Основний Закон – Конституція України та систематизовані закони у вигляді кодексів:

- Господарський процесуальний кодекс України (1991);
- Митний кодекс України (1991). Прийнятий у 1991 р. Втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2002 р. нового Митного кодексу України, на зміну якому у 2012 р. прийнято інший Митний кодекс України;
- Повітряний кодекс України (1993) (втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2011 р. нового Повітряного кодексу України);
- Лісовий кодекс України (1994);
- Кодекс України про надра (1994);
- Кодекс торговельного мореплавства (1995);
- Водний кодекс України (1995);
- Кримінальний кодекс України (2001);
- Бюджетний кодекс України (2001) (втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2010 р. нового Бюджетного кодексу України);
- Земельний кодекс України (2001);
- Сімейний кодекс України (2002);
- Господарський кодекс України (2003);
- Цивільний кодекс України (2003);
- Кримінально-виконавчий кодекс України (2003);
- Цивільний процесуальний кодекс України (2004);
- Кодекс адміністративного судочинства України (2005);
- Податковий кодекс України (2010);
- Кримінальний процесуальний кодекс України (2012);
- Кодекс цивільного захисту України (2012).



Як висновок відзначимо, що за часів незалежності України було тричі прийнято Митний кодекс України, двічі – Повітряний кодекс України та Бюджетний кодекс України. На заміну кодексам УРСР було прийнято: Водний кодекс України; Кримінальний кодекс України; Земельний кодекс України (Верховною Радою УРСР Земельний кодекс приймався двічі: у 1970 та 1990 р.); Сімейний кодекс України (на зміну Кодексу про шлюб та сім'ю); Цивільний кодекс України; Кримінально-виконавчий кодекс України (на зміну Виправно-трудоного кодексу); Цивільний процесуальний кодекс України; Кримінальний процесуальний кодекс України (на зміну Кримінально-процесуального кодексу).

За часів незалежності вперше було прийнято кодекси, яких не існувало за радянських часів. Це: Господарський процесуальний кодекс України, Митний кодекс України, Повітряний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Кодекс торговельного мореплавства, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України.

Конституційні реформи в сучасній Україні



Процес реформування системи влади в Україні розпочався одразу ж після здобуття нею незалежності й триває досі.

Трактування цього процесу серед науковців є неоднозначним.

До прийняття Конституції України 1996 р. цей процес був скоріше пошуком моделі організації влади, яка б могла найбільш органічно замінити попередню. Після 28 червня 1996 р. головним мотивом ініціаторів змін стає прагнення посилити власний вплив у політичній системі, яке іноді об'єктивно сприяло підвищенню ефективності влади. Процес політичного реформування мав власну логіку – “не лінійну” й далеко не завжди зрозумілу власне політикам, не кажучи вже про звичайних громадян. Складне переплетіння ліній проходження законодавчих ініціатив із внесення змін до Конституції, варіації змісту законопроектів, суперечливі й іноді парадоксальні мотивації їх авторів, дискусії та політичні протистояння, які супроводжували найбільш важливі етапи реалізації процедури внесення змін до Конституції, – усе це вимагає аналізу процесу реформування системи влади в динаміці, з урахуванням відповідного політичного контексту.

Важливо зазначити про *наслідки ухвалення Конституції України 1996 р.*

До **позитивних наслідків** слід віднести, насамперед, те, що Конституція:

- остаточно закріпила державність України та гарантії основних прав і свобод її громадян;
- проголосила, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою;
- позбавила Верховну Раду України невластивих парламенту функцій, зокрема ліквідувала “вертикаль рад”;
- засвідчила компроміс між Президентом і парламентом стосовно обсягу повноважень кожного із суб'єктів, що дало змогу тимчасово призупинити політичний конфлікт, який відволікав владу від розв'язання невідкладних проблем соціально-економічного розвитку України.

Негативні наслідки, в тому числі системного характеру, які надалі зумовили необхідність реформування політичної системи:

- незбалансований характер системи влади; зниження політичного впливу Верховної Ради як представницького органу;
- підпорядкування виконавчої влади, зокрема уряду та місцевих адміністрацій, Президенту України, який, однак, не ніс відповідальності за результати її діяльності;
- відсутність ефективних механізмів впливу парламенту на систему виконавчої влади та політичного зв'язку між Верховною Радою (депутатською більшістю) і Кабінетом Міністрів як передумови їх конструктивної взаємодії;

– недостатність і неефективність системи стримувань і противаг між Президентом і Верховною Радою України (зокрема відсутність реальних можливостей для розпуску парламенту Президентом і для здійснення парламентом процедури імпічменту), відсутність дієвих механізмів парламентського контролю.

Тобто президентсько-парламентська форма правління, суперечливо змодельована в Основному Законі України в редакції від 28 червня 1996 р., зумовила недостатню ефективність механізмів стримувань і противаг та викликала нагальну потребу в її перегляді. Система поділу влади і взаємодії її структурних елементів до вступу в дію конституційних поправок мала в цілому асиметричний і незбалансований характер з явними переважаннями повноважень і домінуючої ролі Президента України у вирішенні державних справ і з очевидними функціональними обмеженнями інших гілок влади на користь глави держави. Зумовлене недоліками напівпрезидентської форми правління постійне політичне протистояння між окремими гілками влади вело до блокування діяльності парламенту, нестабільності уряду та інших державних інституцій, деструктивно впливало на єдність державної політики, створювало непотрібну конкуренцію між апаратами окремих гілок влади, осередки напруженості всередині виконавчої влади. Взаємоблокування ініціативи у відносинах між представницьким органом і главою держави та особливості організації механізму влади на рівні її найвищих ланок зумовлювало й ту деструктивну рису напівпрезидентської форми правління в Україні, що за цієї форми правління жоден із суб'єктів – ні Президент, ні парламент – не несли політичної відповідальності за наслідки діяльності уряду.



Особливістю Конституції України, ухваленої 1996 р., є те, що вона надавала Президенту найбільше повноважень і найменше відповідальності порівняно з іншими органами влади.

Політична реформа мала б збільшити підзвітність і відповідальність влади перед громадянами і в такий спосіб наблизити Україну до європейських стандартів. Закон України про зміни до Конституції ухвалено 8 грудня 2004 р., а з 2006 р. він набрав чинності. Проте політична реформа, яка мала оптимізувати систему стримувань і противаг української влади, натомість ускладнила взаємодію між гілками влади.

Президентсько-парламентська форма правління в Україні мала свої потенційні переваги, які відсутні в змішаних парламентарно-президентських та парламентарних республіках: принцип одноосібного керівництва, який у ситуації низької функціональної ефективності Верховної Ради України міг здійснюватися Президентом України у виконавчій сфері, повинен був відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства. Однак у період президентства Л.Кучми президентсько-парламентська форма правління в

Україні виявила свої гірші, а не кращі потенційні риси, чим остаточно скомпрометувала себе і прискорила політичну реформу.



Початок політичної реформи розпочався з прийняттям Розпорядження Президента України “Про підготовку проекту Концепції реформування політичної системи України” від 27 березня 2001 р. № 73.

У березні 2001 р. Президент України видав Розпорядження “Про підготовку проекту Концепції реформування політичної системи України”, згідно з яким групою науковців і представників органів влади була підготовлена та обговорена на низці наукових конференцій відповідна концепція. Однак після цього протягом більш як півроку жодних практичних дій з реформування політичної системи не здійснювалося.

Чергова ініціатива Президента стосовно проведення в Україні політичної реформи була публічно проголошена у зверненні Л.Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України 24 серпня 2002 р.

У зверненні Президента наголошувалися на необхідності:

– переходу до парламентсько-президентської республіки, що передбачало формування уряду парламентською більшістю, звуження повноважень Президента на користь Верховної Ради;

– ухвалення нового Закону про вибори народних депутатів України, згідно з яким вибори відбувалися б виключно за партійними списками.

Головними принципами політичної реформи Л.Кучми були:

– запровадження двопалатного парламенту, де нижня палата буде формуватися політичними партіями через вибори за пропорційною системою, верхня – шляхом обрання представників від 24 областей, АР Крим, Києва та Севастополя (по три депутати від кожної адміністративно-територіальної одиниці);

– зменшення загальної чисельності депутатів парламенту з 450 до 300;

– надання більшості нижньої палати парламенту права подавати Президентові й затверджувати кандидатуру Прем’єр-міністра, затверджувати склад Кабінету Міністрів (за поданням Прем’єр-міністра) та відправляти уряд у відставку;

– надання Президентові права розпускати парламент у випадках, якщо депутати протягом визначеного Конституцією терміну не зможуть сформувати більшість, якщо більшість не зможе сформувати уряд, якщо парламент не зможе прийняти бюджет у визначений термін;

– право Президента одноосібно призначати Міністра закордонних справ, Міністра оборони, Міністра внутрішніх справ, Міністра з питань надзвичайних ситуацій, а також керівників силових і контрольних структур; право Президента призначати голів обласних державних адміністрацій (за поданням Прем’єр-міністра);

– обрання Президента, парламенту й місцевих рад на єдиний термін повноважень – п’ять років (два останніх інститути на момент здійснення відповідної заяви обиралися на чотири роки), проведення всіх виборів у різний тер-

мін (два останні інститути на момент здійснення відповідної заяви обиралися в один день), але протягом одного року;

– пряма дія результатів Всеукраїнського референдуму: результати референдуму, у тому числі й ті, що стосуються внесення змін до Конституції України, набувають чинності без затвердження будь-яким іншим органом влади.

6 березня 2003 р. Президент України Л.Кучма оприлюднив розгорнуте бачення політичної реформи, проголошеної 24 серпня 2002 р.

6 березня 2003 р. Президентом України було видано Указ “Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” № 197/2003, який передбачав винесення зазначеного законопроекту на всенародне обговорення та одночасне подання Президентом України до Верховної Ради для попереднього вивчення та обговорення. Цей законопроект був зареєстрований у Верховній Раді України за № 3207.

Проект Закону № 3207 передбачав, зокрема, такі конституційні нововведення:

– збільшення терміну повноважень народних депутатів України з чотирьох до п’яти років та обрання всього складу парламенту “на пропорційній основі”. При цьому передбачалось запровадження імперативного мандата – повноваження депутата достроково припинялися в разі виходу (виключення) народного депутата України, обраного від політичної партії (блоку), зі складу депутатської фракції цієї політичної сили “на підставі закону, за рішенням вищого керівного органу політичної партії (блоку) з дати ухвалення такого рішення”;

– обов’язкове формування у складі Верховної Ради України “постійно діючої більшості”;

– віднесення до повноважень Верховної Ради України призначення за поданням Президента України Прем’єр-міністра України, за поданням Прем’єр-міністра – інших членів Кабінету, крім міністрів внутрішніх справ, закордонних справ, оборони, право призначення яких залишалось за Президентом, а також припинення повноважень призначених нею міністрів та припиняття відставки Прем’єр-міністра;

– дострокове припинення повноважень Верховної Ради Президентом у випадках несформування протягом одного місяця постійно діючої більшості, протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів персонального складу Кабінету Міністрів, який має бути призначений Верховною Радою України, або незатвердження до 1 грудня Державного бюджету України на наступний рік;

– обмеження права законодавчої ініціативи: внесення до Парламенту законопроектів з питань запровадження або скасування податків і зборів, податкових пільг, утворення та погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, інших законопроектів, що впливають на доходну чи видаткову частину

Державного бюджету, допускалося лише за наявності висновку Кабінету Міністрів і Рахункової палати;

– скасування інституту контрасигнації актів Президента посадовими особами уряду;

– формування складу Конституційного Суду України лише Верховною Радою та Президентом, надання можливості перепризначення суддів Конституційного Суду на посади;

– скасування довічного призначення суддів і запровадження їх призначення на посади на 10 років.

Починаючи з 2003 р. політичні сили В.Януковича та Л.Кучми ініціювали конституційну реформу, суть якої полягала в ослабленні влади президента й передачі Верховній Раді права на формування уряду України. Опозиційні сили Ющенко та Тимошенко – рішуче виступали проти цієї реформи, оскільки були впевнені в перемозі свого кандидата на президентських виборах 2004 р. Під час Помаранчевої революції політичні сили Кучми та Януковича поставили прийняття конституційної реформи як основну вимогу, в обмін на яку президент Кучма погоджувався на організацію повторного голосування другого туру президентських виборів.



8 грудня 2004 р. Верховна Рада ухвалила Закон України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222-IV та (в пакеті до нього) “Про внесення змін до закону про вибори Президента” (що дозволило провести переголосування 2-го туру виборів Президента). Того ж дня Президент України Л.Кучма підписав ці документи.

Пізніше цей Закон буде визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. у зв’язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Хронологія подій, що супроводжували процес внесення змін до Конституції України 1996 р., викладена у Висновку Національної Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам (ухвалений на третьому пленарному засіданні Комісії 27 грудня 2005 р. у м.Києві)⁵.

⁵ Висновок Національної Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам (ухвалений на третьому пленарному засіданні Комісії 27 грудня 2005 р. у м. Києві) [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/6933>

ХРОНОЛОГІЯ ПОДІЙ, ЩО СУПРОВОДЖУВАЛИ ПРОЦЕС ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ 1996 Р.⁶

1. **19 вересня 2003 р.** у Верховній Раді України за № 4180 було зареєстровано проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесений народними депутатами України С.Гавришем, Р.Богатирьовою, К.Ващук, М.Гапачкою, О.Задорожнім та ін.

2. **22 вересня 2003 р.** Голова Верховної Ради України надіслав законопроект № 4180 до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

3. **29 вересня 2003 р.** Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила Резолюцію № 1346 (2003) про виконання Україною її обов’язків та зобов’язань щодо неухильного дотримання конституційних норм у процедурі внесення, розгляду й ухвалення змін до Конституції України.

4. **10 грудня 2003 р.** Конституційний Суд України у своєму Висновку № 3-в/2003 визнав проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (реєстраційний № 4180) таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

5. **15 грудня 2003 р.** Європейська Комісія “За демократію – через право” (Венеціанська комісія) оприлюднила Висновок № 230/2002, в якому дослідила, чи відповідають запропоновані зміни до Конституції України наміру забезпечити ефективну політичну демократію та застерегла, що ці зміни *“не досягають мети наближення України до європейських демократичних стандартів і запроваджують інші зміни в Конституції, що є кроком назад”*.

6. **24 грудня 2003 р.** у Верховній Раді України без обговорення відбулося голосування законопроекту № 4105 у спосіб, який не відповідав встановленій регламентом процедури, – шляхом “підняття рук” та без формального підрахунку голосів.

7. **29 січня 2004 р.** ПАРЄ ухвалила Резолюцію № 1364 (2004) про політичну кризу в Україні, в якій зазначила, що розпочата процедура внесення змін до Конституції не відповідає ст. 19 Конституції України та Регламентові Верховної Ради України.

8. **23 червня 2004 р.** Верховна Рада України попередньо схвалила проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (реєстр. № 4180).

⁶ Висновок Національної Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам (ухвалений на третьому пленарному засіданні Комісії 27 грудня 2005 р. у м. Києві) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/6933>.

9. **24 червня 2004 р.** Голова Верховної Ради України надіслав законопроект № 4180 до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

10. **11 жовтня 2004 р.** Венеціанська комісія оприлюднила Висновок № 305/2004, де, зокрема, зазначила, що конституційні зміни слід вносити лише після широкого, відкритого та вільного обговорення в суспільстві.

11. **12 жовтня 2004 р.** Конституційний Суд України надав позитивний Висновок № 2-в/2004 у справі щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 із внесеними до нього поправками).

12. **8 грудня 2004 р.** Верховна Рада України ухвалила пакет із двох законопроектів про внесення змін до Конституції (№ 4180 в остаточному читанні з внесеними до нього раніше поправками і з новими поправками, на які висновок Конституційний Суд України не давав, та № 3207 у першому читанні) разом із законом про спеціальний порядок проведення повторного голосування 26 грудня 2004 р.

13. **13 червня 2005 р.** Венеціанська комісія оприлюднила Висновок щодо конституційної реформи в Україні № 339/2005, де зазначила, що для приведення Закону про внесення змін до Конституції України у відповідність із принципами плюралістичної демократії та верховенства права необхідно продовжити його удосконалення.

14. **5 жовтня 2005 р.** ПАРЕ ухвалила Резолюцію № 1466 (2005) про виконання зобов’язань та обов’язків Україною, де закликала органи державної влади України виправити усі змістові та процедурні помилки, які стосуються конституційних змін, з тим, щоб забезпечити легітимність та їх відповідність європейським стандартам.



Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили змішану парламентсько-президентську форму правління. Однак режим парламентаризму – це привілей для політично структурованих суспільств із розвинутою партійною системою та усталеними традиціями демократії, що, зокрема, знаходить свій вираз у здатності владарюючих політичних партій до співробітництва. Тому утвердження парламентсько-президентської форми правління в Україні супроводжуватиметься суттєвими труднощами, оскільки така форма правління, як “правління партій”, може реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи та наявності усталеної партійно-політичної структури парламенту⁷.

⁷ Мартинюк Р. С. Політична реформа в Україні: проблеми і перспективи / Р. С. Мартинюк // Національний університет “Острозька академія”. Наукові записки. (Серія “Політологія”). – 2006. – Вип. 1. – С. 111–123.

Таблиця 3.3

Зміни у владі після реформи⁸

Перед реформою	Після реформи
Роль Президента	
Маючи можливість призначати і звільняти більшість керівників органів влади, Президент фактично був керівником уряду	Уряд формує Верховна Рада. Більшість депутатів створюють коаліцію, яка призначає уряд. Саме уряд є головним органом виконавчої влади. Президент залишається гарантом Конституції, а також визначає зовнішню та безпекову політику країни
Парламентська більшість	
Конституція не висувала жодних вимог до створення парламентської більшості. У Верховній Раді більшість виникала ситуативно	У парламенті мусить бути створена більшість, яка формує уряд, підтримує його діяльність і несе за неї відповідальність. Якщо протягом 30 днів депутати не сформують більшості, тобто коаліції парламентських фракцій, Президент має право розпустити Верховну Раду
Призначення Прем'єр-міністра та його відставка	
Прем'єр-міністра призначав Президент. Для цього була потрібна згода принаймні 226 народних депутатів. Президент міг звільнити керівника уряду в будь-який момент, а парламент – лише у тому разі, якщо депутати не схвалили програми діяльності уряду. Однак навіть якщо Верховна Рада відсилала Прем'єр-міністра у відставку, його подальшу долю вирішував Президент. Він мав право залишити керівника уряду на посаді як виконувача обов'язків, і той міг працювати ще рік	Керівника уряду призначає Верховна Рада. Парламентська коаліція висуває кандидатуру Прем'єр-міністра. Президент протягом 15 днів має внести цю кандидатуру на затвердження Верховної Ради. Звільнити Прем'єр-міністра з посади може тільки Верховна Рада. Президент має право лише внести до парламенту пропозицію про відставку
Призначення і відставка уряду	
Президент звільняв міністрів за поданням керівника уряду. Але оскільки самого Прем'єр-міністра голова держави міг звільнити будь-коли, такі подання були лише формальністю. Фактично Президент формував склад уряду сам	Прем'єр-міністр вносить до Верховної Ради подання про призначення або звільнення міністрів, а парламентська коаліція його затверджує. Остаточне рішення про звільнення міністрів ухвалює Верховна Рада. Виняток становлять міністр закордонних справ та міністр оборони: їхні кандидатури подає на затвердження парламенту Президент
Призначення і звільнення керівників інших органів влади	
За поданням Прем'єр-міністра (часто – суто формальним) Президент призначав і звільняв більшість керівників центральних органів влади. За такою самою процедурою голова держави призначав і звільняв голів місцевих державних адміністрацій. Голову Антимонопольного комітету, голову Фонду держмайна й голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України Президент міг призначити чи звільнити тільки за згоди Верховної Ради	Керівників центральних органів влади призначає Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. Процедура призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій не змінилася: їх призначає і звільняє за поданням Кабінету Міністрів Президент. Голову Антимонопольного комітету, голову Фонду держмайна й голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України призначає Верховна Рада за поданням Прем'єр-міністра

⁸ Політична реформа очима влади: розподіл повноважень : матеріали підготовлені в Українському освітньому центрі реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.cure.org.ua

Закінчення табл. 3.3

Скасування актів центральних органів влади	
Президент мав право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Глава держави також міг не підписати (ветувати) будь-який закон, що його ухвалив парламент. Досить часто Президент не підписував навіть тих законів, щодо яких Верховна Рада долала вето. І такі закони були нечинними	Президент має право скасовувати лише акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Що ж до рішень Кабінету Міністрів України, то очільник держави може тільки тимчасово зупинити їхню дію. Водночас Президент мусить подати такий тимчасово нечинний акт на розгляд Конституційного Суду. Як і раніше, очільник держави може накладати вето на закон, за який проголосували депутати Верховної Ради. Однак якщо парламент подолав вето (для цього потрібно не менше як 300 голосів), а Президент далі відмовляється ставити свій підпис, закон може підписати й оприлюднити голова Верховної Ради
Розпуск парламенту	
Президент фактично не мав можливостей ухвалити рішення про відставку парламенту	Очільник держави має право розпустити парламент за двох умов – або якщо протягом 30 днів у Верховній Раді не сформується коаліція, або якщо протягом 60 днів після відставки попереднього уряду не сформовано нового кабінету
Місцеві адміністрації	
Місцеві адміністрації прямо підпорядковувалися Президентові	Статусу місцевих адміністрацій поки що не визначено: для призначення і звільнення їхніх керівників потрібна згода і Президента, і уряду



Першочерговий задум реформи провалився, адже основне завдання політичної реформи її ініціатори бачили у розширенні повноважень Верховної Ради та Кабінету Міністрів за рахунок повноважень Президента України. За зразок бралася модель так званої парламентарної республіки, коли уряд формується парламентом, а Президент відіграє лише другорядну роль і призначається самим парламентом. Однак внаслідок гострої політичної боротьби першочерговий задум реформи не втілено в життя. Президент залишився досить сильною політичною постаттю: він і далі обирається на всенародних виборах, а також має достатні повноваження і щодо уряду, і щодо Верховної Ради⁹.

Серед основних причин провалу політичної реформи можна назвати:

- 1. Відсутність в Україні інститутів, які гарантують демократичні права та свободи.** Державну машину використовують як адміністративний ресурс у політичній боротьбі, Конституційний Суд виявився недієздатним, судова система не здійснює правосуддя, права опозиції законодавчо не захищено, організація політичних партій далека від стандартів демократії, інструменти впливу громадянського суспільства на владу існують лише формально.
- 2. Недосконалість законодавства.** У зміненій Конституції залишилося чимало “темних місць”, які політичні сторони взяли на власний розсуд.

⁹ Система стримувань і противаг: до і після політичної реформи // Вісн. Центру: Інформ. бюл. Міжнар. центру перспектив. дослідж. – 2007. – 14 трав. – Число 16 (363).

3. **Недемократичність і непрозорість партій.** Усунення мажоритарної системи сховало людське обличчя народного представника за партійним брендом. Голосуючи за партійний список, виборець голосує за “чорний ящик” і після голосування швидко розчаровується у своєму виборі.

4. **Відсутність ідентифікації політичних партій.** В Україні немає партійних ідеологій, що базуються на європейських цінностях і відтворюють ідеологічні та політичні настрої визначеної групи населення. Гасла, що “партія виступає від імені всього народу”, є просто технологією потрапляння до влади¹⁰.



Ухвалення 8 грудня 2004 р. змін до Конституції України було політико-правовими компромісом, який уможливив перемогу В.Ющенка на президентських виборах 2004 р. та мирне розв’язання суспільно-політичного протистояння у країні під час Помаранчевої революції. Прийнятим Законом було передбачено, що одна частина змін до Конституції України набуває чинності з 1 січня 2006 р., інша – після початку роботи обраної у березні 2006 р. Верховної Ради України. Унаслідок внесених до Конституції змін органом, який de jure має найбільший обсяг влади та повноважень у сфері внутрішньополітичної діяльності держави, стала Верховна Рада України. “Центр ваги” повноважень Президента змістився у бік загальнополітичного керівництва, забезпечення належного функціонування системи влади в цілому та дотримання законності в її діях. Кабінет Міністрів, перетворившись на цілком самостійний орган державної влади, одержав внаслідок реформи найбільший приріст свого статусу та владних повноважень¹¹.



30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України своїм Рішенням у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп /2010¹² скасував дію конституційних реформ, що були прийняті в 2004 р. З цієї дати знову діяла Конституція 1996 р.

¹⁰ Система стримувань і противаг: до і після політичної реформи // Вісн. Центру: Інформ. бюл. Міжнар. центру перспектив. дослідж. – 2007. – 14 трав. – Число 16 (363).

¹¹ Конституційний процес в Україні 1996–2004 рр.: протиріччя та компроміси (аналітична доповідь) // Національна безпека і оборона. – № 1. – 2007. – С. 3–20.

¹² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп /2010 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–46.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України¹³, на думку авторів клопотання, підставою для визнання неконституційним Закону № 2222 в цілому є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 19 вересня 2003 р. за реєстраційним № 4180 (далі – Законопроект № 4180) з поправками був розглянутий та ухвалений Верховною Радою України як Закон № 2222 без обов’язкового в такому разі висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 159 Основного Закону України).

Як стверджують народні депутати України, внесені в такий спосіб зміни до Конституції України призвели до порушення ст. 1, частин другої, третьої, четвертої ст. 5, ст. 6, частини першої ст. 8, частини другої ст. 19, пункту 1 частини першої ст. 85, ст. 159 Основного Закону України.

В “Окремій думці” до цього рішення Конституційного Суду – судді В.Шишкін та П.Стецюк зазначили, що Конституційний Суд мав право визнати порушення в процедурі прийняття закону № 2222 (Конституційної реформи), але:

– не мав прав на зміну “існуючого устрою влади в Україні”, а повинен був лише доручити Верховній Раді прийняти рішення про підтвердження “Конституційної реформи”, або про її відміну. Оскільки зміни Конституції мають бути здійснені лише через голосування у Верховній Раді, адже існує “виключне право Верховної Ради України на “остаточне втручання” в текст Конституції України, за винятком її положень розділів I, III, XIII, коли таке право належить безпосередньо Українському народу... Такий підхід впливає із положень частини другої ст. 19 Конституції” (з окремої думки В.Шишкіна);

– Конституційний Суд незаконно перебрав на себе функції Верховної Ради: “Конституційний Суд України... здійснивши конституційний перегляд існуючого устрою влади в державі, перебрав на себе повноваження установчої влади в державі (Верховної Ради і президента), що суперечить частині другій статті 19 Конституції України” (з окремої думки В.Шишкіна).

Водночас і до сьогодні питання легітимності вказаного рішення Конституційного Суду є серед відомих правників спірним.

¹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп /2010 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–46

Таблиця 3.4

Порівняльна таблиця повноважень Верховної Ради до і після рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р.¹⁴

Перелік повноважень ВРУ	Повноваження ВРУ за Конституцією 2004 р.	Повноваження ВРУ за чинною Конституцією (1996 р. зі змінами)
Призначення Прем'єр-міністра України	Призначення за поданням Президента	Надання згоди на призначення Президентом. Президент призначає за згодою ВРУ Прем'єр-міністра; припиняє повноваження Прем'єр-міністра та приймає рішення про його відставку
Формування персонального складу уряду	Призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, призначення за поданням Прем'єр-міністра інших членів КМУ, голів Антимонопольного комітету, Держкомтелерадіо, ФДМУ, звільнення їх з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра, членів КМУ	Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра членів КМУ, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах. Надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом голів Антимонопольного комітету, ФДМУ, Держкомтелерадіо
Призначення і звільнення Голови СБУ	Призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента Голови СБУ	Скасовано
Призначення і звільнення Генерального прокурора	Надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади	Надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади
Призначення і звільнення третини складу КСУ	Призначення на посади та звільнення з посад третини складу КСУ	Призначення третини складу КСУ
Суб'єкт подання кадрових пропозицій	Коаліція депутатських фракцій у ВРУ вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також щодо кандидатур до складу КМУ	Кадрові призначення здійснюються Президентом

¹⁴ Парламент і парламентські вибори в Україні 2012 р.: політична ситуація, суспільні настрої та очікування / Інформаційно-аналітичні матеріали (робоча версія) до Круглого столу на тему “Україна напередодні парламентських виборів: чи справдяться очікування громадян” 26 вересня 2012 р. // Проект “Парламентські вибори 2012: народний депутат очима виборців” здійснюється Центром Разумкова за підтримки Програми сприяння Парламенту України (ПСП II). – К., 2012. – С. 105.

Продовження табл. 3.4

Повноваження народного депутата припиняються	Якщо протягом 12 днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто. Невходження народного депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата зі складу такої фракції (імперативний мандат)	У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду. Скасовано (імперативний мандат)
Припинення повноважень ВРУ	Президент має право строково припинити повноваження ВРУ, якщо: протягом одного місяця у ВРУ не сформовано коаліцію депутатських фракцій; протягом 60 днів після відставки КМУ не сформовано персональний склад КМУ. Рішення про дострокове припинення повноважень ВРУ приймається Президентом після консультацій з Головою ВРУ, його заступниками та головами депутатських фракцій	Ці підстави розпуску ВРУ скасовані. Рішення про дострокове припинення повноважень ВРУ приймається Президентом без консультацій із Головою ВРУ
Формування коаліції депутатських фракцій, до якої належить більшість депутатів	У ВРУ за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої належать більшість народних депутатів від конституційного складу ВРУ. Коаліція депутатських фракцій у ВРУ формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання ВРУ..., або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у ВРУ	Скасовано
Право законодавчої ініціативи	Право законодавчої ініціативи належить Президенту, народним депутатам та КМУ	Право законодавчої ініціативи належить Президенту, народним депутатам, КМУ і Національному банку

Продовження табл. 3.4

Підписання закону після подолання вето Президента	Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий ВРУ не менш як 2/3 від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів. У разі, якщо Президент не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою ВРУ і опубліковується за його підписом	Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий ВРУ не менш як 2/3 від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів
Вето Президента Контроль над бюджетом	Президент має право вето щодо прийнятих ВРУ законів (крім законів про внесення змін до Конституції) з наступним поверненням їх на повторний розгляд ВР Контроль від імені ВРУ за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використання здійснює Рахункова палата	Президент має право вето щодо прийнятих ВРУ законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд ВРУ Контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені ВРУ здійснює Рахункова палата
Порядок затвердження Регламенту ВРУ	Порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією та Регламентом ВРУ . Голова ВРУ здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, в порядку, встановленому Регламентом ВРУ	Порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією та законом про Регламент ВРУ . Голова ВРУ здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про Регламент ВРУ
Виконання повноважень Президента в разі дострокового припинення його повноважень	У разі дострокового припинення повноважень Президента відповідно до ст. 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на пост нового Президента покладається на Голову ВРУ . Голова ВРУ в період виконання ним обов'язків Президента не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 с. 106 Конституції	У разі дострокового припинення повноважень Президента відповідно до ст. 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на пост нового Президента покладається на Прем'єр-міністра . Прем'єр-міністр у період виконання ним обов'язків Президента не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14–16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції
Відповідальність КМУ	КМУ відповідальний перед Президентом і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених цією Конституцією	КМУ відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції

Закінчення табл. 3.4

Нормативна основа діяльності КМУ	КМУ у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами, а також указами Президента та постановами ВРУ, прийнятими відповідно до Конституції та законів	КМУ у своїй діяльності керується Конституцією і законами, актами Президента
Складення повноважень КМУ Програма діяльності КМУ	КМУ складає повноваження перед новообраною ВРУ Прем'єр-міністр керує роботою КМУ, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ	КМУ складає повноваження перед новообраним Президентом Прем'єр-міністр керує роботою КМУ, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ*
Реорганізація КМУ	КМУ утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади	Прем'єр-міністр входить із поданням до Президента про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів
Резолюція недовіри КМУ	Відставка Прем'єр-міністра, прийняття ВРУ резолюції недовіри КМУ мають наслідком відставку всього складу КМУ. У цих випадках ВРУ здійснює формування нового складу КМУ України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією	КМУ, відставку якого прийнято Президентом, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого КМУ, але не довше ніж 60 днів. Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президенту заяву про відставку КМУ за рішенням Президента чи у зв'язку з прийняттям ВРУ резолюції недовіри
Термін повноважень ВРУ Суб'єкт виборів	П'ять років Партії (виборчий блок політичних партій)	Чергові вибори до ВРУ відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень ВРУ** Виключно політичні партії***

* Формально цю статтю не змінено. Однак згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)” від 17 травня 2012 р. Програма діяльності Уряду має базуватися на щорічних посланнях Президента.

** Колізія полягає в тому, що після скасування Конституції в редакції 8 грудня 2004 р. і повернення до первинної редакції Конституції 1996 р. наступні парламентські вибори мали б відбуватися навесні, в останню неділю березня четвертого року повноважень депутатів (Конституція визначала, що термін повноважень ВРУ становить чотири роки). Однак виборчий процес було загальмовано КСУ. Це дало час для внесення змін до Конституції. Відтак, згідно із Законом “Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 1 лютого 2011 р. збільшено термін повноважень депутатів ВРУ, Верховної Ради АР Крим, депутатів сільської,

селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, до п'яти років. Він також визначає, що вибори відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради, а чергові вибори Президента проводяться в останню неділю березня 2015 р.

*** Виборчу систему та суб'єктів виборчого процесу визначив новий Закон про вибори, прийнятий парламентом після внесення змін до Конституції (збільшено терміни повноважень усіх рад) і проведення місцевих виборів за змішаною системою, на яких тотально виграла Партія регіонів.



1 лютого 2011 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” № 2952-VI¹⁵, попередньо схвалений Верховною Радою України 19 листопада 2010 р. (Закон набрав чинності 4 лютого 2011 р.).

Відповідно до зазначеного Закону:

“15. Чергові вибори до Верховної Ради України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України проводяться в останню неділю жовтня 2012 року.

16. Чергові вибори Президента України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України проводяться в останню неділю березня 2015 року”.



21 лютого 2014 року – Верховна Рада України прийняла Закон № 742-VII “Про відновлення дії окремих положень Конституції України”¹⁶ (без рішення профільного комітету і без висновку Конституційного Суду), відповідно до якого він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України із змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII (підписаний виконуючим обов'язки Президента України, Головою Верховної Ради України О. Турчиновим 21 лютого 2014 р. № 742-VII).

¹⁵ Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 1 лют. 2011 р. № 2952-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.

¹⁶ Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

22 лютого 2014 р. (оскільки зазначений Закон не був підписаний Президентом України) парламент ухвалив Постанову Верховної Ради України № 750-VII “Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII”¹⁷, відповідно до якої Постанова втрачає чинність з моменту набрання чинності Законом України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” від 21 лютого 2014 р. № 742-VII.

1 березня 2014 р. після опублікування Закону України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” від 21 лютого 2014 р. № 742-VII¹⁸ у спецвипуску газети “Голос України” за підписом в.о. Президента Турчинова О., **він набув чинності 2 березня 2014 р.**



Таким чином, на сьогодні є чинною Конституція України від 2 березня 2014 р., прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., № 2952-VI від 1 лютого 2011 р., № 586-VII від 19 вересня 2013 р. і № 742-VII від 1 лютого 2014 р.

Ініціатором законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) став Президент України П.Порошенко.

Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Законопроектом про внесення змін до Конституції України запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.

¹⁷ Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sop.com.ua/regulations/8447/8448/466571/>

¹⁸ Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Законопроектом передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема, визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є в комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. При цьому держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України. Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини.

Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Крім того, законопроектом передбачено, що в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково

припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Законопроектом враховано Комплекс заходів із виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 р. Відповідно до цього у розд. II “Прикінцеві та перехідні положення” законопроекту передбачено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.

15 липня 2015 р. було оприлюднено президентський проект закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади з позначкою “доопрацьований”. Найважливішою відмінністю доопрацьованого законопроекту від першої редакції, зареєстрованої у Верховній Раді 1 липня, є положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом. Якщо в першій редакції це положення було закріплене в перехідних положеннях самого законопроекту, то в редакції від 15 липня пропонується закріпити цю норму в розд. XV перехідних положень самої Конституції України.

Верховна Рада 16 липня ухвалила постанову про направлення до Конституційного Суду України президентського законопроекту про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади. 31 липня Конституційний Суд України визнав законопроект таким, що відповідає вимогам ст. 157 та 158 Основного Закону.

31 серпня законопроект було попередньо схвалено. “За” проголосували 265 депутатів (Блок Петра Порошенка – 115, “Народний фронт” – 69, Опозиційний блок – 38, “Самопоміч” – 5, Радикальна партія Олега Ляшка – 0, ВО “Батьківщина” – 0, партія “Відродження” – 11, “Воля народу” – 14), “проти” – 87, “утримались” – 5, “не голосували” – 11. Усього участь у засіданні взяли 368 депутатів.

Відразу після голосування тодішній голова Верховної Ради Володимир Гройсман оголосив про закриття позачергового засідання парламенту.

Ухваленню законопроекту передували блокування фракцією “Радикальної партії” трибуни і президії ВРУ, а також двогодинні переговори голови парламенту В.Гройсмана з лідерами фракцій.

31 серпня 2015 р. кілька політичних сил організували мітинг під стінами Верховної Ради з вимогою не допустити прийняття змін до Конституції. Після голосування під стінами парламенту почалися масові сутички. У правоохоронців жбурнули гранату, в результаті чого понад 50 з них були поранено. До 1 вересня троє з них загинули; усі троє проходили строкову службу у Національній гвардії. Станом на ранок 1 вересня госпіталізовано було 141 потерпілого у результаті зіткнень, із них – 131 правоохоронець. 24 вересня 2015 р. помер четвертий нацгвардієць, що був поранений під Верховною Радою України.

Для прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації потрібно, щоб за нього проголосували не менше 300 народних депутатів.

За ініціативи Президента України П.Порошенка було подано до Верховної Ради України ще один законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). 25 листопада 2015 р. цей законопроект було передано до Верховної Ради України.

22 січня 2016 р. Конституційний Суд України надав висновок.

Законопроект народними депутатами було доопрацьовано та знову направлено до Конституційного Суду України.

1 лютого 2016 р. Конституційний Суд України офіційно оприлюднив наданий 30 січня висновок у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

Конституційний Суд України законопроект у редакції від 26 січня 2016 р. визнав таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

2 лютого 2016 р. законопроект було попередньо схвалено Верховною Радою України.

3.4. Становлення політико-владної еліти України

Українські вчені значну увагу приділяють дослідженню процесу формування політико-управлінської еліти сучасної Української держави та виділяють кілька його етапів.

Відповідно до етапів українського державотворення виокремлюються й суспільні групи, які є своєрідним відображенням еліт. Зокрема, до еліти, яка існувала за часів родо-племенних союзів у IV ст., можна віднести вождів, воїнів та жерців; у період Київській Русі IX ст. – це були князі та воїни; у Галицько-Волинському князівстві XIII ст. – характеристиками еліти володіли князі, бояри та чорне духівництво; у Литовсько-Руській державі XIV–XVI ст. – еліту представляли великі князі, пани, бояри-опричники, магнати та шляхта; у Польсько-Литовській державі XVI–XVII ст. – магнати, шляхта, духівництво, панцирні-бояри; у Козацькій державі XVII–XVIII ст. з'являється нова еліта – гетьман та старшина, разом з тим продовжує функціонування чорне духівництво; у Російській імперії XVIII–XX ст. провідною суспільною верствою виступає дворянство, а в СРСР – керівні діячі партії, чиновництво та частка інтелігенції. У сучасній Україні до еліти належать окремі чиновники, політики, частина інтелігенції, бізнесменів та “чорне” духівництво.

Формування та функціонування еліти в українському суспільстві зумовили історичні етапи становлення української державності.

Особливості формування політичної еліти Київської Русі і Галицько-Волинської держави IX–XIII ст.

*Перший період*¹⁹ (виокремлення елітарних груп населення) – це період зародження і становлення української державності, який бере початок з антських часів (IV ст. – виникають міцні племінні союзи, які можна вважати зачатками державності) і тягнеться до часів Київської Русі. Еліту в ті часи представляли вожді, воїни та жерці.

Саме в ці часи з'являється управління суспільними формаціями і виокремлюються елітарні групи населення. Спочатку це були *народні збори* (зібрання всіх членів племені), потім поступово формується *рада старійшин*, очолювана вождем. У випадку союзу племен народні збори ставали зібраннями представників племен, а рада старійшин – радою племінних вождів. Під час війни головування над військом отримував один із племінних вождів, і після встановлення миру міг залишатися єдиним вождем племінного союзу, який з часом ставав основою державної формації.

За часів Київської Русі IX ст. князі, бояри та воїни виступали владною елітою.

Київська Русь була типовою феодалною монархією, у якій регіонами (волостями) управляли удільні князі – васали Великого князя, який був главою адміністрації і військовим начальником. Проте влада Великого князя загалом контролювалася народними зборами м. Києва, специфічним військово-демократичним інститутом – *Віче* (яке віддалено нагадувало афінську агору). Волості, якими керували удільні князі, також мали свої віча. Це не сприяло процесу елітотворення, сповільнювало його, стримувало появу яскравих особистостей, формування ініціативної меншості. Н. Полонська-Василенко, одна з провідних представниць державницької школи в українській історіографії, зазначала, що “верхівку вільних людей складала члени княжої дружини – так звані “княжі мужі”, еліта, що виступала як дорадники, співучасники всієї діяльності князя”²⁰. З них обирали князя, воєвод, урядовців. У XI ст. “княжі мужі” об’єдналися з земською верхівкою боярства і поступово навколо князя утворили династії бояр.

У еліти доби Київської Русі патріотизму до своєї землі не спостерігалось у зв’язку з тим, що Ярослав Мудрий запровадив принцип престолоуспадкування, згідно з яким княжий престол у Києві та інших містах передавався у спадок не синові, а старшому в роду. Тому князі не мали бажання розширювати свої володіння – збирати землі, налагоджувати зв’язки із сусідами, запроваджувати

¹⁹ Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

²⁰ Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2 т. / Н. Полонська-Василенко. – К., 1992. – Т. I. – С. 220.

“корисні” реформи тощо. Натомість, важливішим для них було посісти більш привабливий престол. Із цієї точки зору можна провести паралель між княжою верхівкою Руської держави та радянською номенклатурою, яка була зацікавлена посісти “адміністративне крісло” в престижнішому місті.

З часом шляхетні роди розростаються, що призводить до захоплення територій і збільшення внутрішніх протистоянь. Специфічний характер мали і війни між князями, княжі міжусобиці. Замість завоювання нових територій, княжа еліта шукала шляхів, способів і звичайно союзників для захоплення престолу. Усе це призвело до доби роздробленості.

Монголо-татарська навала та погром роздроблених князівств Київської Русі спричинили те, що давньоруський устрій зберігся тільки в Галичині (право на володіння Галичиною у Золотої Орди отримав князь Данило).

У галицьких бояр було міцне економічне підґрунтя у вигляді соляних джерел і торгівлі сіллю, яка на той час була дуже цінною, що робило їх дуже можливими. Галицькі бояри аж занадто часто ставили свої станові інтереси вище загальних і в історії існування Галицько-Волинського князівства було багато боротьби князів з боярською олігархією.

Еліта Литовсько-Руської, Галицько-Волинської держави XIV–XVII ст.



*Другий період*²¹. Після того, як правління династії галицьких князів припинилось, на Руські землі, що опинилися на той момент “безгоспними”, ринули сусідні монархи з метою приєднати їх до своїх володінь. Під тиском нових “господарів” Руських земель поступово утискалися права православного населення. Місцева еліта, для збереження своїх привілеїв, зраджує свій народ та національні інтереси і приймає католицьку віру (зміна релігії означала зміну національності).

Зміна Галицькою елітою своєї віри та вибір польської національності були великими втратами для українського населення. У своїх працях²² український історик Н.Яковенко описує генезис дружинників і бояр та переродження їх у шляхту-русинів (українців) польської нації.

Причиною полонізаційних процесів руських бояр, рицарів було прагнення поширити на Русі права і вольності, які вже на той час мала польська шляхта.

У XV ст. *руське боярство* поступово зникає з політичної арени: хтось згає фізично, хтось стає частиною родин у новому колі рівних – серед заможних місцевих громадян неруського походження.

²¹ Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

²² *Яковенко Н. М.* Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна) / Н. М. Яковенко. – К., 1993. – 472 с.

Але деякі руські бояри не змогли зректися своєї віри та зрадити національній належності. Серед родів із невеликими статками були ті, яким пощастило утвердитися у своїх майнових правах та увійти до шляхетського кола. Саме ці роди, як правило, зберігали та передавали наступним поколінням спосіб життя, звичаї та віру предків. Серед родин, які залишалися вірними українським традиціям та зберігали національну ідентичність руського народу: родини Чайковських, Гошовських, Вітвицьких, Яворських, Кульчицьких, Винницьких та багато інших.

Польським магнатам та заможній спольщеній шляхті вдалося монополізувати владу та не допускати участь православної шляхти у шляхетських самоврядних органах, що дало б змогу отримати доступ до важелів впливу і забезпечити лідерство в місцевому житті. Але навіть маючи незначну суспільну вагу, саме ця православна шляхта стала осередком збереження національної ідентичності на рівні, вищому за етнографічний.

Зрада провідною верствою українського народу мала вкрай негативні наслідки для нації. Але позитивом у цій ситуації було те, що в цей час відбувається формування етнічної і конфесійної ідентичності українства, його нової еліти. Католицтво, а разом з ним і латинська мова, відкрили для молодих представників західноукраїнської аристократії двері університетів Західної Європи, що стало поштовхом до розвитку молоді освітченої самодостатньої еліти.

На відміну від ситуації, яка складалася на руських землях, захоплених польською державою, становище українців на землях, що потрапили під владу Литви, було значно кращим. Населення колишніх земель Київської Русі почувало себе в рівному становищі з титульною нацією. Центром української еліти у Великому князівстві Литовсько-Руському була Волинь, де проживали знатні магнатські роди Острозьких, Заславських, Четвертинських, Корецьких та ін. Українській аристократії вдалося зайняти значні посади при князівському дворі, а основою Литовського статуту, що регулював різні сфери повсякденного життя громадян держави, стала “Руська Правда” – збірник законів феодального права, укладений Ярославом Мудрим і доповнений його сином.

Політична, соціальна піраміда в Литовсько-Руському суспільстві, яка існувала до середини XV ст., виглядала таким чином: на вершині були *великі князі* – нащадки колишніх удільних династій – Рюриковичів і Гедиміновичів, нижче – *пани (барони)*, ще нижче – *бояри-опричники* (поземельні васали князів).

Із середини XV ст. в Україні утверджується інша структура панівної еліти: *князі-пани (магнати)* – “зем’яни-шляхта” – “шляхта-голова” – “панцирні бояри”. Ця структура превалювала до середини XVII ст. і поширювалася на Волині та в Центральній Україні. Князі мали особливе становище вищої привілейованої касты, до якої не давали доступу ні багатство, ні вплив, ні високі посади, бо князем потрібно було народитися. Дослідники налічують понад 50 князівських родів, що мали за період з кінця XIV до середини XVII ст. близько 560 осіб чоловічої статі.

Козацька держава XVII–XVIII ст.



*Третій період*²³ також був досить тривалим – півтора століття з 1648 р. до кінця XVIII ст. Особливістю цього періоду є те, що еліта вийшла фактично з козацтва, з молодого української демократії часів Хмельниччини. На цьому етапі польська еліта на певний час залишила територію України, а вакуум, що виник, заповнила молода українська демократія.

Богдан Хмельницький – один із найвизначніших військових і політичних діячів України. Внаслідок формування нової адміністрації за Б.Хмельницького з'явилася ціла система, в якій кожна ланка виконувала різні управлінські функції. Гетьман, виконуючи функції голови та правителя України, очолював уряд і державну адміністрацію, був головнокомандуючим, скликав ради, видав фінансами, керував зовнішньою політикою, а також мав право видавати загальнообов'язкові для всіх нормативні акти – універсали.

Система органів публічної влади мала три рівні: *генеральський, полковий і сотенний*. Реальну вищу владу в державі мав уряд (Генеральна Канцелярія), до якого входили гетьман та генеральна старшина. Повноваження цього органу публічної влади поширювалися на всю територію України. На місцях управляли полкові та сотенні уряди. Полковий уряд обирався полковою старшиною і складався з полковника та полкових урядовців, а до сотенного уряду входив сотник та його помічники – писар, осавул, хорунжий. У великих містах управління здійснювалося магістратами, в малих, але привілейованих – отаманами, у селах – старостами. До уряду генерального судді входили представники десяти родин. Переважно це були вихідці з корінних козацьких полків зі значним досвідом попереднього перебування в козацькому середовищі. На урядах генеральних осавулів були лише так звані “старовинні” козаки, тобто ті, хто потрапив у козацьке середовище до 1648 р.

Велику роль у формуванні національної політичної еліти зіграв гетьман І.Мазепа, який для реалізації своїх стратегічних планів спробував сформувати віддану йому козацьку старшину. В.Антонович писав, що І.Мазепа поставив собі за мету утворити в Україні “численну заможну аристократію”²⁴.

Частина козацтва отримала назву “бунчукових товаришів”. Крім них, були ще “заочні полкові товариші”, яких приймали під “полковий стяг”; вони дістали назву “значкового товариства” й перейшли під юрисдикцію полковників. Між ними було “військове товариство”, члени якого підпорядковувалися військовій канцелярії. Усі вони виконували різні доручення, а за службу одержували землі з обов'язковою працею на них селян. Привілеєм “значкового товариства” була участь у реалізації влади під час старшинських з'їздів, рад, вони мали упривілейовану підсудність, право володіти населеними маєтностями, їх

²³ Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В.А.Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

²⁴ Антонович В. Про козацькі часи на Україні / Володимир Антонович. – К., 1991. – С. 155.

забезпечували різними посадами. В їх руках опинялися значні земельні мастки, іноді через затвердження гетьманами давніх володінь, іноді через надання масток за різні послуги. Крім того, старшина скуповувала і захоплювала в козаків та посполитих їхні землі. Таким чином, формується нова українська еліта, насамперед землевласницька, серед якої найбільші багатства мали Кочубеї, Апостоли, Скоропадські. Дещо пізніше, у 30-х рр. XVIII ст., уже 52% землі в Гетьманщині було в руках великих власників. Нова аристократія “набула вирішального впливу на владу – старшинська влада була її органом, а вся адміністрація і суддівство підлягали також їй. Нова шляхта охоче посилалася на традиції давньої шляхти і зверталася до давнього права, зокрема до Литовського Статуту, при вираженні своїх претензій”²⁵.

Провідні суспільні верстви на Українських землях в складі Російської імперії XVIII–XIX ст.



*Четвертий період*²⁶ формування української еліти, у тому числі й політичної, починається з другої половини XVIII ст. і закінчується крахом Гетьманщини (1918 р.) і УНР (1919 р.).

Поступове знищення автономії України і перетворення українських земель у провінцію Російської імперії супроводжувалося перетворенням української старшини у “шляхетне російське дворянство”.

У 1785 р. Катерина II поширила права російського дворянства на Україну внаслідок переходу України до складу імперії. Однак кожен претендент на дворянство повинен був доводити своє походження або від польської шляхти, або від вихідців-дворян з інших країн, або ж необхідно було довести, що ще в Польщі за людиною визнавали шляхетство.

Пошуки шляхетського коріння та доказів елітарного походження породжує появу цілого руху, основою якого були історичні традиції та історично-правові докази, внаслідок чого виникає особливий інтерес до історії козацької України. Д.Міллер, історик українського дворянства, писав: “з-посеред дворянства висуваються постаті Чепи, Чарниша, В.Полетики, Милорадовича, Калинського, Марковича, які є добрі патріоти і завзяті оборонці дворянських інтересів. Усе це люди, які виховали свій патріотизм на вивченні історії України, які збирали літописи й різні документи з історії краю. На свої заняття дворянським питанням вони дивляться як на подвиг, розпочатий задля слави Батьківщини”²⁷. Можна сміливо стверджувати, що всі ці постаті, названі Д.Міллером, були “безсумнівними дворянами” і відстоювали історичні права козацьких старшин і військових канцеляристів, які обмежувались “Герольдією” (відомством, що займалося справами дворянських та

²⁵ Крип'якевич І. П. Історія України / І. П. Крип'якевич. – Львів, 1990. – 280 с.

²⁶ Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

²⁷ Дорошенко Д. Нарис історії України / Дмитро Дорошенко. – К., 1991. – Т. 2. – С. 271.

титулованих родів), при цьому вони не керувалися власною вигодою, а чинили так лише через моральні і патріотичні переконання. Зрештою, дворяни змогли захистити свої привілеї і подолати протистояння імперської “Герольдії”.

На цьому і закінчується протистояння представників українського дворянства політиці російського уряду. Свої доволі скромні прагнення вони пояснювали лояльним ставленням до імперії. Навіть те, що українські дворяни намагалися відновити козацьку армію, було пов’язано із захистом Російської імперії.

Поруч із досить лояльно налаштованими дворянами розвивається *опозиційний автономістський рух*. Його учасники не бажали відмовлятися від широкої політичної автономії України. Вони були негативно налаштовані до суспільно-політичних змін, які впроваджувалися в Україні Російською імперією, і сподівалися на відновлення повноцінної автономії, яка б передбачала можливість політичної еліти самостійно вирішувати всі внутрішньополітичні питання без участі російських урядовців та імперських установ.

Але, незважаючи на протистояння, у 1802 р. було остаточно ліквідовано навіть “паперову” автономну самоврядність українських земель та реорганізовано їх у Київську, Чернігівську, Полтавську та Слобідсько-Українську *губернії*, які були приведені в повну відповідність із російськими губерніями в усіх галузях життя.

На чолі губерній стояли губернатори, які уособлювали державну владу Російської імперії. Їм підпорядковувалися справники, які керували повітами, що входили до складу губернії. Повіти поділялися на стани, якими опікувалися поліцейські пристави. За допомогою такого адміністративно-управлінського апарату забезпечувалася влада царизму на місцях. Характерними рисами цього апарату були казнокрадство і хабарництво, які процвітали на всіх рівнях адміністрації.



З приходом російського царизму українська ідентичність, культура та мова повністю нівелюється, спотворюється історія, закриваються українські школи. Російська імперія прагнула підкорити українські землі, знищити все українське. Усе це досить негативно впливає на елітотворчі процеси.

Переважна більшість українського панства володіла статусом російських дворян, імперська влада визнала близько 25 тис. шляхетських родин колишньої Гетьманщини. Коли вони отримали підтвердження прав на володіння маєтками і кріпаками, нові “російські дворяни” пішли прислужувати царським властям у губерніях і повітах, чим зрадили національний інтерес України. Народна думка того часу дала їм таку характеристику: “Заради користі, заради чинів вони відреклися від рідних братів”.

Криза феодалної системи в Росії, що закінчилася поразкою у Кримській війні, була водночас і кризою російського дворянства, яке було вірним Російській імперії. Зрусинившись, значна частина української політичної еліти

у XIX ст. перестала служити національним інтересам, а тому поволі займала конформістські позиції й потроху вироджувалась.

Наприкінці XIX ст. – початку XX ст. дві імперії володіли українськими землями: Росія та Австро-Угорщина. Обидві імперії мали архаїчний політичний устрій, проте вони мали певні відмінності. Самовладдя російського царя було необмеженим, свавілля правлячої верхівки не могла обмежити жодна сила чи представницький орган, права та свободи громадян не забезпечувались.

Такий режим спричинив зародження повстанських настроїв. Наприкінці XIX ст. на території України проходять політичні страйки і демонстрації. Цей період став початком відродження політичної і національної еліти України. У цей час особливо актуалізувалося революційне піднесення студентів. На арені суспільного життя починають заявляти про себе політичні лідери, навколо яких організовуються партії.

Разом з тим більшість цих партій не змогли здобути підтримку мас, а головне – знайти порозуміння між собою. Цими обставинами дуже вміло скористалися загальноросійські партії, розгорнувши свою активну діяльність у містах і промислових центрах України. Ці проросійські партії проголошували ідеї повалення царизму, встановлення соціальної рівності і всесвітнього братерства народів.



Отже, ситуація, що склалася в Україні на початку XX ст. (капіталістичне, феодално-поміщицьке та національне гноблення українського народу, постійні репресивно-каральні заходи царизму), спричинила розгортання боротьби за повалення царського самодержавства. У поміщицько-деспотичній імперії назрівав революційний вибух. У цей період зростає число інтелігенції, яка стала активним каталізатором утвердження національної політичної свідомості, надавши українському питанню значення політичної проблеми.

Формування та розвиток політичної еліти за радянських часів



*П'ятий період*²⁸ починається з 1917 р. – від зародження майбутньої радянської еліти і закінчується в Україні фактично в 1991 р. Учені поділяють його на три підетапи: 1917–1941 рр., який закінчується винищенням української (як власне і всієї в СРСР) еліти в результаті сталінських репресій 30-х рр. та початку Другої світової війни; 1943–1953 рр. (тривав до початку так званої відлиги); 1955–1991 рр. (тривав до проголошення незалежності України).

Розвиток радянської еліти характеризується складними еволюційними процесами: кожне покоління цієї еліти і схоже на попереднє, і разом з тим значно відрізняється від нього. Тому еволюція радянської еліти представлена у вигляді зміни поколінь еліти, кожне з яких володіє специфічними характеристиками.

²⁸ Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

У політичній історії України ХХ ст. правляча еліта неодноразово трансформувалась. Першою відбулася “революційно-політична трансформація”, коли після жовтневої революції 1917 р. до влади прийшла партія професійних революціонерів. Більшовики монополізували владу і встановили диктатуру пролетаріату. Після смерті В.Леніна в правлячій еліті загострилась боротьба за володіння ленінською спадщиною, переможцем якої вийшов Й.Сталін.

Ще за часів Леніна сформувався особливий правлячий клас – *номенклатура*, яка “була побудована за строго ієрархічним принципом з високим рівнем інтеграції на основі загальної ідеології, з низьким рівнем конкуренції і з невеликим ступенем конфліктності між внутрішньоелітними угрупованнями”²⁹.

У середині 1980-х рр. у правлячій еліті посилювалися процеси структурної дезінтеграції, які зумовили внутрішньоелітний ціннісний і кадровий конфлікт, пов’язаний із зміною політичного курсу. До кінця 1980-х рр. стрімко починає формуватися контреліта, до складу якої увійшли керівники і активісти різних демократичних рухів, представники творчої і наукової інтелігенції. У цей час відбувається зміна механізму рекрутування еліти. Замість номенклатурного принципу затверджується демократичний принцип виборності³⁰.

Радянській еліті був притаманний високий ступінь інтеграції на основі загальної єдиної ідеології. Характерними *ознаками радянської еліти* були: строга ієрархічність, низький рівень конкурентності та невисокий ступінь конфліктності між внутрішньоелітними групами. Це була закрита еліта.

До кінця 80-х рр. радянська еліта мала панівне становище, що забезпечувалося за рахунок придушення і знищення будь-яких спроб формування контреліти і за допомогою специфічних механізмів її легітимності, таких як ідеологія, яка закріплювала право на владу і обґрунтовувала ухвалення рішень за елітою; патерналізм (система соціального заступництва вищих верств нижчим), що гарантував еліті підтримку і лояльність з боку нижчих верств суспільства; демонстрація технічної ефективності (у масовій свідомості технічна модернізація пов’язувалась із діяльністю еліти).

Становлення та розвиток пострадянської політичної еліти України. Сучасна українська еліта

*Шостий період*³¹ – становлення і розвиток пострадянської політичної еліти України (починається з проголошенням незалежності України в 1991 р. і триває до нині).

²⁹ Баранов Н. А. Современная политическая элита: номенклатурный контекст / Н. А. Баранов // Политические институты в современном мире : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием, 10–11 дек. 2010 г., С.-Петербург. гос. ун-т / под общ. ред. С. Г. Еремеева, О. В. Поповой. – СПб. : ООО “Аллегро”, 2010. – С. 30–32.

³⁰ Там само.

³¹ Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

Політична еліта незалежної Української держави представляє принципово новий тип владної групи, який поєднує традиційно українські характеристики (моноцентричність, неконкурентність, пріоритет персоніфікованих відносин над інституційними) і набуті якості, які характерні для західного суспільства (особлива роль економічних субеліт, орієнтація на технології встановлення культурної та ідеологічної гегемонії, управління громадською думкою).

Сьогодні досить цікавим і актуальним є питання формування та розвитку сучасної політичної еліти України. Процес формування політичної еліти України характеризується низкою особливостей, зумовлених специфікою розвитку державності і політичних процесів в Україні.

Аналізуючи процес формування сучасної української політичної еліти, дослідники виокремлюють три основних шляхи її становлення:

1) внаслідок добору та розстановки кадрів КПРС, яка правила до 1991 р., (незалежно від того, змінили вони свої позиції чи ні);

2) внаслідок активного чи пасивного опору тоталітарно-колоніальному управлінню;

3) як результат входження в політику нових груп та окремих громадських діячів, безпосередньо не пов'язаних ні з комуністичним режимом, ні з рухом опору йому³².

Для кращого розуміння політико-управлінської еліти незалежної України на початку її незалежності необхідно розглянути склад громадського руху, який боровся з радянським (комуністичним) режимом. Серед представників цього руху були такі соціально-політичні групи:

- інтелігенти, які гостро відчували репресивний характер старого режиму;
- прибічники демократичних цінностей і національного відродження;
- люди, які постраждали від колишнього режиму (репресовані, дисиденти, політв'язні та ін.);

- деякі інтелектуали з партійної еліти;

- демократичні, реформаторські, ринково-орієнтовані представники господарської еліти;

- прагматики, яким все одно, яка влада, аби вони були при ній, тобто це “демократи за обставинами”;

- аутсайдери-кар'єристи з різних соціальних груп, які прагнули використовувати демократичні рухи як соціальний “ліфт”.

Але не всі представники вищевказаних категорій змогли увійти до нової еліти. Вихідці з перших трьох груп виявилися в цілому занадто непрактичними для того, щоб управляти (злетіти на вершину влади в переломний час виявило-

³² Журавський В. Політична еліта України: теорія і практика трансформації / В. Журавський, О. Кучеренко, М. Михальченко. – К. : Логос, 1999. – С. 198–210.

ся значно легше, ніж утримати владу). Інші ж групи склали основу політичної еліти України. Важливою їх характеристикою було те, що нові політики так чи інакше були пов'язані зі старою верхівкою. Реальної структуризації влади не відбулося, з'явилися ознаки зародження нових олігархічних груп.

Окремі сучасні науковці вважають, що сучасна еліта України складається з трьох взаємозв'язаних елементів.

I – політична еліта, яка є носієм владних функцій і виступає частиною правлячої еліти. Її вплив на державні процеси залежить від розподілу політичних сил усередині політичної системи та співвідношення політичних сил у державі, форми політичного устрою, наявності і гостроти політичних конфліктів.

II – бюрократична еліта, яка охоплює представників управлінського апарату. Ця група людей має владні повноваження і може впливати на виконання важливих державних функцій.

III – ідеологічна складова, або комунікаційна еліта, яка включає представників політизованої верхівки науковців, культури, духовенства, ЗМІ тощо.

Український учений В.Гошовська у своїх дослідженнях пропонує таку структуру сучасної політичної еліти України:

- парламентська еліта;
- опозиційна політична еліта;
- регіональна політична еліта.

Парламентська еліта. Верховна Рада є парламентом сучасної України. Будучи посередником між суспільством і органами виконавчої влади, український парламент виражає інтереси громадян та є каталізатором політичної стабільності в державі, забезпечення якої багато в чому залежить від еліти, яка представлена в парламенті. Офіційно до керманічів парламенту, що являють собою парламентську еліту, відносять: Голову Верховної Ради; заступника Голови Верховної Ради; першого заступника Голови Верховної Ради; представника Президента у Верховній Раді; Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; голів партій, парламентських фракцій.

Ефективність парламентської еліти досягається за допомогою формування результативної системи управління законодавчим органом, яка забезпечує високу професійну компетентність та необхідні для роботи парламентарів ціннісні засади: якість та характер впливу на формування державних стратегій, чесність, повагу до законів і прав людини, турботу про загальне національне благо і т.ін.

Опозиційна політична еліта. За умови тривалого становлення правової держави і громадянського суспільства необхідною передумовою демократичного розвитку держави є демократична виборна ротація у владі. В Україні процес ротації керівних кадрів здійснюється зі значними відхиленнями від світової практики.

Інститут опозиції є базовим для демократичної держави, оскільки дає змогу своєчасно здійснювати ротацію політичних еліт і контреліт, забезпечуючи функціонування громадянського суспільства. Без політичної опозиції посилюються авторитарні тенденції, з'являються ознаки загнивання і розкладання правлячої еліти, вибори стають формальними і порожніми. У цивілізованому світі в результаті демократичних виборів політичні еліти змінюються контрелітами.

Політична опозиція – це не тільки політичні інститути, які мають на меті досягнення влади або впливу на владу, а й структури громадянського суспільства, які проводять у своїй діяльності лінію протистояння політичній еліті. Опозиція відіграє принципово важливу роль у регуляції системи політичних і суспільних відносин у цілому. Вона здійснює повсякденну критику владних структур, пропонує альтернативні рішення назрілих проблем, зацікавлено стежить за легітимністю режиму, мобілізує протестний електорат, формулює певні моральні імперативи та естетичні ідеали, нарешті, створює в суспільстві зовсім особливу атмосферу творчого інакомислення. Ідеальна модель опозиції включає в себе послідовне, організоване і легальне опонування партії, руху чи іншої групи осіб сформованому політичному режиму, висвітлення в парламенті і ЗМІ реальної практики здійснення урядом свого політичного курсу, і найголовніше – приход до влади в процесі демократичних перевиборів депутатів парламенту і глави держави.

В Україні політична опозиція діє не як інструмент впливу на прийняття політичних рішень у країні, а як каталізатор конфліктів та дестабілізації в державі.

Регіональна політична еліта. Представники регіональної політичної еліти не володіють владними повноваженнями, але безпосередньо впливають на перебіг політичного процесу (лідери політичних рухів, провідні представники ділової еліти, національні та релігійні лідери).

Регіональна політична еліта має важливе значення для розвитку України як демократичної держави, особливо з огляду на необхідність децентралізації, за якої саме регіональні політичні еліти будуть визначати ефективність держави.

Серед проблем, які виникли з утворенням регіональних політичних еліт в Україні та зумовлюють необхідність їх модернізації, такі: незавершеність процесів формування державних інституцій, постійна зміна стратегічних напрямів суспільного розвитку; недосконалість організаційно-правових засад щодо визначення функцій і завдань регіональної еліти; надмірна політизація у відносинах між національною та регіональною елітами; відсторонення регіональної еліти від процесів формування державної політики; існування низки принципових протиріч у структурі регіональної еліти (економічних, культурних, етнічних та ін.); надмірна централізація процесів державного управління; низький рівень політичної культури, недотримання духовних і моральних засад при формуванні складу регіональної еліти тощо.

Зазначені фактори визначають характер рекрутування та відтворення регіональної політичної еліти. Істотну роль у цьому процесі відіграють особливості організації структури українського соціуму, де домінуючі або сімейні клани виступають своєрідним відділом кадрів у підборі та розстановці регіональних політичних еліт, які, виходячи на загальнонаціональний рівень, продовжують слугувати цим самим принципом при формуванні кадрового потенціалу на національному рівні.

Роль оновлення політичної еліти є надзвичайно важливою особливо в перехідні періоди розвитку суспільства, що є характерним для сучасного етапу розвитку України. У Великобританії чиновник повинен показати ефективне управління та лідерські якості, а в Україні – мати зв'язки або вміння підтримувати правильні відносини з центральним керівництвом. Таким чином, спостерігається відсутність соціальних ліфтів для молодих політиків. Навіть коли є команда молодих політиків, вона часто є продовженням негативного політичного досвіду своїх старших політичних попередників.

Регіональна політична еліта підпорядковується центру, тому місцева влада в країні має незначний вплив, хоча ефективність країни визначається саме наявністю незалежних та ініціативних місцевих органів влади – система, прийнята в Європі.

Характер політичної еліти в Україні все ще є продовженням колишньої радянсько-комуністичної номенклатури, куди прориваються демократичні висуванці нової формації.

Психологічні характеристики української нації детермінують особливості сучасної політичної еліти в Україні та визначають не тільки хто є представниками елітарних груп, а й характерні риси їх діяльності. Специфічною особливістю сучасних еліт є їх прив'язаність до архетипів українського народу, які формувалися протягом становлення та розвитку української державності. Такі архетипи, які притаманні українцям, проявляються як головні характеристики сучасних еліт:

Архетип героїзованого злочинця – злочинний спосіб життя трактується як прояв аристократизму та елітарності. Уникнення злочинної поведінки сприймається як лицемірство.

Архетип об'єктивно-речової детермінації буття – суб'єктом є лише та людина, яка має владу, інші – безпомічні об'єкти, речі. Цей архетип надає визначальну роль випадку, знімаючи таким чином особисту відповідальність.

Архетип тотожності істини та влади – продовжуючи візантійську традицію, влада і мудрість починають ототожнюватись. Якщо за часів Аристотеля можна було вільно пофілософствувати наодинці, то у Візантії всі видатні філософи були одночасно і теологами, і державними чиновниками. Тобто філософія поєднується з державною владою.

Архетип центральної провини – почуття провини перед авторитетом за помилки і потреба в прощенні сприяє зміцненню авторитарних взаємовідносин. Таким чином, громадяни України залежать від своєї еліти, що породжує ослаблення волі, а ослаблення волі веде до посилення залежності.

Архетип звеличення юродивого – психокультура візантизму хронічно потребує для власного самовиправдання великої кількості непродуктивних індивідів. Їх існування за рахунок здорової частини населення живить материнське піклування (архетип матері є центральним в українській ментальності). Чим здібнішим є індивід, тим більше перепон та інституційних фільтрів на його шляху³³.

Виділимо етапи формування політичної еліти України³⁴:

1991–1994 рр. – створено основу політичної еліти країни. До її складу входила номенклатура, що відмовилася від комуністичної ідеології та керувалася ідеєю національно-державного будівництва та незалежності України.

1994–1998 рр. – політична еліта розвивалася, перетворюючись на професійну політичну еліту. Відбувалася регіоналізація політичної еліти, коли регіональні еліти вперше посіли керівні позиції на загальнодержавному рівні.

1998–2004 рр. – бізнес поєднується з владою. Влада використовується для лобіювання бізнес-інтересів.

2004–2009 рр. – псевдозміна політичної еліти після Помаранчевої революції, що стало початком її деформації. Ефективність і якість прийнятих політичних рішень була низькою. Спостерігалось відчуження від суспільства, що спричинило соціальний розрив між елітами та громадянами. Революція 2004 р. мала б змінити політичну еліту, натомість вона лише створила ілюзію такої зміни. Існувало значне протистояння між представниками політичної еліти.

2009–2013 рр. – домінування регіональної елітарної групи. Бізнес та політична еліта тісно переплетені.

З 2013 р. – псевдозміна політичної еліти. За динамічності розвитку внутрішньо- та зовнішньополітичних подій Україна на цьому етапі свого розвитку перебуває на етапі інерції. Таким чином, виникає феномен “зламаного соціального ліфта”³⁵, коли одні групи еліт сходять із політичної арени або переходять у режим очікування, інші адаптуються до нових умов.

Серед специфічних рис сучасної політичної еліти в Україні – *поєднання бізнесу та влади*, коли політична еліта переплітається з бізнес-елітою. Цей фактор є негативним для розвитку держави, адже політика сприймається як

³³ Донченко О. Архетипи соціального життя і політика (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення) / О. Донченко, Ю. Романенко. – К. : Либідь, 2001. – С. 83.

³⁴ Бережна І. Оновлення політичної еліти в Україні: несподіванка обіцяної атаки [Електронний ресурс] / І. Бережна // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1955/>

³⁵ Зоткин А. А. Институты власти и элитные группы Украины в условиях гражданского конфликта (2013–2014 гг.) / А. А. Зоткин // Власть и элиты ; гл. ред. А. В. Дука. – Т. 1. – СПб. : Интер социс, 2014. – С. 162.

можливість розвивати бізнес за рахунок перерозподілу бізнес-активів та адміністративного ресурсу.

Ще однією особливістю сучасної політичної еліти України є її *провінційність*, яка проявляється в тому, що країна не може самостійно розв'язати свої проблеми і звертається за допомогою до міжнародної спільноти: як економічної, так і політичної. Якщо на початкових етапах незалежності України її політична еліта мала більше простору для маневрування у визначенні векторів свого розвитку, то на цьому етапі це стало робити складніше. Тепер еліти готові до торгівлі національними інтересами. Комплекс меншовартості, який притаманний еліті України, де-факто робить Україну залежною, коли де-юре вона незалежна.

Однією із характерних рис сучасної політичної еліти в Україні є її *амбівалентність* у визначенні вектора зовнішньої політики, що дає можливість використовувати Україну як інструмент боротьби між провідними геополітичними гравцями на міжнародній арені. Ідеологічна поляризація та спричинене цим протистояння еліт зумовлені особливостями політико-географічної структури країни та характерними рисами ментальності громадян України в різних регіонах. Представники Сходу, для яких важлива економічна складова, підтримують ту еліту, яка націлена на забезпечення економічної стабільності, що у своїй більшості ґрунтується на співпраці з Росією, у той час як Захід підтримує стратегії відродження національної ідентичності українців, яка можлива за умови налагодження більшої співпраці з Європою.

Наступною особливістю політичних еліт в Україні, яка пов'язана з попередньою, є *влада регіональних елітарних груп*. Політико-адміністративні позиції перерозподіляються серед представників однієї регіональної елітарної групи.

Коли одна з еліт починає домінувати, інша налаштовує громадян на бунти. Таким чином, баланс серед політичних сил відповідає і за стабільність держави. Ні один центр не може домінувати. Стабільність у демократії визначається поведінкою політичних еліт.

На даному етапі політична еліта, користуючись нестабільністю в державі, отримала ефективні механізми закріплення своєї влади за допомогою використання воєнних дій на території України як виправдання своєї безпомічності. Але саме криза політичної еліти спричинила складну та нестабільну ситуацію в країні.

Розглянемо особливості впливу еліти на виникнення нестабільності в державі згідно з Е.Шульцом³⁶:

1. Суперечки в середовищі еліти та слабкість держави дають поштовх до розпалення бунтів.

³⁶ Шульц Э. Э. Причины возникновения радикальных форм социального протеста (историографический обзор) / Э. Э. Шульц // Вестн. МГУ. Серия: Полит. науки. – 2014. – № 1. – С. 40–51.

2. Соціальні протести виникають тоді, коли еліта замість того, щоб бути представницьким органом народу, стає представником інтересів окремої групи людей.

3. Ціннісна позиція суспільства в цілому може падати внаслідок зниження здатності політичної еліти забезпечити порядок або усунути кризи.

4. Однією з умов революції є відмова еліти вжити дії, які спрямовані на зменшення порушення рівноваги (розбалансованості). Наслідком цього стає втрата елітою авторитету і покладання нею надій на зміцнення своїх позицій за допомогою сили. Достатньою причиною революції в такій ситуації є “акселератор (прискорювач) дисфункції”, будь-яка умова, яка зменшує здатність еліти до здійснення контролю над її збройними силами³⁷.

5. Міхельс вважав, що раси, законодавчі системи, інститути та соціальні класи з неминучістю приречені на знищення з того моменту, коли вони або ті, хто їх представляє, втратили віру в майбутнє³⁸. Версія цього твердження, згідно з Ласвеллом і Капланом, полягає в тому, що політична стабільність залежить від інтенсивності переконаності як еліти, так і мас у правильності політичних доктрин, які підтримують еліту³⁹.

6. Моска: “Правлячі класи неминуче занепадають, коли перестають знаходити сферу застосування для здібностей, завдяки яким вони досягнули влади, коли вони більше не можуть надавати соціальні послуги, які вони надавали, або коли їх таланти і соціальні послуги, які вони надають, втрачають важливість для соціального оточення, в якому вони живуть”⁴⁰.

Основна мета політичної еліти – вказати суспільству шляхи розв’язання наявних проблем, консолідувати його. Еліта в Україні має стати основним джерелом зміни суспільства.

Для України особливої актуальності набуває питання становлення абсолютно нової, якісної, кваліфікованої політичної еліти, якій могло б довіряти населення. Таку еліту необхідно створювати в українському суспільстві, приділяючи значну увагу “селекції” нових політиків, які мають державне мислення і здатні взяти відповідальність за розбудову демократичної держави та за добробут її населення на себе.

³⁷ Johnson, *Revolutionary Change*, passim. Більш ранній і більш короткий виклад його теорії міститься в його *Revolution and the Social System* (Stanford: The Hoover Institution of War, Revolution and Peace, Stanford University, 1964).

³⁸ Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*, trans. Eden and Cedar Paul (Glencoe: The Free Press, 1915, 1949), 243 p.

³⁹ Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (New Haven: Yale University Press, 1950), 270 p.

⁴⁰ Mosca, 65-66. *Критичний аналіз роботи Моска див. в James H. Meisel, The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the Elite* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1958).

Висновки до розділу 3

Узагальнюючи, відмічаємо позитивну динаміку розвитку представницьких органів влади в Україні у різні історичні періоди, навіть коли Україна перебувала під протекторатом різних іноземних держав (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Назви парламентів як загальнонаціональних політичних представницьких органів у системі організації державної влади в Україні

№ з/п	Назва держави	Період існування	Назва органу влади	Основні функції органу народовладдя
1	Давньоукраїнські держави-міста	VII ст. до н.е. – IV ст.н.е.	Народні збори	– вибори голови, – вибори ради міста (прямі і представницькі), – контроль за їх діяльністю
2	Київська Русь, у т.ч. Новоградська боярська республіка і Галицько-Волинське князівство	IX–XI ст. н.е.	Народне Віче (збори). Боярська дума	– судова інстанція, не постійно діючий орган, – Князь і боярська дума, яку призначав сам князь – виконавчі органи, – прямі вибори князя, – військова влада
3	Литовсько-Руська держава	XIII– XVI ст.	Пани – ради, сойм	Литовські статuti, “Руська правда”, козацьке самоврядування
4	Українські землі у складі Речі Посполитої	XVI – XVII ст.	Сейм, шляхецькі сеймики	2 палати – Сенат і Посольська ізба, козацьке самоврядування
5	Слобідська Україна у складі Московської держави	XVI –XVII ст.	Земський собор, Боярська дума, Церковний собор	
6	Козацька республіка у складі Російської імперії (Запорізька Січ)	XVII	Козацька Рада	Поділ влади, січова рада, кошовий атаман, радники, судді
7	Гетьманщина у складі Російської імперії	XVII ст.	Старшинська Рада	Генеральна Рада, Старшинська рада, народ впливає на владу і її формує, старшини призначаються без дозволу царя
8	Україна в Австрійській імперії та Австро-Угорському союзі	Кінець XVIII ст. – початок XIX ст.	Австрійський парламент (рейхстаг)	– двопалатний парламент; – нерівність у складі парламенту: від України 3 особи на 353 депутати за наявності 13,2% українського населення в державі; – формується українська політична партія

Закінчення табл. 3.4

9	Україна в Російській імперії	XIX ст. – початок XX ст.	Державна дума	Земства (відкриті вибори до органу місцевого самоврядування), – державна дума, – національно-територіальна децентралізація. Розвиток ліберальної партії. Проект закону “Самостійна Україна”
10	Українська Народна Республіка	Березень 1917	Центральна Рада	Президент М.Грушевський, Генеральний секретаріат
11	Радянська Українська Республіка	Грудень, 1917	Всеукраїнський з’їзд рад	Голова Всеукраїнського з’їзду рад
12	Українська держава під керівництвом гетьмана П.Скоропадського	Квітень, 1918	Центральна Рада	Гетьман У цей період Гетьману належало право: видавати закони, призначати кабінет, управляти зовнішньою політикою; військовими справами; бути верховним суддею країни
13	Українська Народна Республіка	Початок 1919	Директорія	Голова директорії
14	УРСР у складі СРСР	1919	Верховна Рада України, у її складі: – Рада Старійшин; – Президія	Виконавча влада – Всеукраїнський з’їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету – Рада Народних Комісарів УСРР
15	Україна	1991	Верховна Рада України	Виконавча влада – Кабінет Міністрів України

Історія розвитку парламентаризму доводить, що держави проходять, як правило, три стадії розвитку.

Перша стадія – *початкова* – характеризується тим, що у процесі первинного формування парламентаризму відбувається постійна політична боротьба (що часто переростає в політичні кризи), парламентські та урядові коаліції часто виявляються нестійкими, при зміні керуючої партії відбуваються різкі зміни в зовнішній та внутрішній політиці.

Друга стадія – *стадія становлення* – характеризується тим, що процеси формування парламентаризму продовжуються, але політичні конфлікти проявляються лише на етапі нових парламентських виборів та зміни урядів. При цьому ніяких сутнісних змін та потрясінь не відбувається.

Третя стадія – *стадія стабільності*, яка характеризується завершенням процесу формування парламентаризму. Головну роль у парламенті відіграють кілька партій. Після зміни правлячих партій та коаліцій ніяких потрясінь та радикальних змін політичної ситуації не відбувається.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Розкрийте еволюцію поглядів на представницький характер органів влади в Україні.
2. Здійсніть порівняльний аналіз функцій представницьких органів влади в Україні в різні історичні періоди із функціями сучасної Верховної Ради України.
3. Наведіть приклади, які б підтверджували тезу, що “Ради стали історичною формою української державності”.
4. Охарактеризуйте спільне і відмінне в поняттях “пряма” та “представницька” демократія.
5. Яка роль відводилася вирішальним органам влади у стародавніх державах? Як вони називались у Стародавній Греції, Стародавньому Римі, Римській Республіці, європейських державах середньовіччя, Англії, США?
6. Чи можна вважати англійський парламент таким, що зосередив практично всю повноту державної влади, включаючи організацію урядової влади, адміністрацію, керівництво армією і вищий судовий контроль?
7. Охарактеризуйте механізм прийняття законів у США.
8. Що означають терміни “легіслатура” і “праймеріз”?
9. У чому полягає суттєва відмінність системи місцевого самоврядування США і України?
10. На який правничо-політичний фундамент спиралася козацька демократія?
11. Охарактеризуйте демократичні ідеї Конституції Пилипа Орлика.
12. Які старі українські самоврядні звичаї були витіснені з життя під впливом московського самодержавства в часи Б.Хмельницького?
13. Проаналізуйте відповідний історичний період становлення народовладдя в Україні шляхом аналізу історичних та нормативних джерел з метою підтвердження факту наявності представництва громадян в органах влади.
14. Порівняйте одну з моделей народовладдя, існуючу в будь-який історичний період в Україні, із сучасною моделлю парламентсько-президентського правління. Запропонуйте пропозиції щодо використання позитивного історичного досвіду народовладдя для вдосконалення роботи сучасних представницьких органів державної влади України.
15. Ключові етапи, проблеми та перспективи політичної реформи в Україні.
16. Розвиток політичної еліти в Україні.

Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне наукове-практичне завдання тощо)

1. Механізм обговорення законопроекту в Стародавній Греції: переваги та недоліки їх обговорення у форматі судового процесу.
2. Повноваження сенату як вищої урядової установи Римської республіки.
3. Роль ліберум вето у діяльності депутатів польського вільного (загального) сейму.
4. Шляхи подолання абсолютизму в королівській владі Англії XVII ст.
5. Перманентність контролюючої функції англійського парламенту наприкінці XVII ст: значення для України.
6. Плюси і мінуси в роботі двопалатного парламенту США.
7. Спільне та відмінне в роботі постійних та спеціальних комітетів Конгресу США та постійних депутатських комісій Верховної Ради України.
8. Роль, основні функції та способи обрання “старшого” і “молодшого” сенатора штату у США.
9. Технологія прийняття законопроектів у США.
10. Шляхи перетворення українського уряду в суб’єкт міжнародних відносин на Запорізькій Січі.
11. Перспективність форм міського (магдебурзького) та шляхетського (земського) самоврядування з традиційною виборною ротацією на Запорізькій Січі для розвитку демократії в Україні.
12. Основні функції органів народовладдя в Київській Русі.
13. Тенденції розвитку демократичних ідей в історії становлення українського парламентаризму.
14. Народовладдя і представницька влада в період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства. Віче. Рада бояр.
15. Представницька влада на українських землях у польсько-литовський період. Пани-ради, Сойм. Литовські статuti. Сейм та сеймикова активність у Речі Посполитій.
16. Представницькі органи за часів Козаччини. Козацька Генеральна Рада та Гетьманат.
17. Історичні аспекти проведення політичної реформи в Україні.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Охарактеризуйте основні функції представницьких органів влади в Україні в різні історичні періоди.
2. Історія української Конституції Пилипа Орлика.
3. Переваги та проблеми двопартійної системи в Конгресі США.

4. Механізми імплементації позитивного досвіду парламентаризму європейських середньовічних парламентів.
5. Особливості та відмінності парламентсько-президентської та президентсько-парламентської форм правління.
6. Помаранчева революція: стратегія та наслідки для України.
7. Революція гідності очима громадськості.
8. Протиріччя та компроміси конституційного процесу в Україні.
9. Розподіл повноважень органів державної влади в умовах політичної реформи в Україні: хронологія подій.
10. Конституційна реформа в Україні: позитивні та негативні наслідки для суспільства.
11. Особливості народного представництва в перехідних суспільствах.
12. Роль Віче в історії становлення і розвитку вітчизняного парламентаризму.
13. Криза політичної вітчизняної еліти.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. *Бандурка О.* Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток : монографія / О. Бандурка, Ю. Древаль. – Харків, 1999. – 228 с.
2. *Боярська З. І.* Історія держави і права України : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / З. І. Боярська. – Київ : КНЕУ, 2001. – 280 с.
3. *Вегеш М. М.* Політологія : підручник [Електронний ресурс] / М. М. Вегеш. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/17950726/politologiya/viborchi_sistemi_protsezi
4. *Гошовська В. А.* Становлення української соціал-демократичної думки кінця ХІХ – початку ХХ століття (проблема світогляду, національних особливостей, теоретичного осмислення на сторінках преси) / В. А. Гошовська. – Харків : Основа, 1997. – 422 с.
5. *Гошовська В. А.* Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства : навч. посіб. / В. А. Гошовська. – Київ : НАДУ, 2008. – 292 с.
6. *Гошовська В. А.* Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, І. Г. Сурай. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 43.
7. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : 3-тє вид. / М. С. Грушевський. – Київ, 1913. – Т. 1. – 648 с.
8. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії : монографія / за заг. ред. О. А. Фісуна. – Харків : Золоті сторінки, 2008. – 200 с.
9. Декларація про державний суверенітет України // Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. – Київ, 1998. – С. 9.

10. Древнее общество или Исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. – Л. : Изд-во народов севера, 1935. – 350 с.
11. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні : навч. посіб. / В. М. Єрмолаєв. – Харків : Право, 2007. – 280 с.
12. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2013. – 268 с.
13. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. – Київ : Парламен. вид-во, 2002. – 344 с.
14. Законодательный процесс в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ru.wikipedia.org/wiki>
15. Заруба В. М. Історія держави і права України / В. М. Заруба. – Київ : Істина, 2006. – 416 с.
16. Історія України : навч. посіб. / В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій. – Київ : Альтернативи, 1997. – 422 с.
17. Історія українського парламентаризму. Віддопарламентських форм організації політичного життя до сьогодення = the history of ukrainian parliamentarianism. from pre-parliament forms of the political life organization fill modern times : наук.-іст. вид. : в 3 т. Т. 1–3 / В. А. Смолій (кер. авт. кол.) [та ін.] ; ред. рада : В. М. Литвин (голова), В. О. Зайчук, В. Б. Яловий ; передм. В. М. Литвина ; фото О. Клименка ; Ін-т історії нац. акад. наук України. – Київ : Дніпро, 2010. – 636 с.
18. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – Київ : Абрис, 2000. – 414 с.
19. Коаліційний уряд у сучасних демократіях: уроки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/21.htm>
20. Коваль М. В. Історія України / М. В. Коваль, С. В. Кульчицький, Ю. О. Курносів. – Київ : Райдуга, 1992. – 512 с.
21. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Махлаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
22. Конституція США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usconstitution.net/const.html>
23. Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – С. 370–371.
24. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Харків : Право, 2003. – 328 с.
25. Кресіна І. О. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми / І. О. Кресіна, Є. В. Перегуда. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 366 с.

26. Мороз О. О. Політична анатомія України / О. О. Мороз. – Київ : Парламент. вид-во, 2004. – 388 с.
27. Основи вітчизняного парламентаризму : підручник для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2012. – Т. 2. – 340 с.
28. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
29. Основи гендерної політики в парламентській діяльності : навч. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, В. В. Святненко ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2011. – 100 с.
30. Парламент та інститути держави і суспільства : метод. рек. до вивч. навч. дисципліни / уклад. : В. А. Гошовська, О. В. Рублюк. – Київ : НАДУ, 2011. – 96 с.
31. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя. – Київ : НАДУ, 2013. – 48 с.
32. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 352 с.
33. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / В. Д. Бакуменко [та ін.] ; заг. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : Вид-во УАДУ, 2003. – 160 с.
34. Політологічний енциклопедичний словник. А–Я / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Укр. асоціація політологів ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенко ; упоряд. В. П. Горбатенко. – 2-ге вид., допов. і переробл. – Київ : Генеза, 2004. – 535 с.
35. Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – Київ : Парламент. вид-во, 2011. – 808 с.
36. Політична опозиція : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниша. – Київ : НАДУ, 2013. – 208 с.
37. Політичне лідерство : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2013. – 300 с.
38. Політичні еліти та політичне лідерство : метод. рек. до вивч. навч. дисципліни / уклад. В. А. Гошовська. – Київ : НАДУ, 2011. – 72 с.
39. Політичні процеси: історія, міфи, реальність (погляд з регіону) / І. Г. Буркут. – Чернівці : Прут, 2005. – 572 с.
40. Політична реформа 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>
41. Польовий М. А. Політичні процеси: теорія та практика моделювання / М. А. Польовий. – Одеса : Фенікс, 2011. – 288 с.

42. Помаранчева революція / С. В. Кульчицький ; Ін-т історії України Нац. акад. наук України. – Київ : Генеза, 2005. – 366 с.
43. Помаранчева революція і нова влада / А. С. Гальчинський ; Ін-т стратег. оцінок. – Київ : Либідь, 2005. – 368 с.
44. Помаранчева революція. Як це було. Хроніка перемоги : альманах / уклад. Г. Акімова [та ін.] ; ред. В. Рубан, В. Ільченко ; фото А. Авдошин [та ін.]. – Київ : [б. в.], 2005. – 256 с.
45. Помаранчева революція: історична зумовленість та історична невідомість : монографія / Т. О. Костюк. – Київ : Персонал, 2011. – 114 с.
46. Походження, розселення та устрій східних слов'ян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/4018/84/>
47. Президентські вибори та Помаранчева революція: вплив на трансформаційні процеси в Україні / ред. Г. Курт [та ін.] ; Фонд ім. Фрідріха Еберта. – Київ : Заповіт, 2005. – 148 с.
48. Прокопій Кесарійський про розселення і побут слов'янських племен в VI ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uris.org.ua/istoriya-gosudarstva-i-prava-ukrainy/prokopiy-kesariyskiy-pro-rozselennya-i-pobut-slov-yanskikh-plemen-v-vi-st>
49. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-iv (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 верес. 2010 р. № 20-рп /2010 // Вісн. Конституц. суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–46.
50. Романов Р. М. Истоки парламентаризма / Р. М. Романов. – М. : Луч, 1998. – 311 с.
51. Румянцева А. Е. Развитие парламентаризма в Европе [Электронный ресурс] / А. Е. Румянцева. – Режим доступа : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream>
52. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – Київ : НАДУ, 2012. – 612 с.
53. Светова С. М. Практика парламентаризму : посібник / С. М. Светова. – Київ : Заповіт, 1997. – 134 с.
54. Соціалізація політичної еліти : навч.-метод. матеріали / уклад. : В. А. Гошовська, Т. В. Новаченко. – Київ : НАДУ, 2015. – 84 с.
55. Становлення представницької влади в Україні : метод. рек. до вивч. навч. дисципліни / уклад. : В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Г. В. Сєрова. – Київ : НАДУ, 2011. – 51 с.
56. Становлення української елітологічної думки : навч. метод. матеріали / уклад. : В. А. Гошовська, К. Ф. Задоя. – Київ : НАДУ, 2013. – 68 с.

57. *Сысолятина Е. Л.* Современный парламентаризм: институционально-правовая парадигма [Электронный ресурс] / Е. Л. Сысолятина. – Режим доступа : http://ars-administrandi.com/article/sysolyatina_2009_1.pdf
58. Теорія та історія парламентаризму : метод. рек. до вивч. навч. дисципліни / уклад. : В. А. Гошовська, Г. В. Серова. – Київ : НАДУ, 2011. – 54 с.
59. Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / В. А. Гошовська, К. Ф. Задоя, Г. А. Кернес, М. І. Пірен ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 136 с.
60. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – Київ, 1999. – 368 с.
61. Український парламентаризм: проблеми історії та сучасної політичної практики (до 145-річчя від дня народження Михайла Грушевського) : зб. наук. ст. / [Т. А. Бевз та ін. ; редкол. : В. М. Литвин (голова) та ін.] ; Верхов. Рада України, Укр. ін-т нац. пам'яті. – Київ : [б. в.], 2012. – 454 с.
62. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – Дрогобич ; Київ : Видавн. фірма “Відродження”, 2004. – 487 с.
63. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки–2004 / Нац. ін-т стратег. дослідж. ; ред. А. С. Гальчинський. – Київ : НІСД, 2004. – 343 с.
64. Українська революція 2004 р. / С. В. Кульчицький ; Ін-т історії України Нац. акад. наук України. – Київ : Генеза, 2005. – 368 с.
65. *Федорів С.* Вічова спадщина стародавньої Русі / С. Федорів // Хроніка 2000. – К., 1998. – № 27–28. – С. 60–61.
66. Форми здійснення прямого народовладдя в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukreferat.com/lib/pravo/konstit_pravo_ukr/7.htm
67. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльов. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
68. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – Київ : Артєк, Вища шк., 1998. – 264 с.
69. *Шемшученко Ю. С.* Український парламентаризм: минуле і сучасне / Ю. С. Шемшученко ; за ред. Ю. Шемшученка. – Київ, 1999. – 368 с.
70. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1. А–Г. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – 670 с.
71. *Яковенко Н. М.* Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття / Н. М. Яковенко. – Київ, 1997. – С. 117.
72. Directory of Representatives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.house.gov/representatives>
73. Constitution of the United States [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

РОЗДІЛ 4. ПРЕДСТАВНИЦТВО ТА ВИБОРИ

Мета розділу: сформуванати уявлення про основоположні засади, на яких базується виборчий процес, ознайомити із суттю виборів та референдумів як інститутів демократії, їх місця в системі представницької демократії, міжнародною практикою реалізації громадянських і політичних прав, різноманітними функціями, критеріями класифікації та науковим пізнанням їх історії.

Результати навчання:

- знати понятійно-категорійний апарат виборчих інститутів;
- розуміти теоретичну основу виборів та референдумів, їх види, призначення, функції;
- ознайомитися з історією становлення інститутів демократії;
- оцінювати переваги та недоліки складу представницьких органів;
- прогнозувати розвиток виборчої кампанії;
- вміти використовувати на практиці функціональні особливості виборів та референдумів – формувати і виражати суспільну думку, мобілізувати виборчий корпус на вирішення актуальних суспільних завдань, а громадян на важливі для країни політичні дії;
- забезпечувати основу для ефективного функціонування державного механізму та органів місцевого самоврядування;
- сприяти розширенню комунікації між інститутами влади та громадянами, оскільки від їхньої взаємодії залежить характер стосунків між керівниками держави і населенням, виникнення довіри чи недовіри, політичної участі чи відчуження, підтримки чи боротьби;
- створювати сприятливі можливості для подолання неефективної політики й утвердження нових, життєздатних ідей і політичних платформ;
- розуміти сутність та основні характеристики принципів виборчого права;
- осмислювати непорушність основоположних засад виборчого процесу;
- розуміти сутність та основні елементи державного управління виборчим процесом;

- знати закономірності функціонування політичних партій;
- розуміти принципи та особливості функціонування політичних партій в умовах українського політичного простору.

Ключові слова: вибори, демократія, історія, мажоритарна, пропорційна, змішана виборчі системи, загальне виборче право, вільні вибори, рівне виборче право, прямі вибори, таємниця волевиявлення, суспільні інститути, політичні інститути, політична партія, типологія політичних партій, функції політичних партій, виборчий процес, виборчий закон, виборець, кандидат, виборча комісія, офіційний спостерігач, засоби масової інформації, управління виборчим процесом.

4.1. Вибори та референдуми як інститути демократії

4.1.1. Парламентські вибори як детермінанта представницької демократії

Із розвитком і зміцненням держав, ускладненням їх політичних систем стало неможливим вирішувати питання загальнодержавного значення шляхом залучення всього населення, чисельність якого постійно збільшувалася. За цих умов набула поширення представницька форма народовладдя. За такої організації більшість загальнодержавних питань уже вирішуються не всіма громадянами держави, а лише їхніми певними групами. Останні є повноважними представниками населення, від імені і за дорученням якого вони приймають рішення, що стають обов'язковими до виконання.

Група, яка представляє все населення держави, утворює загальнодержавний орган, що дістає право виступати від імені всієї держави і приймає рішення, обов'язкові до виконання на всій її території. Такі представницькі органи можуть називатися по-різному – парламент, народні збори, федеральні збори, національні збори, конгрес, сейм тощо. В Україні представницьким органом, уповноваженим приймати загальнообов'язкові в межах усієї держави рішення (закони), є Верховна Рада України. Чинна Конституція України визначає Верховну Раду України як єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (ст. 75–76 Конституції).



Відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України”:

1. Вибори депутатів можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними.

2. Чергові вибори депутатів проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення.

3. Позачергові вибори депутатів призначаються Президентом України з підстав і в порядку, встановлених Конституцією України.

4. Повторні вибори депутата призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією у разі визнання виборів депутатів у цьому окрузі такими, що не відбулися, або якщо особа після її обрання не набула депутатського мандата в порядку, встановленому цим Законом.

5. Проміжні вибори депутата призначаються Центральною виборчою комісією в порядку, встановленому цим Законом, у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в одномандатному окрузі.

6. Не залежно від виду виборів, забороняється їх призначення та проведення одночасно із проведенням виборів Президента України, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і виборів народних депутатів України.



Вибори відомі ще з часів так званої “вічової демократії” та є однією з найдавніших форм прямого народовладдя. Вони пройшли складний шлях становлення і розвитку, набуваючи якісно нових юридичних властивостей. На сьогодні вибори на загальнодержавному та місцевому рівні проводяться у більшості країн світу, за винятком теократичних монархій. З приводу визначення виборів існує розмаїття точок зору, які досліджувалися відомими вченими, такими як:

- М.Корнієнко, який вибори визначає як акт самоврядування народу;
- В.Погорілко, який вказує на необхідність інституту виборів для становлення правової держави та розвинутого громадянського суспільства;
- В.Шаповал, який визначає, що вибори є не тільки формою реалізації ідей представницької демократії і способом формування такого органу, як парламент, та й виступають у ролі однієї з визначальних характеристик природи самого народного представництва;
- В.Кравченко, який вказує на вибори як спосіб формування органів державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями їх посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих голосів за умов, коли на здобуття кожного мандата мають право балотуватися два і більше кандидатів;
- В.Чиркин, який зазначив, що найважливіший інструмент легітимності державної влади – це вибори. Вони забезпечують відбір політичної еліти, є однією з визначальних характеристик державного життя, державного режиму.



Отже, для сучасної України *вибори* – необхідний елемент народовладдя. Держава гарантує свободу волевиявлення громадян шляхом захисту демократичних принципів і норм вітчизняного і міжнародного виборчого права.

Так, ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлює: “Воля народу повинна бути основою влади Уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися згідно із загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування”.

У ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права записано: “Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців...”.



Отже, поняття “вибори” багатогранне, але в загальному вигляді вибори в Україні можна визначити як передбачену Конституцією та законами форму прямого народовладдя, за якою шляхом голосування формуються представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Реалізація громадянами права вибору є однією з найважливіших форм їх участі в управлінні державою. Організація і проведення виборів визначаються виключно законами України (ст. 92 Конституції України).

4.1.2. Функції виборів у демократичному суспільстві



У сучасному політичному процесі вибори мають багатоманітне призначення завдяки різноманітним їх *функціям*.

Передусім через вибори відбувається реалізація народного суверенітету.



Вибори забезпечують легітимізацію влади взагалі й конкретно того чи іншого представницького органу в межах його законодавчої компетенції. Участь громадян у виборах звичайно означає прийняття ними певного типу політичної системи, політичного режиму і правил формування органів влади, незалежно від ставлення населення до конкретних посадових осіб, уряду і правлячих партій. Вибори дають громадянам шанс переобрати уряд, який їх не влаштовує, чи ряд депутатів, замінити їх людьми, які користуються довірою. Тим самим криза конкретного уряду і його політики не призводить до відторгнення громадянами всього політичного ладу і до дестабілізації

політичної системи, не переростає в прагнення зруйнувати існуючий політичний порядок шляхом революції.

Як демократична форма обрання представників народу вибори забезпечують стабільність, поступовість і наступність існування влади. Вони є своєрідним фільтром складу представницьких органів – саме періодичні вибори дають змогу позбутися непопулярних, тих, хто скомпрометував себе, політиків, забезпечити основу для ефективного функціонування державного механізму та органів місцевого самоврядування.

Представницька система влади модифікує суспільство відповідно до інтегральних інтересів представників його соціальних груп, і таким чином забезпечує процес суспільного розвитку.

Під час виборчих кампаній здійснюється формування і вираження суспільної думки. Однак плюралізм сучасного суспільства має свої межі. Щоб не привести до анархії, хаосу і гострих руйнівних конфліктів, він має потребу в державному регулюванні, що відображає загальні цінності й інтереси громадян. За допомогою виборів забезпечується об'єднання більшості громадян навколо відповідної політичної платформи і лідерів, що її представляють, формується домінуюча в державі політична воля. Вираження цієї волі забезпечує урядові авторитет і підтримку, а це підвищує його дієздатність.

Вибори мобілізують виборчий корпус на рішення актуальних суспільних завдань. Роз'яснюючи громадянам свої програми, переконуючи людей у необхідності прийняти і підтримати відповідні політичні цінності і цілі, вказуючи шляхи реалізації їх, партії й окремі депутати тим самим мобілізують громадян на важливі для країни політичні дії.

Під час виборчого процесу відбувається розширення комунікацій, відносин представництва між інститутами влади і громадянами – кандидати регулярно зустрічаються з громадянами, вислуховують їхні думки і прохання, вносять корективи у свої виборчі платформи. Вибори – найважливіший канал зворотних зв'язків між громадянами і владою. Від їхньої дієвості дуже багато в чому залежить характер стосунків між керівниками держави і населенням, виникнення довіри чи недовіри, політичної участі чи відчуження, підтримки чи боротьби.



У результаті виборів оновлюється склад правлячої й опозиційної еліт, змінюється політична вага партій та їхніх представників, адже завдяки виборам відбувається рекрутування політичної еліти – входження громадян до складу політичної еліти, здійснення політичної кар'єри.

Конкурентна боротьба під час виборів та альтернативні політичні програми генерують оновлення суспільства, оскільки є своєрідним вікном для упорядкованих, інституційованих впливів на державу і суспільство. Вони дають можливість різним політичним силам подати власне бачення суспільних

проблем і висунути програми, як їх розв'язати. Тим самим стимулюється пошук оптимальних шляхів розвитку, забезпечується конкурентний добір політичних цінностей і альтернатив, створюються сприятливі можливості для подолання неефективної політики і утвердження нових, життєздатних ідей та політичних платформ.

Вибори дають змогу відкрито і привселюдно представити суперечливі інтереси, цінності й ідеї на суд народної думки, визначити реальну підтримку позицій тієї чи іншої сторони конфлікту, за допомогою авторитету громадської думки і державних інститутів переконати конфліктуючих відмовитися від найрадикальніших вимог і незаконних форм боротьби. Уже сама орієнтація учасників конфлікту на те, щоб його розв'язали виборці, як правило, спонукає їх відмовитися від крайнощів, пом'якшити свою позицію, шукати компроміси і рішення, прийнятні для більшості. Таким чином відбувається перехід політичних конфліктів у русло інституційованого мирного їх урегулювання.



Ефективність виборів забезпечується завдяки конституюванню опозиції та її підготовка до виконання функцій політичного керівництва. Зокрема, опозиція передбачає виконання функцій критики і контролю за урядом, а також виробляє альтернативну політику. Вибори, спонукуючи різні політичні сили до відкритого зіставлення своїх програм, до компромісів і коаліцій, сприяють консолідації опозиції. Крім того, будучи представленою в результаті виборів у парламенті, а нерідко й очолюючи уряд, опозиція готується до відповідального і компетентного керівництва державою після приходу до влади.

Під час виборчого процесу відбувається політична соціалізація населення, розвиток його політичної свідомості і політичної участі. Громадяни особливо інтенсивно засвоюють політичні цінності і норми, здобувають політичні навички і досвід, переглядають чи уточнюють свої політичні позиції. Роблячи вибір, виборці більш-менш ототожнюють себе з відповідними політичними силами. Усе це підвищує їхню політичну свідомість і активність. Вибори, таким чином, виступають механізмом політичного розвитку суспільства.



У результаті виборів створюється найважливіший інститут контролю за урядом – парламент, а також оформляється опозиція, яка звичайно ретельно стежить за дотриманням конституції і закону. Парламентський контроль спирається як на власні права, судові інстанції, так і безпосередньо на думку виборців. Побоюючись поразки на найближчих виборах, уряд звичайно змушений прислухатися до критики. Крім того, самі вибори являють собою найважливіший інститут контролю, оскільки вони дають виборцям змогу регулярно виносити свій вердикт про уряд і опозицію, змінювати склад органів влади, коригувати політичний курс.

4.1.3. Референдум як прояв демократії



Референдум – важлива форма безпосередньої демократії, що являє собою голосування виборців, шляхом якого приймається рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, які згідно із законом не можуть бути винесені на референдум, що є обов’язковими для виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких це рішення має імперативний характер.

У Законі України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 р. “*референдум*” визначено як “спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення, що мають вищу юридичну силу”.



Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їх основні соціальні функції:

– по-перше, референдум є одним з основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізація владних рішень;

– по-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету, оскільки за умов виконання певної конституційної процедури щодо всеукраїнського референдуму і виконання вимог закону щодо місцевих референдумів громадяни України, представники певної нації і народності нашої країни можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов’язаних із конституційним чи законодавчим регулюванням їх національних прав і свобод;

– по-третє, референдум є одним із способів формування громадської думки;

– по-четверте, референдум може бути використаний народом як противага рішенням органів державної влади, що не задовольняють інтересів громадян.

Із урахуванням теоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів та нормативних положень чинного законодавства про референдуми можна виділити такі види референдумів (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Види референдумів

Критерії класифікації	Види референдумів за критерієм
За правовою силою рішень референдуму	– консультативний – проводиться з метою виявлення позиції виборців із питання, вирішення якого залишається за органом державної влади або органом місцевого самоврядування; – імперативний – його рішення мають вищий, обов’язковий, конкретний і остаточний характер
За територією проведення	– загальнодержавний – проводиться на всій території держави; – місцевий – проводиться на території суб’єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці

Закінчення табл. 4.1

За способом проведення	– обов'язковий – проводиться з питання, яке згідно із законом може бути вирішене тільки референдумом; – факультативний – проводиться з питання, яке згідно із законом може бути вирішене як референдумом, так і в інший спосіб
За предметом референдуму	– конституційний; – законодавчий; – міжнародно-правовий; – адміністративний
За часом проведення	– допарламентський – проводиться до прийняття закону парламентом з метою з'ясувати думку виборців із цього питання; – післяпарламентський – проводиться після прийняття закону парламентом із метою його затвердження; – позапарламентський – закон приймається на референдумі в обхід парламенту
За суб'єктами ініціювання	– з ініціативи органу державної влади або органу місцевого самоврядування; – петиційний – референдум, який проводиться на вимогу громадян
За характером рішення, прийнятого шляхом референдуму	– затверджуючий (ратифікаційний) – референдумом виборці затверджують рішення парламенту (органу місцевого самоврядування); – скасовуючий – виборцям пропонується скасувати акт парламенту (органу місцевого самоврядування), який уже набув чинності

Найбільш важливим критерієм класифікації референдумів є предмет референдуму, що власне й визначає сутність і зміст кожного конкретно взятого референдуму, його значення для суспільства і держави.



Референдуми за предметом проведення поділяються на:

- конституційні – на всенародне голосування виноситься проект конституції або конституційні поправки;
- законодавчі – на всенародне голосування виноситься проект закону або чинний закон;
- консультативні – проводиться з метою виявлення громадської думки щодо принципового питання державного життя.



Юридичні наслідки цих референдумів різні.

1. Результати конституційного і законодавчого референдумів мають найвищу юридичну силу, тому не потребують затвердження. Вони є загальнообов'язковими для державних органів, слугують правовим підґрунтям їх правотворчої і правозастосовної діяльності.

2. Результати консультативного референдуму не є обов'язковими для винесення адекватного рішення з опитуваного питання. Вони мають дорадчий характер, розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами.



Референдуми за ступенем обов'язковості проведення є:

– обов’язкові – предметом таких референдумів є питання, віднесені Конституцією до виключного вирішення в результаті всенародного опитування (наприклад, відповідно до ст. 73 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України);

– факультативні – проводяться з метою виявлення громадської думки щодо конкретного питання, яке цікавить певну частину населення регіону (наприклад про встановлення вільної економічної зони у Харківській області).



За територією проведення референдуми можуть бути:

– загальнонаціональні – проводяться в масштабах усієї країни. Доцільно проводити перед референдумом всенародне або широке громадське обговорення питань, що вирішуються референдумом.

Відповідно до Конституції України (ст. 72) загальнонаціональний, усеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або Президентом. Призначення всеукраїнського референдуму відбувається відповідно до народної ініціативи за вимогою не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менше як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області.

Референдум в Україні не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Як уже зазначалося, виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України;

– місцеві – проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць (в унітарній та федеративній державах) або із метою вирішення найважливіших питань місцевого значення.



Досліджувати природу референдумів можливо за умов вивчення історії становлення цього інституту народовладдя. *Батьківщиною референдумів традиційно вважається Швейцарія.*

Саме у Швейцарії був проведений перший у світі достовірно відомий референдум у 1439 р. у швейцарському кантоні Берн. На ньому вирішувалося питання фінансового становища кантону: затвердження збору у розмірі на тиждень для погашення військової заборгованості. У подальшому позитивний досвід Берна був запозичений багатьма іншими кантонами Швейцарії. Перший у світі загальнодержавний референдум був проведений також у Швейцарії в 1802 р. Його предметом стало затвердження другої конституції Гальветичної республіки. З того часу в Швейцарії було проведено понад 400 референдумів.

У Франції інститут референдуму почав застосовуватися під впливом теорії народного суверенітету, розробленої Ж.-Ж.Руссо. У період з 1789 р. по

1839 р. у країні було проведено 8 загальнонаціональних референдумів, більшість – із конституційних питань.

У XIX ст. референдуми також поширилися в США, Австралії, Норвегії та інших країнах світу.

Але в 30-х рр. XX ст. інститут референдуму був суттєво дискредитований голосуванням у Німеччині в 1933 р. під час виходу країни з Ліги Націй; у 1934 р. – у зв'язку з поєднанням посади президента і рейхсканцлера; а в 1938 р. – аншлюсу Австрії Німеччиною. Ці антинародні по суті рішення були прийняті шляхом застосування найдемократичнішої форми безпосереднього народовладдя – референдуму.



На сьогодні референдуми стали важливим інститутом безпосередньої демократії в більшості країн світу, навіть у традиційних мусульманських країн. Так, у 2001 р. референдум був уперше проведений у теократичній монархії Бахрейн. На цьому референдумі 94% громадян ратифікували перший конституційний акт держави – Національну хартію, яка започаткувала конституційну реформу в країні.

Особливе значення референдуми набули в Європі після прийняття 12 січня 2005 р. Конституції Європейського Союзу, що ратифікувалася шляхом референдуму чи парламентської процедури в усіх державах ЄС.



В Україні історія становлення інституту референдуму має два основних періоди:

– перший період (1991–2000 рр.) – початок практикування референдумів в Україні;

– другий період (2000 р. – до сьогодні) удосконалення національної теорії та практики референдумів.

Проведення першого в історії України загальнонаціонального референдуму було призначено Верховною Радою Української РСР. Результати референдуму були переконливими – 90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. Протягом 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну державу визнали понад 100 країн світу.

Наступний всеукраїнський референдум за народною ініціативою був проведений у 2000 р. 16 квітня 2000 р. відбулося голосування з питань, виснесених на референдум, у голосуванні взяли участь 81,15% громадян України, що мають виборчі права. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; за обмеження депутатської недоторканності; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 350; за необхідність формування двопалатного парламенту. Утім, результати цього референдуму так і не були реалізовані.



Підсумовуючи сказане, зазначимо, що в Україні найбільш демократичною формою участі населення в державотворчих процесах є безпосередня демократія. До проявів безпосередньої демократії відносять: вибори, референдуми, мітинги, демонстрації, пікетування, народну ініціативу, діяльність політичних партій, плебісцити. Але лише вибори та референдуми отримали своє офіційне закріплення. Референдум є всенародною формою опитування з найважливіших питань державного життя шляхом голосування, у якому можуть брати участь усі громадяни, що мають виборчі права.

4.1.4. Становлення інституту виборів в Україні

Сучасне політичне життя українського суспільства неможливо уявити без виборів. Однак для розуміння сутності українського виборчого права необхідно наукове пізнання його історії.

Розглянемо її частково.



Виборність на території сучасної України існувала ще до виникнення держави. Елементи виборності спостерігаються, зокрема, у слов'янських племен. Керівництво в цих племенах здійснювалося кращими людьми, які обиралися. Це були переважно представники визнаних родів, що здобули пошану своєю діяльністю. Вони збиралися на “віче” (ради), де вирішували важливі питання життя племені, війни та миру. Ще стародавній літописець Прокопій писав, що слов'янами і антами не править один чоловік, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи – добрі чи лихі – вирішують спільно.

З утворенням і зміцненням Київської держави принципи виборності набули загального характеру, хоча публічна влада в Київській Русі ще не мала парламентських форм.

Подальший розвиток інституту виборності в Україні пов'язується з існуванням Гетьманської держави, Запорізької Січі і Слобідської України. Їм притаманна одна й та сама форма державного управління – демократична республіка. Носієм суверенної влади в цих республіках виступає весь народ. Спільною для названих державних утворень була тенденція поєднання функцій суспільно-політичних, державних із військовими. Усі державні інституції без винятків формувались тільки шляхом виборів. Акт, що має назву “Правовий Уклад та Конституції відносно прав і вольностей війська Запорозького”, названий Конституцією України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика, можна вважати першим нормативним актом писаного виборчого права України, оскільки він вперше фіксував принципи діяльності органів державної влади, порядок, терміни й періодичність скликання вищого представницького органу тих часів – Генеральної Ради.

Особливе місце в історії становлення інституту виборності за умов відновлення української державності посідають вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки. Норми Конституції Української Народної Республіки, що формували засади виборчого права України на той час, разом із Законом про вибори до Українських Установчих Зборів становлять значну віху в історії відродження демократичних основ виборів до вищих представницьких органів.

У радянській виборчій системі запроваджується своєрідна “подвійна стандартизація” для оцінки виборчого права і практики проведення виборів: одна шкала – декларована соціалістична демократія, побудована на принципах загальних, рівних, прямих і таємних виборів; інша – для внутрішнього користування, спрямована на забезпечення керівної ролі партії в суспільстві й державі. Це давало можливість протягом довгих років існувати режимові, за якого народ фактично був усунутий від реальної участі в установленні влади, вибори були перевіркою виборців на благонадійність і лояльність стосовно партії й держави, а роль виборчого права і, власне, самого виборчого законодавства (як сукупності матеріальних і процесуальних норм) зводилася майже нанівець.

Останній період радянської виборчої системи почався у 1985 р. з реформування всього масиву виборчого законодавства на території СРСР, у тому числі в УРСР. Виборчі кампанії 1988–1990 рр. можна назвати першими демократичними, або принаймні напівдемократичними виборами в СРСР. Уперше за період існування радянської влади в процесі виборів панувала політична боротьба, розмаїття думок і кандидатів.



Основні реформи виборчого законодавства були пов’язані з:

- 1) утвердженням як у законодавстві, так і у виборчій практиці загальноприйнятих принципів виборчого права і запровадженням нових, таких як змагальність або альтернативність, гласність, із розширенням гарантій запровадження цих принципів виборчого права впродовж усього виборчого процесу;
- 2) розширенням сфери судового захисту виборчих прав;
- 3) запровадженням більш чіткого правового регулювання всіх процедур виборчого процесу.

Після здобуття Україною незалежності в житті українського суспільства розвиток виборчого права зазнав істотних змін, тим самим підбив підсумок попереднього розвитку, визначив якісно новий етап в історії розвитку держави, відобразив затвердження нових концепцій чи поглиблення і розвиток колишніх.

Вибори в Україні на демократичних засадах почали проводитися одночасно з проголошенням незалежності нашої держави. Нагадаємо, що 1 грудня

1991 р., одночасно з проведенням всеукраїнського референдуму, який надав найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, були проведені вибори Президента України. З того часу відповідно до чинного законодавства України в нашій країні регулярно проводяться вибори представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На цьому етапі розвитку незалежної України система чинного виборчого законодавства складається з групи нормативно-законодавчих актів:

1) Конституції України;

2) законів України: “Про вибори народних депутатів України”; “Про вибори Президента України”; “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”; “Про Центральну виборчу комісію”; “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”; “Про доступ до публічної інформації”; “Про звернення громадян” тощо;

3) положень нормативних актів, що регулюють виборчий процес: норми адміністративного, процесуального, трудового, житлового, кримінального, цивільного, пенсійного, фінансового, господарського, митного, інформаційного, сімейного законодавства тощо.



Як висновок зазначимо, що Україна пройшла свій складний історичний шлях становлення інституту виборів, а українська нація зробила свій внесок до скарбниці загальнолюдських надбань, таких як свобода та безпосередня демократія.

Зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання та відтворення органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Це дає підстави характеризувати вибори як державотворчу функцію народовладдя.

Сьогодні вибори є одним з інститутів конституційного права. У конституційному праві термін “вибори” означає процедуру формування державного органу, представницького органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями посадової особи, що здійснюється шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожний представлений таким чином мандат можуть претендувати в установленому порядку два і більше кандидати.

4.1.5. Поняття і типи виборчих систем

Демократизм держави і суспільства насамперед визначається рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, наскільки встановлені процедури виявлення та здійснення волі народу можуть реально впливати на управління справами держави й суспільства. Найбільш ефективно такий вплив може справлятися у формі прямого (безпосереднього) народовладдя, під яким розуміється без-

посередня участь громадян у здійсненні державної влади, їх пряме волевиявлення під час прийняття державних рішень. Безпосередня участь громадян у здійсненні державної влади – пряме народовладдя – і є саме такою формою, яка забезпечує найбільший рівень впливу суспільства на діяльність державних структур. Одним із найбільш яскравих проявів прямого народовладдя в будь-якій країні є вибори.

Тема розвитку інституту виборів в Україні особливо актуальна на сучасному етапі трансформаційних перетворень у нашій країні, адже відомо, що становлення та поглиблення демократичних виборчих процедур є необхідною умовою та одним із критеріїв розвиненої демократичної політичної системи суспільства. Справді демократичне правове регулювання виборів є атрибутом лише демократичних країн із належним правовим регулюванням та наявністю громадянського суспільства. На жаль, Україна поки що лише прагне до подібного сталого правового регулювання виборів і стабільного громадянського суспільства. Але розбудова незалежної України як демократичної і правової держави повинна втілюватися й у становлення та розвиток інституту виборів. Усе це надає особливій актуальності зазначеній проблемі та зумовлює необхідність вивчення передумов і особливостей функціонування та реалій правового регулювання системи виборів в Україні.

Найчастіше під терміном “вибори” розуміють процес, у результаті якого певна спільність людей, почасти організована в політичні об’єднання, шляхом голосування формує державний орган чи заповнює вакантну виборну посаду. Утворені в результаті виборів органи або обрані посадові особи набувають права під час виконання своїх функцій виступати від імені певної спільноти людей і наділяються повноваженнями приймати загальнообов’язкові рішення.



Вибори в Україні – це передбачена в Конституції України та врегульована законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу і реалізується шляхом таємного голосування у формі обрання конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, призначення посадових осіб на посади.

Виборче право є важливою складовою принципу демократизму, одного із базових загальних принципів права. Цей принцип визначає, що право і законодавство повинні виражати волю народу, волю всіх і кожного. У свою чергу, право і законодавство визначаються та формуються через різноманітні форми народовладдя – безпосередню і представницьку демократію. Інститут виборів як одна із підвалин будь-якого демократичного суспільства знаходить своє відображення в конституційному праві, відповідно до якого вибори є інститутом права, зміст якої складається із сукупності відповідних норм Конституції

та законів про вибори публічних представницьких органів влади та виборних посадових осіб.

Отже, щодо конституційного права, то вибори є інститутом галузі права, зміст якого складається із сукупності відповідних норм Конституції України та законів про вибори народних депутатів, депутатів місцевих рад, сільських, селищних та місцевих голів, а також Президента України.



Конституційно-правовий інститут виборів – це сукупність норм галузі права, які регулюють процес обрання кандидатів у представницькі органи і на виборні посади.

Конституційно-правовий механізм виборів – один із небагатьох інститутів конституційного права, стосовно якого розроблені і визнані демократичною світовою спільнотою єдині міжнародні стандарти, закріплені як на світовому, так і на регіональному рівнях. На світовому рівні – це стандарти інституту виборів, викладені у ст. 21 Загальної декларації прав людини, а на регіональному (європейському) рівні – це детальні критерії демократичних виборів, вписані в документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 р.

Сам термін “виборче право” у конституційному праві має різні пояснення. Так, з одного боку, *виборче право* – це інститут конституційного права, який складається із правових норм, що регулюють порядок надання громадянам права брати участь у виборах публічних виборних колегіальних органів або виборних посадових осіб. У цьому сенсі виборче право своїми джерелами має національні конституції, конституційні закони, нормативно-правові акти національних парламентів, урядів та глав держави. З другого боку, *виборче право* – це суб’єктивне право кожного конкретного громадянина бути учасником конституційно-правових відносин, які виникають під час виборів. У такому разі виборче право означає право громадянина бути зареєстрованим як кандидат на виборну посаду чи до складу виборного колегіального органу, право на голосування тощо. Виборче право як суб’єктивне право громадянина у звуженому (спрощеному) вигляді іноді розглядають поділяючи на активне, пасивне та номінаційне.



У такому розумінні *активне виборче право* – це право громадянина брати участь у виборах шляхом голосування, *пасивне виборче право* – право бути обраним на посади у колегіальних органах чи на виборні посади, а *номінаційне виборче право* – це право висунення кандидатів на публічні виборні посади.

У виборчому праві та юридичній літературі поняття “виборча система”, як правило, вживається у двох значеннях – у широкому та у вузькому.



“Виборча система” у широкому значенні – це вся багатогранна система суспільних відносин, яка виникає у зв’язку із виборами органів публічної влади та завдяки якій вони отримують свою легітимність. Це й формування виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, включаючи весь процес організації та проведення виборів, визначення їх результатів, способів розподілу представницьких мандатів, порядок оскарження результатів виборів тощо. У деякому розумінні зміст поняття “виборча система” у широкому значенні корелюється із поняттям суспільного інституту виборів.



Поняття “виборчої системи” у вузькому значенні включає лише ту частину змісту поняття “виборча система” у широкому значенні, яка стосується способу підбиття підсумків голосування, певного способу розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб.

Саме виходячи з вузького розуміння змісту поняття “виборча система” у законодавстві більшості держав Європи та в законодавстві більшості демократичних держав світу закріплені й використовуються три основних типи виборчих систем, які відрізняються між собою окремими особливостями процесу голосування та установаження результатів голосування.



Типи виборчих систем:

- мажоритарна виборча система;
- пропорційна виборча система;
- змішана (мажоритарно-пропорційна або пропорційно-мажоритарна) виборча система.

Мажоритарна виборча система. Ця система є найстарішою із трьох згаданих вище виборчих систем, її назва походить від французького “majorite”, що означає “більшість”. Вона широко використовується на виборах органів публічної влади та публічних посадових осіб як у державах Європи, так і в інших державах світу. За цією системою відбуваються парламентські вибори в понад 75 країнах світу (Великобританія, Франція, США, більшість країн Латинської Америки, Африки тощо). Найбільш типові її різновиди передбачають виборче змагання конкретних кандидатів, які представляють різні політичні партії або виборчі блоки з голосуванням за конкретного кандидата по одномандатному виборчому окрузі та визнання обраною особи, яка отримала найбільшу кількість голосів виборців. При застосуванні мажоритарної системи виборчі округи найчастіше бувають одномандатними, хоча іноді трапляється варіант із багатомандатними округами.

Однією з модифікацій мажоритарної виборчої системи є так звана “англійська” модель мажоритарної системи *відносної більшості*, яка традиційно

застосовується у Великобританії, країнах Британської Співдружності та низці інших світу. Ця система передбачає обрання того кандидата, який набрав найбільше голосів з усіх претендентів, які балотувалися в одномандатному окрузі. У разі, якщо два або більше кандидати набрали однакову кількість голосів, то залежно від країни та обраної нею процедури може проводитись повторне голосування, вибори можуть бути визнані недійсними, переможцем може бути визнано найстаршого із цих осіб або переможець визначається шляхом процедури жеребкування. Недоліком мажоритарної системи відносної більшості вважається те, що вона не дає можливості урахувати інтереси всіх виборців округу, адже кандидат може бути обраним абсолютною меншістю виборців, хоча і відносною її більшістю на момент голосування, а голоси усіх виборців, які голосували проти зазначеного кандидата, пропадають. Прикладом можуть слугувати позачергові вибори міського голови міста Кіровограда у 2006 р., коли за переможця виборів проголосувало близько 8,5 тис. виборців із понад 185 тис. виборців, включених до списків (отже, міського голову 250-тисячного міста обрали менше ніж 4,5% виборців).

Інша, теж досить таки поширена серед країн світу модель мажоритарної виборчої системи, передбачає визнання обраним кандидата, який набрав понад 50% голосів виборців (50% плюс один голос). Якщо жоден кандидат не набирає такої кількості голосів у першому турі виборів, то серед двох переможців оголошується додатковий, другий тур виборів. Ця виборча система отримала назву французької моделі, або мажоритарної системи *абсолютної більшості*. Перевагою зазначеної системи виборів є видимий, на перший погляд, її потенційний демократизм: вона враховує голоси більшості виборців, хоча голоси виборців, подані проти, також втрачаються. Проте суттєвим недоліком мажоритарної системи абсолютної більшості є її низька результативність – доволі часто, незважаючи на низку повторних голосувань, на фоні низької виборчої активності (явки) виборців, у окремих округах публічних осіб так і не вдається обрати. Так, наприклад, на виборах народних депутатів України 1994 р., проведення яких регламентувалося Законом України “Про вибори народних депутатів України” від 18 листопада 1993 р., застосовувалася двотурова мажоритарна система абсолютної більшості як у першому, так і в другому турах виборів. Причому, якщо кандидати у другому турі не отримували абсолютної більшості голосів, то вони автоматично втрачали право балотуватися на повторних виборах у цьому окрузі. Така “радикалізація” виборчого законодавства призвела до того, що Верховна Рада України другого скликання розпочала свою роботу, маючи ледве більше двох третин від свого складу, а до кінця строку своїх повноважень так і не була сформована повністю. У 71 окрузі з тих, де не було обрано депутата, кандидат-переможець набрав понад 47% голосів (а подекуди – навіть і 49,7%), у кількох десятках округів

показники переможців були дещо гіршими. Повторні вибори, через відсутність у них рейтингових кандидатів, які вибували у попередніх виборчих етапах, часто показували ще гірші результати.



Цікавою та дещо незвичною є мажоритарна система абсолютної більшості, що передбачає подолання її неефективності шляхом запровадження альтернативного голосування (використовується в Австралії під час виборів Палати представників). Суть її в тому, що вже у першому турі виборів виборці не лише віддають перевагу певному кандидату, а й для інших кандидатів розставляють послідовність прихильності. У разі, коли в першому турі голосування жоден кандидат не отримує абсолютної підтримки, то кандидат, який отримав найменшу підтримку, вибуває із наступного туру, а по всіх інших проводиться повторне голосування. Цю процедуру повторюють доти, поки один із кандидатів не отримає абсолютної більшості голосів виборців.

Третім, досить рідкісним, різновидом мажоритарної системи виборів є модель *кваліфікованої більшості*, відповідно до якої кандидат має подолати законодавчо встановлений поріг кількості (або мати відповідний рівень підтримки) відданих за його кандидатуру голосів. Рівень кваліфікованої більшості встановлюється законодавством та, як правило, перевищує рівень 50% підтримки (рівень абсолютної більшості). Цей різновид мажоритарної системи доволі рідко використовується через свою низьку результативність внаслідок недостатньої виборчої активності громадян. Прикладів її застосування не так багато. Так, наприклад, кандидатові на пост президента Азербайджану для обрання на цю посаду необхідно набрати понад 2/3 голосів виборців, які взяли участь у голосуванні; інші модифікації цього різновиду виборчої системи до 1993 р. застосовувалися в Італії під час виборів Сенату, нині застосовуються в Чилі.

Пропорційна виборча система. Застосовується для обрання публічних колегіальних органів – національних парламентів, колегіальних органів місцевого самоврядування тощо. Передбачає, що представницькі мандати розподіляються пропорційно до кількості та часток голосів, поданих виборцями на виборах за список кандидатів від політичної партії або блоку політичних партій, інших виборчих об'єднань. Застосовується лише в багатомандатних виборчих округах (які, наприклад, включають ту чи іншу адміністративно-територіально одиницю або є загальнонаціональними). Вперше запроваджена в 1889 р. в Бельгії, нині у різних модифікаціях використовується у близько 60 країнах світу. Загальною тенденцією розвитку виборчих систем більшої частини ХХ ст. був рух до системи пропорційного представництва все більшої кількості держав світу.

У процесі застосування *жорстких списків* виборець голосує за список партії, яку він обирає, у цілому, а порядок розташування кандидатів у списку здійснюється на підставі рішення вищого партійного органу. Як правило, у ви-

борчому бюлетені вказуються лише назви партій, часом емблеми партій, іноді певна кількість перших кандидатів у партійних списках. Система жорстких списків практикується в Іспанії, Португалії, Ізраїлі, Росії, а також в Україні під час виборів народних депутатів.

Система *преференцій* передбачає, що виборець не просто голосує за списки партії, яку він обирає, а й робить помітку навпроти номера того кандидата в кандидатському списку від партії, якому він віддає свій голос. Таким чином, обирається той кандидат, який отримав найбільше число преференцій, у разі рівності кількості преференцій у кількох кандидатів від партії перевагу віддають тому, хто займає вище місце в партійному списку. Система преференцій практикується у Фінляндії, Бельгії, Нідерландах.

Система *напівжорстких списків* передбачає можливість для виборця голосувати:

- за список у цілому;
- визначати преференції, помітивши чи вписавши прізвища одного або кількох кандидатів;
- і за список у цілому, і за кандидатури одного чи кількох депутатів із партійного списку.

У першому випадку голоси виборців підраховуються за системою жорстких списків, а в другому – за системою преференцій. Такі системи практикуються в багатьох країнах світу, зокрема Швейцарії, Австрії, Італії.

Згідно з іншою класифікацією, враховуючи особливості пропорційної виборчої системи, іноді виділяють такі різновиди напівжорстких списків, як австрійський (виборець не може віддавати перевагу будь-якому кандидату та змінювати черговість кандидатів у списку, поданому партією), бельгійський (виборець має один голос, який може віддати або за список у цілому, або за конкретного кандидата, який входить до списку даної партії), швейцарський (виборець може проголосувати за список партії або за стільки кандидатів, скільки заміщується мандатів). Особливим різновидом пропорційної виборчої системи є ірландська система голосу, яка передає, що виборець має право визначити найкращого, на його думку, кандидата, а також тих кандидатів або кандидата, яким би він хотів передати свій голос у разі необрання першого кандидата.

Пропорційна система із жорсткими списками має свої переваги: під час голосування обирається передусім політична платформа і програма майбутньої діяльності партії; ця система найпростіша за формою здійснення і найдешевша. Також до позитивних моментів пропорційної виборчої системи можна віднести те, що вона забезпечує більш адекватне представництво політичних сил у виборних колегіальних органах; скорочує кількість “неврахованих” голосів виборців (тобто навіть при використанні виборчого бар’єру рідко буває,

щоб виявилися неврахованими більше однієї чверті голосів, тоді як, наприклад, за мажоритарної системи відносної більшості у разі наявності багатьох кандидатів може в окрузі бути враховано менше чверті, а в окремих випадках – менше п'ятої частини голосів виборців); дає підстави забезпечити представництво меншості в колегіальних органах; стимулює створення партій, розвиток політичного плюралізму, спонукає до політичного структурування суспільства. Недоліком її є те, що партійний список може “витягнути” у депутати, сенатори тощо невідомих, некомпетентних, непопулярних політиків; може мати місце слабкий зв'язок обраних депутатів із виборцями; спостерігатися деяка (іноді надмірна) залежність депутата від фракції; у колегіальному органі (парламенті) може бути утворена велика кількість фракцій, які змагаються між собою, що негативно може впливати на роботу всього колегіального органу; сприяє формуванню коаліційних урядів, які за природою є менш стійкими та схильні до розпаду; потенційно збільшується вплив партійних лідерів на членів партії при формуванні списків тощо.

На відміну від цього, система преференцій дає змогу розширити сферу волевиявлення саме виборців, оскільки вони голосують і за списки, і за персоналії. У цьому її перевага, проте недоліком є, так би мовити, мажоритарність – виборець орієнтується більше на окремих політичних осіб, а не на інтереси й завдання партії в цілому. Запровадження системи з напівжорсткими списками викликає необхідність подолати недоліки системи жорстких списків і преференцій.

Ще однією “обтяжливою” обставиною при запровадженні пропорційної системи є досить складна система обрахунку голосів виборців та повільна процедура встановлення остаточних результатів виборів. Це більш або менш складне математичне обрахування вимагає двоетапної операції. На початковій стадії кожен список отримує стільки місць, скільки разів він відповідає виборчому коефіцієнтові. Оскільки кількість місць, відведених для окремого списку, є загальною кількістю голосів, отриманих за цим списком, завжди залишаються кілька голосів. Ці голоси є остачею (або надлишком), яка враховується аж до логічного завершення розподілу голосів виборців. Виборчий коефіцієнт (виборча квота, виборчий метр) – це дільник, що використовується для визнання кількості місць, які отримає кожен список під час розподілу. Найчастіше використовують простий коефіцієнт, що розраховується після голосування шляхом ділення в кожному окрузі окремо загальної кількості поданих голосів на кількість місць на заміщення (заповнення).



Розподіл надлишків (остачі) голосів проводиться двома основними методами:

– метод найбільших надлишків включає розподіл місць за списком, що має найбільшу кількість непредставлених голосів, відкладених від першого розподілу, і так далі, поки всі місця не будуть розподілені;

– метод найбільшого середнього – метод, шляхом якого загальна кількість голосів, отриманих за списком, ділиться на кількість місць, уже отриманих за цим списком, плюс одне фіктивне місце. Список, який таким чином отримує найбільше середнє, отримує наступне місце і так далі, поки всі місця не будуть розподілені.

Існують інші методи обрахування надлишків.

З метою запобігання швидкому зростанню кількості дрібних, непередставницьких партій за пропорційних систем виборів запроваджують виборчий поріг (або бар'єр), який полягає в тому, що для участі в розподілі місць після голосування допускаються тільки ті партійні списки, що набрали певний, установлений у законодавстві, відсоток голосів. Ці пороги бувають різні, наприклад у Нідерландах – 0,67%, Ізраїлі – 1%, Швеції, Росії, Німеччині – 5%, Ліхтенштейні – 8%, Туреччині – 10%. В Україні за останнім парламентським виборчим законодавством – 3%.

Змішана виборча система. Прагнення знизити негативний ефект від недоліків мажоритарної та пропорційної систем породжує бажання поєднати переваги обох цих виборчих систем шляхом їх гібридизації. Так з'являються змішані виборчі системи. Існує досить широкий спектр змішаних систем, які є поєднанням мажоритарної та пропорційної систем. Принаймні 20 країн світу застосовують їх – серед них Німеччина, Італія, Угорщина, Польща, Грузія та багато інших демократичних держав. Змішані виборчі системи також часто застосовуються в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем або необхідно досягти компромісу між принципом представництва в парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду.



Поняття “змішана виборча система” можна тлумачити у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні вона передбачає паралельне використання при формуванні колегіального представницького органу або його окремих частин (палат) різних виборчих систем, у широкому значенні – “схрещування” елементів як пропорційної, так і мажоритарної систем (знову ж таки, із перевагою використання або пропорційної, або мажоритарної складових).

Виборчими системами, що віддають перевагу мажоритарному методу голосування при застосуванні окремих елементів пропорційного голосування, виступають такі змішані системи:

– система з єдиним голосом, що не допускає передачі голосу. Зміст її полягає в тому, що в єдиному багатомандатному виборчому окрузі виборець голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії. Така система практикується в Японії, Китаї;

– обмежене голосування, яке передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетеня, але їх має бути менше, ніж кількість депутатських місць для заповнення;

– кумулятивне голосування, яке передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки мандатів у окрузі, і може їх розподілити між усіма кандидатами, а може й віддати всі свої голоси тільки за одного з кандидатів.

Існує змішана система, що використовує переважно модифіковану пропорційну систему представництва.

Система з єдиним голосом, який передається, передбачає, що виборці голосують за одного кандидата незалежно від числа мандатів у виборчому окрузі, але при цьому виражають перевагу і щодо інших кандидатів.

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: певна частина представницького органу обирається за мажоритарним, інша – за пропорційним принципом. Прикладом такого паралельного комбінування є парламент Німеччини, де нижня палата – бундестаг – наполовину обирається за мажоритарною системою, а наполовину – за пропорційною. Такі ж самі чинники покладені в основу обрання парламентів Литви, Грузії, Словенії, Болгарії.

У цілому можна стверджувати, що в кожній із виборчих систем є як свої переваги, так і свої недоліки. Саме цим пояснюється широке розмаїття виборчих систем у сучасному світі, постійна модифікація та зміни у виборчому законодавстві.

4.2. Принципи виборчого права

Виборчі системи та виборчі правила формувалися протягом досить таки тривалого проміжку часу, часто видозмінювалися, мали та мають свої регіональні та національні особливості залежно від культурно-історичних умов становлення й розвитку. Результатом такої складної і тривалої еволюції виборчого права стало формування основоположних правил, що характеризують внутрішню суть цього складного, суперечливого і різностороннього явища, на яких власне і будуються всі виборчі закони, що у науковій літературі називають демократичними принципами виборчого права.

Як правило, у конституціях більшості демократичних країн серед основоположних принципів виборчого права згадуються такі принципи – загальні, рівні, прямі або непрямі вибори при забезпеченні таємного способу голосування. Інші виборчі правила більш детального та конкретного регулювання виборчого права, зазвичай, віднесені до регулювання спеціально ухваленими в рамках конституцій законами.



Принципи виборчого права – це аксіоматичні загально визнані демократичні умови визнання та здійснення виборчого права, які у своїй сукупності забезпечують реальний характер народного волевиявлення, і, як наслідок, легітимність виборних органів та осіб публічної влади.

Характерно, що принципи виборчого права знаходять своє закріплення не лише в національних конституціях багатьох держав, а й у міжнародно-правових документах. Так, ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлює, що воля народу повинна бути основою влади Уряду, ця воля повинна проявлятися в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися згідно із загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування. У свою чергу, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права проголошує, що кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців, допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.



Відповідно до демократичних норм, ст. 71 Конституції України проголошуються такі принципи виборчого права:

- принцип загального виборчого права;
- принцип вільних виборів;
- принцип рівного виборчого права;
- принцип прямого виборчого права;
- принцип таємності волевиявлення (голосування).

4.2.1. Принцип загального виборчого права

На сучасному етапі розвитку виборчого права в конституціях більшості країн проголошується принцип загального виборчого права. Як правило, конституціями або виборчими законами встановлюються окремі обмеження та винятки із цього принципу (так звані цензи). Серед них найчастіше зустрічаються ценз осілості, віковий ценз та ценз дієздатності особи.

Відповідно до принципу загального виборчого права в Україні у виборах мають право брати участь усі громадяни України, яким на день голосування виповнюється 18 років, за винятком тих, які не мають можливості свідомо здійснювати свої дії та керувати ними (особи, визнані судом недієздатними). Окремий виняток щодо загального виборчого права також передбачений Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, у якому в частині шостій ст. 4 вказано, що не мають права голосу на місцевих виборах військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які

за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, оскільки вони вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади.

Стосовно пасивного виборчого права, то принцип загального виборчого права має свої відмінності залежно від виду виборів. Так, відповідно до ст. 103 Конституції України, ст. 9 Закону України “Про вибори Президента України”, Президентом України може бути обрано особу (громадянина України), яка досягла тридцяти п’яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. У свою чергу, народним депутатом України, відповідно до ст. 76 Конституції України, ст. 9 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, у редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”, може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п’яти років. Натомість, відповідно до ст. 9 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10 липня 2010 р., депутатом місцевої ради, сільським, селищним або міським головою може бути обраний громадянин, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України, тобто громадянин України, якому виповнилося 18 років.

Досить специфічне обмеження загального виборчого права також встановлюється щодо осіб (громадян України), які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку. Зазначене обмеження діє на всіх видах виборів – Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Стосовно виборів Президента України, то законодавством України вводиться низка додаткових обмежень загального виборчого права. Так, частиною п’ятою ст. 9 Закону України “Про вибори Президента України” вводиться обмеження, відповідно до якого Президентом України не може бути висунута та обрана особа, що двічі підряд займала цей пост. Крім цього, частиною шостою ст. 9 Закону України “Про вибори Президента України” встановлюється, що особа, повноваження якої на посту Президента України були припинені достроково відповідно до Конституції України, не може бути висунута кандидатом на пост Президента України на позачергових виборах, призначених у зв’язку з вказаним припиненням повноважень.

4.2.2. Принцип вільних виборів

Принцип вільних виборів є загально визнаним у демократичному світі, відповідає міжнародним стандартам та виступає однією з ознак демократичних держав. Цей принцип означає, що кожен виборець самостійно, без будь-якого зовнішнього впливу чи тиску, виходячи із власних переконань, житте-

вого досвіду та власного сумління, вирішує – брати йому участь у виборах чи ні, балотуватися кандидатом чи ні, підтримати того чи іншого кандидата чи не підтримати жодного. Дотримання цього принципу є важливою умовою визнання виборів такими, що відбулися, дійсними, а обрані на цих виборах представницькі органи або посадові особи – легітимними. Стаття 71 Конституції України закріплює цей принцип та проголошує, що вибори до органів державної влади й органів місцевого самоврядування є вільними, виборцям гарантується вільне волевиявлення. Більш детально цей принцип розкривається у виборчому законодавстві України. Так, відповідно до ст. 6 Закону України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р. встановлюється, що вибори Президента України є вільними, виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється. Ця ж сама норма фактично дослівно продубльована у чинному Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”, яким регламентувалося проведення останніх виборів народних депутатів України, а також у чинному Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, відповідно до якого відбувалися останні місцеві вибори в Україні.

Принцип вільних виборів залишає за виборцем право відмовитися від участі у виборах, ухилитися від голосування. У демократичних державах це явище одержало назву “абсентеїзм”, суть якого полягає в тому, що через негативне ставлення до участі у виборах громадяни виявляють незадоволення існуючим у країні становищем, розчарованість у політичній та практичній діяльності органів влади, програмах кандидатів та політичних партій, показують недовіру до процедури і чесності виборів тощо. Слід підкреслити, що в окремих країнах (навіть демократичних) принцип вільних виборів у частині права виборця відмовитися від участі у голосуванні не застосовується – участь у голосуванні є обов’язковою. Так, наприклад, Федеральний закон Австрії від 27 листопада 1970 р. про вибори до Національної ради передбачає, що кожний, хто без поважних причин ухиляється від виконання обов’язку брати участь у виборах, вчиняє адміністративний проступок і карається грошовим штрафом у розмірі 3 тис. шилінгів, а в разі несплати навіть карається арештом на термін до двох тижнів.

4.2.3. Принцип рівного виборчого права

Принцип рівного виборчого права визначає встановлені законом рівні можливості для виборця впливати на результати виборів та однакові можливості бути обраним. Цей принцип передбачає, що всі громадяни України мо-

жуть брати участь у виборах на рівних засадах: усі виборці мають однакову кількість голосів, а кожен голос має однакову вагу порівняно з іншими голосами. Як наслідок, кожен виборець має однаковий із іншими вплив на результати виборів. Прийнято вважати, що виборче законодавство певної держави відповідає принципу рівного виборчого права, якщо в ньому дотримується низка вимог:

– кожен виборець на виборах має однакове число голосів. Залежно від прийнятої виборчої системи на кожних виборах це може бути, як правило, один або два голоси. Наприклад, за суто мажоритарної або суто пропорційної систем у кожного виборця є один голос, а за змішаної виборчої системи – уже два (один в одномандатному мажоритарному окрузі, а другий – у єдиному багатомандатному окрузі);

– у певній країні існує єдиний виборчий корпус – тобто всі виборці не поділені на жодні виборчі курії – соціальні, етнічні або інші групи з неоднаковим виборчим правом або представництвом;

– кожна посадова особа колегіального виборчого органу (наприклад депутат ради та ін.) має однаковий представницький мандат, тобто обирається від рівного числа мешканців або, що трапляється частіше, від рівного числа виборців;

– передбачаються однакові вимоги щодо порядку висунення та порядку реєстрації кандидатів на виборні посади, проведення ними передвиборчої агітації, однакові умови на всіх стадіях виборчого процесу, аж до визначення результатів виборів.

Відповідно до принципу рівного виборчого права ст. 76 Конституції України проголошує, що народні депутати України обираються на основі рівного виборчого права, те ж саме стосовно і виборів Президента України – у ст. 103 визначено, що Президент обирається на основі рівного виборчого права. У ст. 141 Основного Закону також вказується, що депутати сільської, селищної, міської ради обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, таким самим чином територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову.

Відповідно до Конституції України принцип рівного виборчого права закріплений і у виборчому законодавстві України. Так, у ст. 3 Закону України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р. встановлюється, що вибори Президента України є рівними: громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Кожен громадянин на виборах Президента України має один голос, який може використати у день голосування лише на одній виборчій дільниці. Стосовно права бути обраним, то в частині третій ст. 3 Закону гарантується, що всі кандидати на пост Президента України мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі. Частина четверта цієї

статті розширює та розкриває зміст рівного виборчого права – рівність прав і можливостей участі у виборчому процесі забезпечується заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів на пост Президента України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (останнє, до речі, вступає в певне протиріччя зі ст. 9, якою встановлена імперативна вимога щодо володіння кандидатом державною мовою), заборонаю втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України.

Відповідно, ст. 3 Закону України “Про вибори народних депутатів України” визначається зміст рівного виборчого права стосовно виборів народних депутатів:

- вибори депутатів є рівними – громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах;

- кожен виборець на виборах має один голос, який може використати лише на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців;

- усі кандидати в депутати мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі;

- рівність прав та можливостей кандидатів у депутати забезпечується заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, заборонаю втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес (за винятком прямо передбачених законом випадків), рівним та неупередженим ставленням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до кандидатів у депутати та партій – суб’єктів виборчого процесу, заборонаю використання партією під час фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду та коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації, рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб’єктів виборчого процесу.

На місцевих виборах рівність виборчого права забезпечується дотриманням вимог ст. 4 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, відповідно до якої декларується, що місцеві вибори є рівними, а громадяни України беруть участь у місцевих виборах на рівних засадах. У частині другій цієї статті зазначається, що кожен виборець на місцевих виборах, у

яких він бере участь, має один голос у багатомандатному виборчому окрузі та один голос в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, за винятком виборів депутатів сільських та селищних рад та сільських, селищних і міських голів, де кожен виборець має лише один голос у відповідному одному одномандатному окрузі. Виборець може використати свій голос тільки на одній виборчій дільниці, на якій він включений до списку виборців. Рівність прав і можливостей участі у виборчому процесі забезпечується:

- заборонаю привілеїв чи обмежень для кандидатів за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

- заборонаю втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених законом;

- заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації будь-яких інших коштів, ніж кошти, передбачені у на ці цілі у відповідному місцевому бюджеті (отримані як цільова субвенція з Державного бюджету України), та коштів власних виборчих фондів кандидатів і місцевих організацій партій, які висунули кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі.

Слід підкреслити, що в разі застосування на виборах повністю або частково мажоритарної системи (а саме виборів депутатів у одномандатних мажоритарних виборчих округах, на які ділиться та чи інша адміністративно-територіальна одиниця) для дотримання принципу рівного виборчого права необхідно, щоб утворені виборчі округи були однаковими (або за кількістю мешканців, або за кількістю виборців). Лише в цьому випадку принцип рівного виборчого права буде дотримано – кожен голос виборця матиме однакову вагу.

4.2.4. Принцип прямого виборчого права

Найчастіше під принципом прямого виборчого права розуміють право громадян обирати кандидатів на виборах безпосередньо. Однак слід зазначити, що як і самі вибори, так і виборче право, передбачають як прямі, так і непрямі вибори. Отже, пряме виборче право передбачає право громадян безпосередньо обирати своїх представників до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також бути самим обраним до них. Принцип прямого виборчого права застосовується в більшості держав світу під час виборів однопалатних парламентів (Україна, Молдова), виборів нижніх палат двопалатних парламентів (Польща), зрідка виборів верхніх палат двопалатних парламентів (Італія, Польща, США), практично повсюдно під час виборів президента країни (Україна, Росія, Болгарія, Австрія, Білорусь) та на місцевих виборах органів місцевого самоврядування.

На відміну від прямих виборів, у багатьох країнах світу виборче право передбачає право обрання громадянами того чи іншого представницького органу чи виборної особи не безпосередньо, а через вибраних ними представників, які вже потім колегіально обирають той чи інший орган або посадову особу – *непрямі вибори*. Існує два різновиди непрямих виборів – опосередковані та багатоступеневі.

Опосередковані вибори – це такий різновид виборів, що передбачають проведення виборів спеціально створеною для цього колегією виборців. Прикладом таких виборів можуть бути вибори Сенату у Франції, де за кандидатів у сенатори голосують такі категорії уповноважених виборців:

- члени нижньої палати парламенту, обрані від кожної адміністративно-територіальної одиниці (департаменту);
- представники місцевих рад – органів місцевого самоврядування;
- члени генеральних рад департаментів;
- спеціально обрані та делеговані для такого голосування члени муніципальних рад.

Багатоступеневі вибори – це такий різновид непрямих виборів, коли посадова особа або колегіальний орган обирається не спеціально створеною для цього колегією уповноважених осіб – виборців, а постійно діючим виборним органом. Прикладом таких виборів можуть бути вибори президентів парламентами (Греція, Латвія). В Україні процедура обрання голів рад (обласних, районних, районних у місті) також по суті має двоступеневу природу, хоча повноваження цих посадових осіб радше відповідають повноваженням спікера (розпорядника) ради, а не керівника відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Найчастіше застосовуються двоступеневі непрямі вибори, однак у деяких державах світу можуть відбуватися непрямі вибори і з більшою кількістю проміжних етапів – три- чи, навіть, чотириступеневі вибори. Наприклад, триступеневі вибори застосовуються у Китаї під час виборів більшості членів Всекитайських зборів народних представників.

У Конституції України загальний принцип прямого виборчого права закріплений ст. 71 (вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування). Стосовно виборів народних депутатів України, то цей принцип знаходить своє відображення у ст. 76 (народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки), стосовно виборів Президента України – у ст. 103 (Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років), стосовно виборів до органів місцевого самоврядування та виборів сільських, селищних і міських голів – у

ст. 141 Конституції України (де зазначено, що депутати обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки, а територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голови). Принцип прямого виборчого права на виконання Конституції України закріплено і у виборчому законодавстві.

Так, у ст. 1 “Основні засади виборів Президента України” Закону України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р. встановлюється, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Крім того, у ст. 4 “Пряме виборче право” додатково наголошується, що вибори Президента України є прямими, а громадяни України безпосередньо обирають Президента України.

Законом України “Про вибори народних депутатів України” принцип прямого виборчого права проголошується у ст. 1 “народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування” та деталізується у ст. 4 – “вибори депутатів є прямими, а громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку)”. Слід підкреслити, що саме у ст. 4 робиться наголос на тому, що голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), не суперечить принципу прямого виборчого права.

Основні засади проведення в Україні місцевих виборів, у тому числі й принцип прямого виборчого права, закріплені у Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. У ст. 2 цього Закону проголошується, що місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України та цим Законом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. У ст. 5 Закону конкретизується зміст прямого виборчого права та наголошується, що місцеві вибори є прямими, а виборці безпосередньо обирають депутатів та сільських, селищних, міських голів шляхом голосування за кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

4.2.5. Принцип таємності волевиявлення (голосування)

Змістом цього принципу є гарантування повної свободи волевиявлення, а дотримання цього принципу означає, що жоден контроль за волевиявленням виборців не допускається, тобто голосування відбувається без будь-якого зовнішнього спостереження і контролю, завдяки чому забезпечується справжня свобода волевиявлення виборця і свобода вибору. Принцип таємного голосування також передбачає, що ніхто не має права вимагати інформацію про те, як

голосував той чи інший виборець. Забезпечення дотримання принципу таємного голосування досягається передбаченими законодавством низкою спеціальних організаційних заходів та обладнанням приміщень для голосування спеціальними технічними елементами, завдяки якими вдається уникнути контролю за волевиявленням виборців. Найчастіше серед них використовуються кабінки для таємного голосування, конверти для бюлетенів, контроль незалежних та опозиційних політичних сил за перебігом голосування, паритетне формування виборчих комісій представниками різних політичних сил тощо.

Конституція України встановлює імперативну вимогу щодо таємного голосування – у ст. 71 зазначено, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються шляхом таємного голосування. Вимога щодо таємного способу голосування на виборах народних депутатів України закріплюється у ст. 76 Конституції України, теж саме щодо виборів Президента України – у ст. 103, щодо таємного способу голосування на місцевих виборах – у ст. 141 Конституції України.

Виборчим законодавством України зміст принципу таємного голосування додатково розширюється та закріплюється. Так, ст. 1 Закону України “Про вибори Президента України” встановлює, що Президент України обирається громадянами України саме шляхом таємного голосування; ст. 7 встановлює, що голосування на виборах Президента України є таємним, контроль за волевиявленням виборців забороняється; а у ст. 74 доволі детально встановлюються вимоги до технічного обладнання приміщень для голосування, завдяки яким забезпечується таємність волевиявлення громадян (наприклад у цій статті окремо вказано, що голосування проводиться в спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінки (кімнати) для таємного голосування. Приміщення для голосування повинно бути обладнане достатньою кількістю кабін (кімнат) для таємного голосування. Для малих виборчих дільниць кількість таких кабін (кімнат) повинна бути не менше двох, для середніх – не менше чотирьох, для великих – не менше шести. Розміщення обладнання в приміщенні для голосування планується таким чином, щоб місця видачі виборчих бюлетенів, вхід і вихід із кабін (кімнат) для таємного голосування, виборчі скриньки були в полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які мають право бути присутніми в приміщенні для голосування).

Те ж саме й щодо виборів народних депутатів України – ст. 1 Закону України “Про вибори народних депутатів України” як один із засадничих принципів виборів народних депутатів України проголошується таємність голосування; у ст. 7 “Таємне голосування” конкретизується зміст таємного голосування – голосування на виборах народних депутатів є таємним, контроль за волевиявленням виборців забороняється; членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця.

З метою організаційно-технічного забезпечення таємності голосування вимоги до приміщень для голосування викладені у ст. 81 Закону, де, зокрема, встановлюється, що голосування проводиться в спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабін для таємного голосування; що на одній виборчій дільниці облаштовується лише одне приміщення для голосування; що приміщення для голосування повинно бути обладнане достатньою кількістю кабін для таємного голосування, а розміщення меблів та обладнання у приміщенні для голосування планується таким чином, щоб місця видачі виборчих бюлетенів, вхід і вихід з кабін для таємного голосування, виборчі скриньки знаходилися у полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які мають право бути присутніми в приміщенні для голосування.

Аналогічні норми встановлені й для місцевих виборів у Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Таємне голосування як одна із засад виборчого процесу на місцевих виборах проголошується у ст. 2 згаданого Закону. Уже в ст. 7 Закону встановлюється, що голосування на місцевих виборах є таємним, а контроль за волевиявленням громадян у будь-якій формі забороняється. З метою забезпечення умов для проведення таємного голосування у ст. 68 Закону законодавець встановив низку конкретних вимог до приміщень для голосування та самої процедури голосування. Також у ст. 68 Закону встановлюється, що голосування проводиться у спеціально відведеному приміщенні, в якому обладнуються у достатній кількості кабін для таємного голосування; виборчі скриньки для голосування встановлюються так, щоб виборці при підході до них мали можливість проходити через кабін для таємного голосування; приміщення для голосування повинно бути обладнано таким чином, щоб місця видачі виборчих бюлетенів, кабін для таємного голосування, виборчі скриньки для голосування знаходилися у полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які мають право бути присутніми у приміщенні для голосування. На додаток до згаданого, частинами дев’ять та десять ст. 69 Закону визначено, що виборчий бюлетень заповнюється виборцем особисто в кабін для таємного голосування, присутність інших осіб при цьому забороняється (у виключних випадках, враховуючи стан здоров’я голосуючого, можна скористатися допомогою сторонніх, не зацікавлених, осіб), а виборець не має права передавати свої виборчі бюлетені будь-яким іншим особам.

4.3. Управління виборчим процесом та виборчі технології

4.3.1. Правове регулювання парламентських виборів в Україні

Важливою особливістю України серед інших посткомуністичних держав є часта непередбачувана (іноді навіть блискавична безпосередньо напере-

додні проведення виборів, як, наприклад, це було перед місцевими виборами 31 жовтня 2010 р.) радикальна зміна виборчого законодавства. З одного боку, це відображає швидку еволюцію суспільства в Україні, а з другого – свідчить про відсутність культури (сталих традицій) проведення виборчих кампаній та бажання влади шляхом маніпуляцій із виборчим законодавством утриматись при владі. І дійсно, практично кожні чергові вибори народних депутатів України, Президента України, а також і місцеві вибори регулювалися іншим законодавчим актом.

Якщо не враховувати радянський досвід проведення виборів в Україні (за винятком останніх виборів часів “перебудови”, коли з’явилися перші ознаки альтернативності та змагальності кандидатів, перші елементи вільної агітації і свободи волевиявлення), то виборчий досвід (виборча історія) українського суспільства включає в себе низку виборчих кампаній, а саме:

- вибори народних депутатів СРСР 1989 р.;
- вибори народних депутатів Верховної Ради України (УРСР) 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 та 2007 р.;
- вибори Президента України 1991, 1994, 1999, 2004 та 2010 р.;
- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів (місцеві вибори) 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 та 2010 р.

Історія власне конституційного права (конституційного регулювання інституту виборів) незалежної Української держави (починаючи з 1 грудня 1991 р. та дотепер) пов’язана з двома абсолютно різними редакціями Основного Закону – Конституцією (Основним Законом) Української РСР, прийнятою на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев’ятого скликання 20 квітня 1978 р. та з Конституцією України, прийнятою на п’ятій сесії Верховної Ради України другого скликання 28 червня 1996 р. До останньої в період гострого суспільно-політичного протистояння (так званої Помаранчевої революції) у грудні 2004 р. Законом України № 2222-IV були внесені зміни, які побічно стосувалися й регулювання окремих аспектів інституту виборів, однак останні були скасовані, оскільки визнані Конституційним Судом такими, що не відповідають Конституції України через порушення конституційної процедури їх розгляду та прийняття.



За цей період (з 1989 року і дотепер) у процесі всіх перерахованих вище виборчих кампаній діяли такі законодавчі акти (не враховуючи чисельні зміни, які вносились до цих базових законодавчих актів різними законами), що регулювали проведення виборів:

1. *Вибори народних депутатів СРСР:*

- Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік “Про вибори народних депутатів СРСР” від 1 грудня 1988 р.

2. *Вибори народних депутатів Української РСР та України:*

– Закон Української РСР “Про вибори народних депутатів Української РСР” від 27 жовтня 1989 р.;

– Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 18 листопада 1993 р.;

– Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 24 вересня 1997 р.;

– Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 р.;

– Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 р. у редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 7 липня 2005 р.

3. *Вибори Президента України (Української РСР):*

– Закон Української РСР “Про вибори Президента Української РСР” від 5 липня 1991 р.;

– Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про вибори Президента Української РСР” від 24 лютого 1994 р. як нова редакція Закону Української РСР “Про вибори Президента Української РСР” від 5 липня 1991 р.;

– Закон України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р.;

– Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України” від 18 березня 2004 р. як нова редакція Закону України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р.

4. *Місцеві вибори (вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів):*

– Закон Української РСР “Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР” від 27 жовтня 1989 р.;

– Закон України “Про вибори депутатів та голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад” від 24 лютого 1994 р.;

– Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим” від 12 лютого 1998 р.;

– Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від України 14 січня 1998 р.;

– Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 р. зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 21 грудня 2005 р.;

– Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10 липня 2010 р.

Отже, як видно із вищенаведеного переліку виборів та основних законів, які їх регулювали, то в Україні за останні 20 років відбулося 20 виборчих кампаній, що регулювалися 16 ключовими законодавчими актами (без урахування численних змін, що до них вносилися, але з урахуванням виборів народних депутатів СРСР 1989 р. та з урахуванням Закону СРСР, який регулював їх проведення). У цей період діяли дві редакції української конституції – Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квітня 1978 р. та Конституція України від 28 червня 1996 р.

Стосовно виборів до Верховної Ради України (Української РСР), то, наприклад, вибори народних депутатів Української РСР, що відбулися у 1990 р., регулювалися Законом Української РСР “Про вибори народних депутатів Української РСР”, який був ухвалений у 1989 р. Наступні вибори народних депутатів (уже не Української РСР, а України), які відбулися у 1994 р., регулювалися Законом України “Про вибори народних депутатів України”, який був ухвалений у 1993 р. Вибори народних депутатів України 1998 р. знову ж таки проводилися за новим законом – Законом України “Про вибори народних депутатів України”, який був прийнятий у 1997 р. Наступні чергові вибори народних депутатів України відбулися у 2002 р. і також регулювалися новим Законом України “Про вибори народних депутатів України”, який був прийнятий у 2001 р. Традиція зміни виборчого законодавства збереглася й надалі – наступні чергові вибори народних депутатів України (2006 р.) відбувалися за Законом України “Про вибори народних депутатів України”, який був прийнятий у 2005 р. як повністю оновлена редакція раніше ухваленого Закону. Позачергові вибори народних депутатів України 2007 р. відбулися без радикальної зміни виборчих правил – за Законом України “Про вибори народних депутатів України”, який був ухвалений ще у 2005 р. і діяв під час попередніх виборів. Слід відмітити, що більшість із вище згаданих законів неодноразово зазнавали суттєвих корекцій шляхом внесення у них змін згідно із іншими Законами України. Окремі із них носили настільки ґрунтовний характер, що фактично змінювали самі базові закони. Деяко осторонь цього ряду стоїть Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік “Про вибори народних депутатів СРСР” від 1 грудня 1988 р., згідно із яким проводилися перші і останні “частково демократичні” вибори народних депутатів СРСР 1989 р.



Отже, починаючи із 1989 р. та дотепер, в Україні відбувалося сім виборчих кампаній із виборів народних депутатів України (сюди ж відносяться і вибори народних депутатів УРСР та СРСР), які регулювалися шістьма базовими виборчими законами (без урахування числен-

них змін та доповнень, які вносилися у кожен з цих базових редакцій виборчих законів).

Стосовно виборів Президента України, то тут також відмічається часта зміна виборчого законодавства. Так, перші вибори Президента України 1991 р. відбувалися за Законом Української РСР “Про вибори Президента Української РСР”, який був ухвалений 5 липня 1991 р. Вибори Президента України 1994 р. відбулися за новою, кардинально відмінною від попередньої, редакцією цього Закону, яка була ухвалена ВРУ в 1994 р. Наступні вибори Президента України відбулися у 1999 р., порядок їх проведення регламентувався Законом України “Про вибори Президента України” від 5 березня 1999 р. № 474-XIV. Вибори Президента України 2004 р. відбувалися за повністю оновленою редакцією попереднього Закону України “Про вибори Президента України”, яка була ухвалена Верховною Радою України 18 березня 2004 р. Окремо слід відмітити, що у 2004 р. з метою урегулювання правової колізії так званого “третього туру” для проведення повторного другого туру президентських виборів був ухвалений спеціальний Закон України “Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року”, який діяв лише під час проведення повторного другого туру виборів та відразу після підбиття підсумків виборів втратив свою чинність. Президентські вибори 2010 р. проводилися за Законом України “Про вибори Президента України” від 18 березня 2004 р. зі змінами та доповненнями, внесеними пізніше низкою законодавчих актів.

Останні позачергові вибори Президента України відбулися 25 травня 2014 р.



Таким чином, за два останні десятиліття в Україні проведено шість виборчих кампаній із виборів Президента України, які проводилися щонайменше за чотирма базовими редакціями виборчих законів (також без урахування численних змін та доповнень, які вносилися у кожен з цих базових редакцій виборчих законів).

Виборче законодавство щодо місцевих виборів (виборів депутатів місцевих рад та депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також (у різні роки) голів рад або сільських, селищних та міських голів) також регулярно, практично до кожних чергових виборів, змінювалося. Так, місцеві вибори 1990 р. регулювалися Законом Української РСР “Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР” 1989 р. Уже наступні місцеві вибори, які відбулися у 1994 р., регулювалися іншим законодавчим актом – а саме Законом України “Про вибори депутатів та голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад”, який був ухвалений 24 лютого 1994 р. Чергові місцеві вибори 1998 р. регулювалися вже зовсім іншими законами України. На цих виборах законодавцем було впер-

ше застосовано використання окремих законів для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим”, ухвалений Верховною Радою України 12 лютого 1998 р.) та для виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних та міських голів інших адміністративно-територіальних одиниць України (Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, ухвалений Верховною Радою України 14 січня 1998 р.). Ці ж самі законодавчі акти (з низкою змін, які були внесені іншими законами України, однак не призвели до їх радикального редагування, а радше мали “косметичний” характер) регулювали проведення чергових місцевих виборів, які відбулися у 2002 р. Місцеві вибори 26 березня 2006 р. проводилися, за усталеною українською традицією, вже на базі нового Закону України. Це Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, який був ухвалений Верховною Радою України у 2004 р. й ще задовго до виборів (у 2005 р.), зазнав досить суттєвих змін та коректив відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 21 грудня 2005 р. Останні місцеві вибори за сталою українською традицією знову відбулися за повністю оновленим виборчим законом.



Отже, за два останні десятиліття в Україні відбулося сім чергових місцевих виборів (виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів), що регулювалися сімома різними законами про вибори.

4.3.2. Організаційно-функціональна структура системи державного управління виборчим процесом в Україні



Поняття “система” з самого початку належало до систематичного викладення знань, хоча й такого, що відображало закономірності подій, які існують незалежно від цих знань. Саме в такому розумінні вивчав системи Е.Б. де Кондільяк. Опублікований ним у середині XVIII ст. “Трактат про системи” був фактично першим великим дослідженням на цю тему. На думку Е.Б. де Кондільяка, “будь-яка система є не що інше, як розташування різних частин певного мистецтва або науки в певному порядку, в якому вони всі взаємно підтримують одне одного і в якому останні частини пояснюються першими”. Це визначення тривалий час вважалося класичним. У той період про системність самого навколишнього світу й окремих його явищ (мається на увазі об’єктивна системність як власність) ніхто не говорив.

Лише у ХХ ст. з появою досліджень, зорієнтованих на розгляд явищ, що відбувалися, і всього світу в цілому як систем, теоретична розробка проблематики систем піднялась на якісно новий рівень. Великою мірою цей теоретико-пізнавальний процес сприяв значному поширенню системного підходу особливо в середині і другій половині ХХ ст. Результатом цього стала поява великої кількості визначень поняття “система”.

Зазначимо, що оскільки до завдань нашого дослідження не входить їх аналіз, робочим визначенням цього поняття будемо вважати таке: система – це сукупність взаємопов’язаних елементів, що утворює певну цілісність, яка володіє певними властивостями, які не зводяться до суми властивостей її елементів.

Система, тобто внутрішньо організована єдність деяких елементів, являє собою нову якість порівняно з несистемним набором тих самих елементів. Це визначив А.Богданов, який писав, що “організоване ціле виявилось насправді практично більшим від простої суми частин, але не тому, що в ньому створювалися із нічого нові активності, а тому, що його наявні активності поєднуються більш успішно, ніж протидії опору, що протистоять їм”.

Як слушно зауважив Е.Вінограй, пізнання систем, особливо надскладних, пов’язане із значними труднощами. Дослідження таких об’єктів стикається з численними спотворюючими ефектами і нелінійними переломами, надзвичайною складністю, протиріччями і неоднозначністю ситуацій.

Крім того, Е.Вінограй говорить про те, що найважливіші особливості пізнання систем зумовлені характерними для них якостями цілісності та складності. Цілісність проявляється в інтегрованості (що пов’язується з функціональною орієнтованістю різних протиріч і модифікацій властивостей елементів під впливом інтегрованих сил), активності, зв’язаності, циклічності, послідовності. Складність виявляється у протиріччях, стохастичності, тобто вірогідному характері поведінки великих систем, в альтернативності побудови і динаміки систем.

Н.Нижник та О.Машкова вважають, що, аналізуючи державне управління як цілеспрямований процес, можна не звернути увагу на те, чия мета реалізується в процесі управління, тобто кому потрібне це управління. Необхідно розглянути поняття “об’єкт”, що є джерелом цілей, які реалізуються управлінням, суб’єктом. При цьому під суб’єктом не обов’язково розуміти конкретну особистість. Це може бути група людей, об’єднаних за певною ознакою, і навіть якщо розглядати управління глобально, – глобальними об’єктами, такими як навколишнє середовище; якщо суспільство не хоче використовувати цілі, поставлені державними управліннями, тоді потрібно змінювати цілі або дати можливість державним інститутам, які від імені суспільства поставили зазначені цілі, самовдосконалити, самоорганізувати і самоуправляти цілями, тобто виробити нову парадигму державного управління.



Якщо стан об'єкта задовольняє потреби суб'єкта, то управління йому не потрібне. Якщо ж стан об'єкта не влаштовує суб'єкт, то йому необхідно так організувати вплив на об'єкт, щоб перевести його у новий стан, який задовольнить суб'єкт. Цей вплив і є управлінням: його джерелом є незадоволеність суб'єкта саме ситуацією, що склалася в об'єкті.



Система – це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення. Єдність системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли зі зміною одного з них змінюються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням.

Для формування демократичної системи державного управління, як зазначає О.Скрипнюк, обов'язковою умовою має бути забезпечення участі народу в організації державної влади та органів місцевого самоврядування, яке передбачає чітку нормативно-правову фіксацію низки принципів виборчого права, які стосуються як порядку підготовки, так і процесу проведення виборів. У разі відірваності громадян країни від управлінської системи і відсутності доступу до неї така система державного управління жодним чином не може називатися демократичною.



Отже, тепер можна говорити про створення системи управління, під якою розуміють усі необхідні алгоритми обробки інформації і засобів їх реалізації, об'єднані з метою досягнення поставлених цілей управління в об'єкті. Зауважимо, що система управління далеко не завжди реалізується в “металі”. Вона може бути реалізована у вигляді системи правил, договорів і обов'язків, які реалізуються в процесі управління.

Загальна теорія систем у новому, цілісному вигляді рідко застосовувалась до аналізу державно-управлінських та політичних явищ, процесів. Але останнім часом ціла низка основних понять цієї теорії стала використовуватися, особливо таких, як система, диференціація, стійкість, рівновага та зворотний зв'язок.

У науці управління, як і в інших науках, поняття та категорії теорії систем мають тенденцію ставати загальнозживаними. Крім того, існує загальна теорія систем до проблеми змін, криз та конфліктів, що розвиваються в системах.

На нашу думку, науковці дробили й послаблювали державно-управлінську реальність у виборчому процесі замість того, щоб розглядати її як сукупність, у свою чергу, включену в ще більш широку сукупність.



Поняття “система державного управління виборчим процесом” допускає таку переорієнтацію, оскільки система визначається як сукупність взаємопов’язаних елементів. Відповідно систему державного управління виборчим процесом необхідно розглядати і як сукупність державно-управлінських взаємодій, що відбуваються в суспільстві у виборчих процесах як занурених у середовище і реагуючих на його впливи. Ця система є частиною соціального цілого, з яким вона перебуває у складних відносинах.

Необхідно зазначити, що система державного управління виборчим процесом в Україні займає центральне місце в системі державного управління та держави в цілому. Саме завдяки цій системі абстрактні приписи та формули виборчого законодавства отримують конкретне соціальне спрямування та реалізуються елементами цієї системи. На жаль, система державного управління виборчим процесом ще не отримала глибокого та комплексного висвітлення в управлінській літературі. Окремі її елементи досліджувались і вивчаються, але системного дослідження цього об’єкта не існує.

Разом з тим значення конструктивної та ефективної системи державного управління виборчим процесом в Україні для забезпечення реалізації публічного політичного виборчого права громадян важко переоцінити. Адже саме система державного управління виборчим процесом фіксує елементи, на які в той чи інший період поширюється дія окремих норм права; система також визначає структуру та види діяльності, яку можуть або мають здійснювати елементи системи; система є умовою для можливого приведення в дію соціальних юридичних засобів забезпечення виборчих прав громадян та обов’язків інших учасників та елементів системи.

Це свідчить про те, що система державного управління виборчим процесом є універсальним засобом забезпечення зв’язку законодавства про вибори та виборчого процесу з виборчою практикою, служать єдиним способом прогнозування нормативної моделі організації виборчих процесів на фактичні, соціальні-політичні процеси, що утворюють виборчі процеси.

Реалізація виборчих процесів неможлива поза системою державного управління виборчим процесом в Україні. Система державного управління виборчим процесом являє собою обов’язковий компонент у механізмах держави.

Загальний характер системи поділяють не всі дослідники. Так, Р.Халфіна, торкаючись основоположних конституційних норм, зазначає, що вони реалізуються не у правовідносинах, а лише створюють передумови для реалізації, деталізуючи їх актив у конкретних правовідносинах.

Якщо підтримати цю позицію, то політичне суб’єктивне право громадян обирати та бути обраним до органів державної влади й органів місцевого самоврядування є лише передумовою до формування виборчого законодавства, а воно не може бути реалізоване учасниками та елементами системи дер-

жавного управління виборчим процесом через матеріальні та процесуальні норми, та, відповідно, не тягне за собою обов'язків державних та місцевих органів, їх посадових осіб.

З цим важко погодитись. Правовий вплив конституційних норм, здійснення їх юридичних властивостей можливе виключно через правовідносини, які складаються та діють через систему державного управління виборчим процесом.

Як наслідок, система, що впливає та функціонує на основі правових норм, характеризується меншим ступенем конкретності, часто відсутністю індивідуалізованих управлінських зв'язків та її елементів.

Разом з тим елементи системи державного управління виборчим процесом володіють підвищеним нормативним потенціалом, не тільки впливаючи на адресатів норм, які справляють безпосередній вплив на зміст та структуру законодавства, що їх супроводжує.

Елементи зазначеної системи також відрізняються особливим публічно-правовим статусом.

До суб'єктів системи державного управління виборчим процесом ми відносимо: виборців, кандидатів, виборчі комісії та їх членів, виборчі об'єднання (блоки); спостерігачів, довірених осіб; політичні партії; Апарат Верховної Ради України; Апарат Адміністрації Президента України; Секретаріат Кабінету Міністрів України; Центральну виборчу комісію; державні органи; прокуратуру України; суди України.



Головним суб'єктом системи державного управління виборчим процесом є виборці та кандидати, без яких неможлива реалізація права громадян обирати та бути обраними.

Вони виступають основними уповноваженими учасниками виборчого процесу, оскільки від них залежить зміст та динаміка державного управління виборчим процесом, що в остаточному підсумку забезпечує здійснення належних їм виборчих прав.

У науковій літературі існує думка, що особливим суб'єктом виборчого процесу є народ як єдиний суверен та носій влади, який володіє абсолютною правосуб'єктністю. Ми вважаємо, що це не зовсім так. Народ, що історично та територіально має вищу соціальну спільність, може бути розглянутий як суб'єкт політичної системи, що не потребує формальної визначеності та юридичної персоніфікації її учасників.



Народ як соціально-політичний феномен є єдиним джерелом влади. Але передача цієї влади виборчим органам здійснюється громадянами. Громадяни – це головний адресат виборчого законодавства та єдиний володар права обирати і бути обраними. Без участі громадян мета ви-

борів не може бути досягнута, оскільки не буде вільного волевиявлення безпосередніх володарів виборчих прав.

В Україні підходи до визначення обсягу повноважень виборчих комісій та характеру їхніх взаємозв'язків між собою є такими, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виконують допоміжну роль в організації виборчого процесу, а ключові функції у відповідній сфері покладаються на Центральну виборчу комісію та окружні виборчі комісії територіальних виборчих округів. Так, у частині другій ст. 35 Закону України "Про вибори народних депутатів України" забороняється державним та місцевим органам влади втручатися у виборчий процес, крім випадків, передбачених Законом.

Як уже зазначалось, систему управління виборчим процесом в Україні очолює Центральна виборча комісія як постійно діючий колегіальний державний орган.

Окружні виборчі комісії з виборів народних депутатів України, відповідно до виборчого законодавства України, формуються Центральною виборчою комісією. Окружні виборчі комісії, у свою чергу, формують дільничні виборчі комісії. Варто зазначити, що формування як окружних, так і дільничних виборчих комісій відбувається тільки за поданням політичних партій, виборчих блоків політичних партій. Участь у роботі цих комісій державним службовцям, представникам органів місцевого самоврядування виборчим законом заборонена. Тобто правом формувати представницькі державні органи та органи місцевого самоврядування наділено тільки політичні партії.



Водночас слід зазначити державні органи України, які беруть участь у виборчих процесах, зокрема:

1. *Кабінет Міністрів України* визначає порядок перерахування коштів, необхідних для складання загальних списків виборців, встановлює розмір та порядок виплати винагороди працівникам, зайнятим в організації виборчого процесу, встановлює порядок оплати або відшкодування послуг, що надаються виборчим комісіям, встановлює порядок закупівлі товарів, оплати робіт, послуг для підготовки і проведення виборів та встановлює порядок і розмір відшкодування збитків, заподіяних життю, здоров'ю чи майну члена виборчої комісії у зв'язку з виконанням ним обов'язків члена виборчої комісії.

2. *Міністерство фінансів України* спільно з Центральною виборчою комісією встановлює порядок фінансування виборчих комісій, порядок здійснення Центральною виборчою комісією та відповідними органами Державної контрольно-ревізійної служби України контролю за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів народних депутатів України, та затверджує форму декларації про майно й доходи кандидата у народні депутати України.

3. *Державне казначейство* у триденний строк з дня оголошення про початок виборчого процесу перераховує Центральній виборчій комісії кошти на підготовку і проведення виборів, інформує ЦВК про повернення на її рахунок коштів, не використаних окружною виборчою комісією на підготовку та проведення виборів, та спільно з Центральною виборчою комісією затверджує форму фінансового звіту окружної виборчої комісії.

4. *Національний банк України* за погодженням із Центральною виборчою комісією встановлює порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій та спільно з Центральною виборчою комісією та уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі зв'язку встановлює порядок здійснення контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій.

5. *Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи* у своїй діяльності:

- утворюють та складають списки виборців;
- утворюють територіальні виборчі комісії;
- за зверненням відповідної окружної виборчої комісії надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації;
- зобов'язані відвести місця та обладнати стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації;
- забезпечують через свої відповідні служби зняття передвиборних агітаційних матеріалів за день до виборів;
- вносять до відповідних окружних виборчих комісій подання щодо утворення звичайних та спеціальних виборчих дільниць;
- передають списки виборців на паперових носіях (у двох примірниках) та в електронному вигляді відповідним окружним виборчим комісіям;
- сприяють виборчим комісіям у реалізації їх повноважень: надають їм необхідні приміщення;
- сприяють в облаштуванні цих приміщень; забезпечують їх охорону, а також охорону виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації;
- надають транспортні засоби і засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніку, що підлягають поверненню після припинення діяльності виборчих комісій;
- сприяють офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій у здійсненні ними їхніх повноважень;
- здійснюють приймання та забезпечують зберігання виборчої та іншої документації і матеріальних цінностей на етапі припинення діяльності виборчих комісій;

– після припинення дільничних та окружних виборчих комісій зобов'язані забезпечити збереження виборчих скриньок, кабін для голосування, печаток, штампів цих виборчих комісій, методичної літератури, що надавалися виборчим комісіям на період виборчого процесу.

6. *Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення* контролює рівність доступу всіх партій до телерадіоэфірів.

7. *Міністерство закордонних справ та Міністерство оборони України* збирають і надають достовірну інформацію для уточнення та складання списків виборців, визначають перелік держав, де проживає значна кількість виборців України, та утворюють необхідні виборчі дільниці, подають до дільничної виборчої комісії відповідної підвідомчої виборчої дільниці списки виборців, передають виборчі бюлетені дільничним виборчим комісіям та сприяють офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій у здійсненні ними їхніх повноважень.

8. *Міністерство юстиції України* засвідчує копії свідочств про реєстрацію політичних партій, що утворили виборчий блок політичних партій, та їх статутів.

9. *Державна фіскальна служба України* за дорученням Центральної виборчої комісії перевіряє достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно та доходи кандидата у народні депутати України.

10. *Правоохоронні органи* за зверненням Центральної виборчої комісії здійснюють перевірку і реагують відповідно до Закону у випадках його порушення, вживають заходи для перевірки заяви, скарги чи іншого повідомлення щодо порушень, які мають ознаки вчинення злочину чи адміністративного правопорушення, та реагують відповідно до законів України, забезпечують постійну охорону виборчих бюлетенів та здійснюють охорону правопорядку в день виборів та при підрахунку голосів лише поза межами приміщення для голосування.

11. *Архівні установи* забезпечують доступ та збереження виборчої документації.

12. *Суди та органи прокуратури* організують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд скарг та звернень виборчих комісій у строки та в спосіб, встановлені Законом.



Отже, поряд із певними обмеженнями щодо участі у виборчому процесі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, їх посадових осіб та службових осіб, їх значення у регулюванні і забезпеченні виборчого процесу є важливим і визначальним.

Певна залежність виборчих комісій від органів державної влади та місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною в країнах Центральної та Східної Європи.



Так, наприклад, у Великобританії система органів управління виборчим процесом у повному розумінні відсутня. Вищим органом управління виборами у цій країні є Виборча комісія Сполученого Королівства у складі 5–9 осіб. Призначаються члени Комісії на строк до 10 років парламентом за поданням монарха.

До основних функціональних обов'язків Виборчої комісії відносять:

- погодження відповідних документів органів місцевого самоврядування щодо підготовки та проведення виборів;
- надання консультацій з питань удосконалення (реформування) виборчого законодавства, організації підготовки та проведення виборів;
- створення комітетів з питань визначення меж виборчих округів;
- реєстрацію політичних партій та ведення їх реєстру;
- здійснення контролю за фінансуванням виборів;
- консультативну допомогу органам та посадовим особам, які здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів;
- опублікування результатів виборів (парламентських, виборів до Національних Асамблей Північної Ірландії та Уельсу, парламенту Шотландії, регіональних представницьких органів Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу).

Усю організацію з підготовки та проведення виборів здійснюють Виборча комісія, утворені комітети щодо визначення меж виборчих округів та посадові особи органів місцевого самоврядування, які забезпечують всю підготовку та проведення місцевих виборів (підготовка приміщень для голосування, реєстрація кандидатів, організація голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів). Здійснення контролю за проведенням виборів покладається на голів рад графств та округів, які, у свою чергу, делегують свої функції уповноваженим з виборів, які призначаються на посади відповідними радами графств та округів.

В Ірландії вищим органом управління виборчим процесом є Міністерство з питань навколишнього природного середовища, спадщини та місцевого самоврядування, основними функціональними обов'язками якого є підготовка пропозицій з питань удосконалення виборчого законодавства, установа меж округів, надання консультативної допомоги відповідним органам з реєстрації виборців і уповноваженим посадовим особам місцевого самоврядування щодо підготовки та проведення виборів, оприлюднення всіх видів виборів тощо.

Як і у Великобританії, системи органів управління виборчим процесом в Ірландії не існує. Уся підготовка та проведення виборів здійснюється уповно-

важеними посадовими особами місцевого самоврядування, основними функціональними обов'язками яких є реєстрація кандидатів, організація голосування та підрахунок голосів на виборах.

Крім того, в Ірландії відповідно до виборчого законодавства функціонує Комісія з питань округів, до складу якої входять суддя Верховного Суду Ірландії (голова Комісії), омбудсман, Державний секретар Міністерства з питань охорони навколишнього природного середовища, керівники апаратів верхньої та нижньої палат парламенту. До повноважень цієї комісії віднесено контроль за дотриманням вимог законів Ірландії щодо максимального та мінімального складу нижньої палати парламенту, наявна кількість мандатів, які підлягають розподілу в окрузі, та збереження цілісності адміністративних кордонів графств при визначенні округів.

У Данії систему управління виборчим процесом очолює Департамент з проведення виборів Міністерства внутрішніх справ та з питань охорони здоров'я, основними функціональними обов'язками якого є видання нормативних актів з питань підготовки та проведення виборів, визначення кількості мандатів, що підлягають розподілу в межах регіонів та округів, реєстрація кандидатів на загальнодержавних виборах, встановлення та оприлюднення результатів виборів.

Слід зазначити, що в цій країні система органів управління виборчим процесом є децентралізованою. Виборчі комісії формуються за принципом пропорційного представництва політичних партій у місцевих радах кількома місцевими радами з числа депутатів. Організація підготовки та проведення місцевих виборів здійснюється виборчими комісіями, які утворюються місцевими радами й органами місцевого самоврядування.

Система управління виборчим процесом у Бельгії є також децентралізованою. Для проведення загальнодержавних виборів формується бюро виборчих округів, що забезпечують підготовку виборів до нижньої палати парламенту. Головою бюро є голова місцевого суду. У разі відсутності на території округу місцевих судів головою бюро призначається суддя суду, який розташований у найближчому адміністративному центрі. До складу бюро входить секретар бюро, 4 члени бюро та їхні заступники, що призначаються на посади головою бюро з числа громадян, які мають право виборчого голосу.

Для забезпечення проведення виборів до верхньої палати парламенту утворюється бюро виборчих колегій, які об'єднують виборців за мовними ознаками та етнічним походженням. До його складу входять голова місцевого суду, розташованого в адміністративному центрі колегії, голова бюро, секретар, 4 члени та 4 заступники членів бюро, які призначаються на посади головою бюро.

До складу бюро кантонів входить голова бюро, який є головою Кантона, заступник голови або суддя місцевого суду, що розташований в адміністративному центрі Кантона, секретар бюро, по 4 члени бюро та заступники членів бюро.

Склад бюро виборчих дільниць формується із голови, секретаря, 4 членів та 4 заступників членів бюро. Крім того, Міністерство юстиції, Міністерство закордонних справ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування також наділені певними повноваженнями щодо організації підготовки та проведення місцевих виборів.

У Польщі систему органів управління виборчим процесом очолює Державна виборча комісія як постійно діючий орган. Наступною ланкою є окружні виборчі комісії у складі 7–11 судів, які призначаються Державною виборчою комісією за поданням Міністра юстиції, одного виборчого комісара. У свою чергу, дільничні виборчі комісії формуються війтами (мерами) у складі 6–10 осіб.

Управління виборчим процесом у Німеччині здійснюється Федеральною виборчою комісією та Федеральним уповноваженим із виборів, які мають координативні функції. Федеральний уповноважений з виборів є одночасно головою Федеральної виборчої комісії (голова і його заступник працюють за сумісництвом безстроково), який призначається Міністром внутрішніх справ. Федеральний уповноважений із виборів формує персональний склад комісії із 9 осіб. Формування виборчих комісій земель, дільничних виборчих комісій проводиться у складі 5–7 осіб відповідними уповноваженими з виборів. А уповноважені призначаються урядами відповідних земель або уповноваженими ними органів.

У Болгарії Центральний виборчий комітет призначає окружні виборчі комітети за пропозицією регіональних губернаторів після консультацій з парламентськими партіями й коаліціями. У свою чергу, окружні виборчі комітети призначають районні виборчі комітети за пропозицією мерів і після консультацій із парламентськими партіями й коаліціями. Проведення консультацій із представниками органів державної влади та місцевого самоврядування створюють додаткові можливості для їх впливу на роботу виборчих комісій.

Систему управління виборчим процесом Естонії здійснює Національний виборчий комітет (далі – Комітет) у складі 7 осіб. Формування Комітету здійснюється за поданням Голови Верховного Суду, Міністра юстиції, Голови Державної аудиторської палати, Генерального прокурора, Голови парламенту та Державного секретаря. Зазначені посадові особи до складу Комітету подають подання по одному представнику, крім Голови Верховного Суду, який вносить подання на двох осіб: одного судді апеляційного суду та одного судді місцевого суду. Строк повноважень Комітету становить 4 роки.

В Естонії від державних та місцевих органів влади, адміністративних органів та агентств у межах їхньої компетенції вимагається допомагати виборчим комітетам в організації виборів. Крім того, секретар територіального округу має стати головою територіального окружного виборчого комітету. Губернатор територіального округу має призначати членів територіального

окружного виборчого комітету за пропозицією секретаря округу. Губернатор округу за пропозицією секретаря округу повинен також призначити до чотирьох резервних членів, які протягом терміну дії комітету і в порядку, визначеному губернатором округу, мають заміщати тих членів комітету, повноваження яких призупиняються або припиняються. Міський секретар має призначити голову виборчого комітету міст Таллінна й Тарту. У свою чергу, міська рада має призначити членів виборчого комітету міста за пропозицією міського секретаря. Крім того, міська рада повинна також призначити до чотирьох резервних членів, які протягом терміну дії комітету і в порядку, визначеному губернатором округу, мають заміщати тих членів комітету, повноваження яких призупиняються або припиняються.

У Литві державні та муніципальні органи й установи, їх посадові особи, службовці, підприємства та працівники зобов'язані надати в розпорядження виборчих комісій належні приміщення й обладнання для підготовки та проведення виборів. Окружні виборчі комісії формуються включенням запропонованого мером державного службовця, що працює в адміністрації муніципалітету, який віднесений до цього виборчого округу.

Система органів управління виборчим процесом у Латвії є централізованою. Вищим органом управління виборчим процесом у Латвії є Центральна виборча комісія – постійно діючий незалежний орган у складі 9 осіб, 8 з яких обирається сеймом і один обирається Верховним Судом із числа суддів Верховного Суду, строком на 4 роки.

Окружні виборчі комісії для загальнодержавних виборів утворюються у районах, містах, волостях у складі 7–15 осіб, які призначаються членами комісій відповідними місцевими радами за поданням політичних партій, об'єднань з щонайменше 10 виборців, депутатів відповідних місцевих рад. У свою чергу, дільничні виборчі комісії утворюються окружними виборчими комісіями у складі 7–15 осіб за поданням політичних партій, об'єднань із щонайменше 10 виборців, депутатів відповідних місцевих рад.

У Чехії систему управління виборчим процесом очолює також Центральна виборча комісія як міжвідомчий постійно діючий орган у складі 10 осіб. Очолює Центральну виборчу комісію Міністр внутрішніх справ. Склад комісії формується із заступників міністра внутрішніх справ, закордонних справ, юстиції, оборони, фінансів, охорони здоров'я, праці та соціальної політики, Чеського статистичного управління.

Для проведення загальнодержавних виборів Центральним органом з виборів формуються виконавчі бюро графств. Органами місцевого самоврядування формуються комітети муніципалітетів, що мають статус комітетів місцевих рад, до повноважень яких відносять проведення виборів на дільницях.

Аналізуючи досвід країн Центральної та Східної Європи, слід зауважити, що у них, як правило, управління виборчим процесом здійснюється орга-

нами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У цих країнах система органів управління виборчим процесом є децентралізованою, і між її складовими наявні зв'язки координації, а повноваження вищого органу адміністрування виборів покладено на центральний орган виконавчої влади, Міністерство внутрішніх справ тощо.

Формування окружних та дільничних виборчих комісій з підготовки та проведення виборів у більшості країн Центральної та Східної Європи здійснюється або державними службовцями, або ж комісіями, які утворюються органами місцевого самоврядування з представників органів судової влади і муніципальних службовців. Усе це можна пояснити тим, що ці країни мають розвинені демократичні традиції та великий досвід у проведенні вільних і чесних виборів.

Ми, погоджуючись з думкою Н.Заяць, що виборчі стандарти, розроблені в розвинутих демократичних країнах, не завжди можуть бути цілковито використані в перехідних суспільствах, оскільки особливістю посткомуністичних режимів у таких країнах, як Україна, Казахстан, Росія, Грузія та ін., є домінування політичної еліти. Панування політичної еліти означає надзвичайне підвищення ролі виборів, основними учасниками яких стають політичні партії.

Для розвитку системи державного управління суттєве значення має питання розуміння самої системи державного управління, елементів та умов, що впливають на її конструктивне функціонування. Важливе значення набуває визначення об'єкта державного управління. Різні погляди існують у науковій літературі на об'єкт управління.

На думку професора Г.Атаманчука, “управлінські об'єкти користуються пріоритетом перед суб'єктом державного управління, тому що відтворення матеріальних і духовних продуктів і соціальних умов є первинним і головним для життєдіяльності людей”.

У процесі визначення об'єкта державного управління необхідно враховувати те, що держава – складне суспільне явище, яке відображає у взаємозв'язках з людьми багато властивостей та граней, і тому має багато визначень. Її характеризують як структуру панування, машину придушення, політичну організацію суспільства, зброю диктатури, владу можновладців, апарат влади тощо.

Держава має тривалу історію розвитку практично в усьому світі і протягом цього часу управлялась через найрізноманітніші свої типи, форми і можливості.

У сучасних умовах демократизації (по всьому світу) життєдіяльності людей можна сказати, що держава – легітимна (тобто визнана правовою свідомістю) організована сила суспільства.

Держава являє собою в єдності та взаємодії:

а) форму суспільства;

б) територіальну організацію життєдіяльності людей;

- в) юридичний зв'язок між людьми через інститут громадянства;
- г) форму представлення загальних потреб, інтересів і цілей;
- д) орган вираження і закріплення загальної волі;
- е) апарат – сукупність людей, професійно зайнятих формуванням та реалізацією відносин державної влади й управління;
- є) одну з форм управління суспільством своїми справами;
- ж) форму забезпечення суспільством своїх інтересів у міжнародних відносинах.

Отже, об'єкт державного управління – це система, що управляється, елементами якої є люди, соціальні групи, які взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних і приватних інтересів.



Об'єкт державного управління – це визначальний елемент системи управління, якому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта управління. Особливості об'єкта управління визначають організацію та діяльність суб'єктів управління, місце конкретної системи державного управління.

Залежно від якостей чи призначення об'єктів управління можна виявити економічні, організаційні, соціальні та інші об'єкти управління, наприклад держава взагалі з різними гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою.

Існують різні погляди на сутність, якості, систему і класифікацію об'єктів управління. Перевага віддається методології двоаспектного підходу в дослідженні об'єктів державного управління: організаційно-структурному і функціональному.

Відповідно до неї об'єкти управління розглядаються не лише як формально визначені організаційні структури, а й як суб'єктивна діяльність людей, їхня свідома поведінка. Специфіка об'єктів управління закладена в особливостях і характері діяльності конкретного індивіда або їх спільностей, яка є результатом їх цілеспрямованої поведінки.

Об'єкти системи державного управління виборчим процесом – це управлінські дії з організації та реалізації виборчих процесів, через які реалізується політична правосуб'єктивність громадян по конституційній наступальності та послідовності й легітимності виборних інститутів державної влади та місцевого самоврядування, тобто формування і функціонування публічної влади.

На зазначений об'єкт впливають як державне управління, так і збурення, у результаті чого в об'єкта управління змінюються деякі показники-координати, що управляються. Тобто координати, що управляються, – це координата об'єкта управління, значення якої залежить від управління і показує сутність досягнення мети управління.

Демократичні вибори дають громадянам змогу обирати та усувати державних діячів, впливати на склад та поведінку уряду і керівних кіл країни.

Вибори є зміною інституційного механізму, впливу на поведінку керівників держави. Виборчі процеси дають можливість громадянам заохочувати або карати державних діячів за їх діяння, управлінські форми, застосовані керівниками, що перебувають при владі, примушують їх звернути увагу на громадян. Адже діяння керівників можуть спровокувати незадоволення народу і навіть несанкціоновану поведінку.

Виборчі процеси, як показує аналіз, формалізують та фундаментально змінюють характер суспільного впливу на дії уряду.

Суспільна думка набуває значної сили тоді, коли урядовці відчувають страх перед непокорою громадян, саме тоді, коли вони не можуть покластись на державний військовий апарат та внутрішню безпеку. В умовах демократичних виборчих процесів суспільна думка та керівники державної влади можуть співіснувати.

Виборчі процеси це також і засіб прояву настрою народу, що піддається формальному контролю урядом та маніпулюванню.

Процедури проведення виборів можуть використовуватися для скорочення або навіть виключення можливості впливу через вибори.

Закон про вибори в демократичному контексті зазвичай використовується для організації вираження масової думки таким чином, щоб використати його силу на благо режиму.

Виборчі процеси обмежують втручання народу в управління. Вони обмежують частоту участі громадян у політиці. Участь обмежується періодичністю виборів. Виборчі процеси мають тенденцію концентрувати увагу громадян виключно на питаннях команди, що йде на вибори, тобто, хто буде управляти, відволікаючись від питань про те, як і що мають робити обрані.

Виборчі процеси обмежують інтенсивність масової політичної діяльності, перетворюючи її із засобу відстоювання своїх вимог у колективну заяву про те, щоб щось дозволили. Доти, поки включення громадян у сферу політики є проблематичним, лише громадяни, що мають визначену або крайню точку зору, мають достатньо можливості, щоб намагатися залучення до участі. Виборчі процеси сприяють, щоб велика кількість громадян брала участь у політиці, незважаючи на їх відносну байдужість та апатію до більшості державних питань.

При розгляді об'єктів державного управління можуть бути такі, в яких є кілька управлінь (керуючих впливів), кілька керованих координат. Наприклад, якщо об'єктом державного управління виступає суспільство, то прийняття навіть одного Указу Президента впливає на економічні, соціальні, політичні показники тощо. Тому об'єкти державного управління з точки зору зазначеної теорії управління доцільно розглядати у фазовому просторі (багатовимірному фазовому просторі). Нижче наведено примірний фазовий простір із трьома

координатами – економіка, соціальна політика, екологія. В іншому випадку об'єкт управління характеризується економічним показником $X^{\circ}E$, показником соціальної політики $X^{\circ}СП$, екологічним показником $X^{\circ}ЕК$. Ці показники розглядаються як фазові координати об'єкта управління. Також однією з координат може виступати час.

Під дією управління, яку позначимо U , об'єкт управління, що має показники $X^{\circ}E$, $X^{\circ}ЕК$, $X^{\circ}СП$, перейде у новий етап (стан) із кінцевими фазовими показовими координатами X^kE , $X^kЕК$, $X^kСП$.

Тобто після виконання дій з державного управління U відбулися такі зміни:

- зріс економічний показник з рівня $X^{\circ}E$ до рівня X^kE ;
- поліпшився економічний показник з рівня $X^{\circ}ЕК$ до рівня $X^kЕК$;
- показник соціальної політики $X^{\circ}СП$ зріс до рівня $X^kСП$.

Саме зміст діяльності та цілей, на досягнення яких вона спрямована, є підставою для розмежування об'єкта управління, а отже, систем управління.

Демократичні вибори мають тенденцію мати зворотний пропорційний зв'язок між громадським впливом й урядовою владою. Забезпечуючи громадян формальною здатністю обирати та зміщувати лідерів, вибори дають можливість співіснування громадського впливу і державної влади. Отже, демократичні вибори мають ключовий момент у відносинах між громадянами та державою.

Якщо розширити зворотний пропорційний зв'язок між громадським впливом та державною владою, вибори можуть інколи забезпечити громадянам більшу здатність впливати на своїх урядовців. Разом з тим вибори можуть надати державі можливість, якої б вона не мала у протилежному разі, формально обмежити ступінь масового політичного впливу.



Виборчі процеси – це засіб контролю народу над державою, разом з тим виборчі процеси контролюються державою.

Особливо важливу роль в історії виборів у західних демократіях відіграли форми контролю. Уряди часто намагаються контролювати склад електорату, щоб знизити вагу тих груп та ідей, які вони розглядають як небажані. Часто уряди намагаються маніпулювати результатами виборів як через організації виборчих округів, так і через прийняття рішень по виборчих округах. Практично майже всі правлячі кола намагаються хоча б частково, але ізолювати процеси формування політики та державного управління від впливу масової думки.



Об'єкт управління – це мета і кінцевий результат, на досягнення якого спрямовані керуючий вплив суб'єктів управління і безпосередня діяльність суб'єктів управління. Водночас це не лише результат діяльності, а й сама діяльність. Ефективність системи державного управління виборчим процесом залежить в остаточному підсумку від ступеня відповідності характеру і методів діяльності суб'єктів управління особливостям об'єктів управління виборчим процесом.

4.3.3. Стадії та суб'єкти виборчого процесу



Виборчий процес – це врегульована законом специфічна діяльність уповноважених органів і громадян, спрямована на формування якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Суб'єктами виборчого процесу визнаються особи, органи та організації, наділені Конституцією та виборчим законодавством України правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів, зокрема:

- виборці;
- зареєстровані кандидати в депутати, кандидати на пост Президента України, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови;
- уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів;
- виборчі комісії – спеціально утворені виборчі органи;
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- партії, їхні місцеві організації, які висунули кандидатів.

Стадії:

- 1) проголошення та призначення виборів;
- 2) утворення виборчих одиниць;
- 3) утворення виборчих органів;
- 4) складання списків виборців;
- 5) висування і реєстрація кандидатів;
- 6) проведення передвиборчої агітації;
- 7) голосування;
- 8) підрахунок голосів, визначення результатів та їх офіційне оголошення.



Виборчий округ – територіальна або інша виборча одиниця, в межах яких об'єднуються виборці для обрання депутатів.

Виборче законодавство України передбачає формування лише територіальних виборчих округів, тобто таких, що формуються за територіальною ознакою.

Залежно від того, скільки депутатів обирається в кожному виборчому окрузі, розрізняють *одномандатні (уніномінальні)* та *багатомандатні (поліномінальні або плюриномінальні)* виборчі округи. Від одномандатного виборчого округу обирається лише один депутат, і вони утворюються за мажоритарної виборчої системи. Від багатомандатного виборчого округу обираються два та більше депутатів, і ці округи утворюються головню за пропорційної системи.

Виборче законодавство України передбачає утворення як *одномандатних* (для виборів депутатів сільських, селищних рад), так і *багатомандатних – загальнодержавного* (для виборів народних депутатів України) та *багатомандатних* для виборів депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим виборчих округів.

В утворенні одномандатних округів має бути дотримана вимога приблизно однакової кількості виборців у кожному окрузі (ч. 1 ст. 17 Закону України “Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”).

Ця вимога пов’язана з особливостями утворення одномандатних округів і спрямована на максимально повне забезпечення реалізації конституційного принципу рівного виборчого права завдяки встановленню *рівної ваги голосів виборців*. Так, середня чисельність виборців по виборчому округу встановлюється поділом кількості виборців, що належать до відповідної територіальної громади села, селища, на кількість депутатських мандатів. В ідеалі необхідно забезпечити повну рівність усіх виборчих округів за кількістю виборців, чого фактично ніколи не можна досягти. Вимога рівності округів за кількістю виборців ставить заслін можливому зловживанню у визначенні меж (нарізанні) округів. Подібні зловживання можуть призвести до утворення округів із суттєвою різницею в кількості виборців, наслідком чого буде різна “вага” голосу. Так, наприклад, якщо в одному виборчому окрузі 1400 виборців, а в другому – 70, то голос виборця в першому окрузі буде вдвічі “легшим”, ніж у другому, і для перемоги кандидата в ньому необхідно набрати вдвічі більше голосів, ніж кандидатів у другому окрузі. Зрозуміло, що подібні зловживання є грубим порушенням принципу рівного виборчого права і можуть значною мірою наперед визначити підсумки виборів. Подібні зловживання, пов’язані з навмисним порушенням єдиної норми представництва в нарізанні виборчих округів, дістали назву *виборчої географії* або *джеримендерингу* (термін виник у США 1812 р., коли в одній із газет було розміщено малюнок одного з виборчих округів штату Массачусетс у вигляді саламандри (англ. Salamander), і цей малюнок назвали Gerrymander – губернатором штату тоді був Е.Джеррі, який практикував махінації з нарізанням виборчих округів, щоби забезпечити перевагу своїй партії).

Згідно з новим виборчим законодавством для виборів народних депутатів України утворюються загальнодержавний і територіальні виборчі округи.

Загальнодержавний багатомандатний виборчий округ охоплює всю територію України.

Територіальних виборчих округів утворюється 226: 225 на території України та один закордонний територіальний округ. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі встановлю-

ється Центральною виборчою комісією з урахуванням їхнього адміністративно-територіального поділу та кількості виборців на підставі даних спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі статистики. Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст, районів у містах. До складу *закордонного територіального виборчого округу* входять усі закордонні виборчі дільниці.



Виборчі дільниці – це територіальні одиниці, що об'єднують виборців спільним місцем голосування.

Згідно з виборчим законодавством (наприклад ст. 19 Закону України “Про вибори народних депутатів України”) для підготування і проведення голосування та підрахунку голосів виборців утворюються звичайні, спеціальні та закордонні виборчі дільниці.

Звичайні виборчі дільниці утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються в стаціонарних лікувальних закладах, на суднах, які перебувають у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування.

Закордонні виборчі дільниці утворюються при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України.

Звичайні виборчі дільниці утворюються територіальними виборчими комісіями за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад, а в разі відсутності таких органів – за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження. Територіальна виборча комісія своїм рішенням визначає межі (перелік житлових будинків) кожної звичайної виборчої дільниці та місце для дільничної виборчої комісії.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються територіальними виборчими комісіями за місцем розташування відповідних закладів чи установ або за місцем приписки судна чи полярної станції.

Слід звернути увагу, що військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих *за межами військових частин* (формувань). Спеціальна виборча дільниця на території військової частини (формування), дислокованої за межами населеного пункту, може утворюватися як *виняток* Центральною виборчою комісією за поданням відповідної територіальної виборчої комісії.

Закордонні виборчі дільниці утворюються за поданням Міністерства закордонних справ України Центральною виборчою комісією.

Виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців від 20 до 3000 осіб. Якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше чи більше від зазначених меж чисельності виборців і їх (або їх надлишок) неможливо віднести до іншої виборчої дільниці чи неможливо утворити додаткову виборчу дільницю на цій території, у відповідному закладі чи установі, виборча дільниця може бути утворена з меншою чи більшою від відповідних граничних значень чисельністю виборців.

Систему *виборчих комісій*, що готують і провадять вибори, розглянемо на прикладі виборів народних депутатів України, організацію та проведення яких забезпечують:

- Центральна виборча комісія;
- територіальні виборчі комісії;
- дільничні виборчі комісії.



Центральна виборча комісія складається з 15 членів, які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України (п. 21 ст. 85 Конституції України). Комісія працює на постійній основі, її члени звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за попереднім місцем роботи, мають статус державного службовця, а строк їхніх повноважень – 7 років.

Членом Центральної виборчої комісії може бути громадянин України, який на день призначення досяг 25-річного віку, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років і володіє державною мовою.

Не може бути призначений до складу Комісії громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо цю судимість не погашено і не знято в установленому законом порядку, або якого визнано в установленому порядку недієздатним чи обмежено дієздатним.

Член Комісії не може бути народним депутатом України або мати інший представницький мандат, входити до складу інших виборчих комісій та комісій з референдумів, бути членом ініціативної групи всеукраїнського чи місцевого референдуму, провадити підприємницьку діяльність, бути повіреним третіх осіб у справах Комісії, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності), входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку. Член Комісії не може входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Член Комісії не може бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, депутати місцевої ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом на посаду сільського, селищного,

міського голови, їхньою довіреною особою, представником чи уповноваженою особою політичної партії (виборчого блоку партій), що беруть участь у виборах. Із набуттям членом Комісії зазначеного статусу Комісія ухвалює рішення про зупинення його повноважень на період перебування у відповідному статусі.

Член Комісії, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участі в її діяльності чи виконувати доручення партії, будь-якого її органу або посадової особи.

Перед вступом на посаду член Комісії складає присягу на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Члени Комісії обирають зі свого складу Голову комісії, заступника Голови комісії та секретаря Комісії. Голова комісії, заступники Голови комісії, секретар Комісії, а також не менше п'яти інших членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту.



Центральна виборча комісія згідно із Законом України “Про Центральну виборчу комісію” від 30 червня 2004 р. (ст. 17) здійснює такі загальні повноваження:

- 1) забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах;
- 2) забезпечує дотримання передбачених Конституцією законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму;
- 3) здійснює контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми;
- 4) забезпечує однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України;
- 5) здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій із референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми;
- 6) готує пропозиції щодо вдосконалення законів із питань проведення виборів і референдумів;
- 7) звертається в разі необхідності до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України, законів України або окремих їх положень із питань, що стосуються організації підготування та проведення виборів і референдумів в Україні;
- 8) є головним розпорядником, забезпечує ведення та функціонування Державного реєстру виборців відповідно до закону;

9) здійснює контроль за дотриманням політичними партіями (виборчими блоками політичних партій), іншими суб'єктами виборчого процесу та процесу референдуму вимог законодавства про вибори і референдуми;

10) забезпечує на виборах і референдумах акредитацію офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій відповідно до закону, видає їм посвідчення;

11) здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів;

12) публікує інформацію про підготування та проведення виборів і референдумів в Україні, матеріали про свою діяльність, а також інші матеріали, що стосуються виборчого та референдумного процесів;

13) здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

Рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, зокрема відповідними виборчими комісіями і комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами України.



Територіальна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 60 днів до дня виборів депутатів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше 14 осіб за поданнями (не більш як на одну особу) центральних керівних органів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Це подання готується так: центральний керівний орган партії (блоку) не пізніше як за 65 днів до дня виборів депутатів подає до Центральної виборчої комісії *список осіб* від партії (блоку) – членів цієї партії (партій, що входять до блоку) чи безпартійних, з розрахунку одна кандидатура до однієї комісії, для включення їх до складу відповідних територіальних виборчих комісій із зазначенням запропонованих осіб на посаду голови, заступника голови та секретаря комісії за підписом керівника партії (керівників партій, що входять до блоку), який скріплюється печаткою партії (печатками партій, що входять до блоку). У поданні зазначається наявність досвіду запропонованих осіб щодо участі в роботі виборчих комісій, наявність відповідної освіти чи підготовки. Особи, запропоновані на посаду секретаря територіальної виборчої комісії, повинні володіти державною мовою. До подання додаються заяви осіб, запропонованих до складу відповідної територіальної виборчої комісії, про згоду на участь у її роботі.

До складу територіальної виборчої комісії можуть входити виборці, які проживають у межах відповідного територіального округу або міста, на те-

риторії якого розташований цей округ. Виборець може одночасно входити до складу лише однієї виборчої комісії.

До складу територіальної виборчої комісії не можуть входити кандидати в депутати, уповноважені особи партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, посадові й службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадяни, які утримуються в установах кримінально-виконавчої системи або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Територіальна виборча комісія виконує такі повноваження: забезпечує підготування та проведення виборів депутатів у межах територіального виборчого округу; здійснює в межах відповідного територіального округу контроль за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори депутатів виборцями, дільничними виборчими комісіями, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами цих органів, підприємствами, закладами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, засобами масової інформації, їхніми власниками, посадовими особами і творчими працівниками, партіями (блоками), кандидатами в депутати; надає правову, організаційно-методичну, технічну допомогу дільничним виборчим комісіям, організовує навчання членів цих комісій з питань організації виборчого процесу; утворює виборчі дільниці, встановлює їхні межі та єдину нумерацію в територіальному виборчому окрузі; утворює дільничні виборчі комісії; скликає в разі необхідності за власною ініціативою засідання дільничної виборчої комісії; вирішує питання використання коштів Державного бюджету України, що асигнуються на підготування та проведення виборів, у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією; контролює складання органами, уповноваженими на це законом, списків виборців по виборчих дільницях на території округу, передання їх відповідним дільничним виборчим комісіям, надання їх для загального ознайомлення, забезпечує виготовлення уточнених списків виборців; контролює діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення приміщеннями для голосування, транспортом, засобами зв'язку, обладнанням, у межах своєї компетенції розглядає та вирішує інші питання матеріально-технічного забезпечення виборів на території виборчого округу; разом із відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сприяє організації зустрічей кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій (блоків) з виборцями на підприємствах, у закладах, установах, організаціях усіх форм власності, а у випадках, передбачених Законом, – організовує ці зустрічі; передає дільничним виборчим комісіям бланки відкріпних посвідчень і виборчі бюлетені; забезпечує виготовлення печаток, штампів і передає їх дільничним виборчим комісіям; встановлює підсумки го-

лосування в межах територіального виборчого округу; визнає голосування на виборчій дільниці недійсним у випадках, передбачених Законом; заслуховує інформацію дільничних виборчих комісій, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань підготування і проведення виборів; веде облік офіційних спостерігачів, які зареєстровані в територіальному виборчому окрузі; розглядає звернення, заяви і скарги стосовно підготування і проведення виборів депутатів на території виборчого округу та ухвалює щодо них рішення; здійснює інші повноваження, передбачені законами України.



Дільнична виборча комісія на виборах народних депутатів України утворюється відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як за 35 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Особи включаються до складу дільничної виборчої комісії за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку районної, міської чи вищого рівня організації партії (організацій партій, що входять до блоку) – суб'єктів виборчого процесу.

Дільнична виборча комісія утворюється в кількості не менше десяти осіб. На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує 50 осіб, дільнична виборча комісія може утворюватись у складі голови, секретаря та двох – чотирьох членів комісії.

До складу дільничної виборчої комісії можуть входити виборці, які проживають у межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташований цей округ.

Дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці, утвореної на судні, яке в день виборів депутатів перебуває у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, утворюється територіальною виборчою комісією за місцем приписки судна, полярної станції України відповідно за поданням капітана судна, керівника полярної станції України, яке може надсилатися технічними засобами зв'язку.

Дільнична виборча комісія закордонної виборчої дільниці утворюється Центральною виборчою комісією у строк, передбачений частиною першою цієї статті, з обов'язковим урахуванням подань партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та з урахуванням пропозицій Міністерства закордонних справ України.

Дільнична виборча комісія: здійснює контроль за неухильним додержанням та однаковим застосуванням законодавства про вибори депутатів під час голосування і підрахунку голосів на виборчій дільниці; отримує список виборців, уточнює список виборців, подає його для загального ознайомлення, вносить до нього зміни; забезпечує можливість ознайомлення виборців з виборчими списками кандидатів у депутати від партій (блоків), з передви-

борними програмами цих партій (блоків), відомостями про кандидатів у депутати, а також із рішеннями, опублікованими Центральною виборчою комісією, відповідною територіальною виборчою комісією, власними рішеннями й повідомленнями; завчасно вручає або надсилає кожному виборцеві іменні запрошення із зазначенням дати проведення виборів, адреси приміщення для голосування, часу початку і закінчення голосування, номера виборця у списку виборців на відповідній дільниці; забезпечує підготовку приміщення для голосування та виборчих скриньок; вносить зміни до виборчих бюлетенів у випадках, передбачених Законом, за рішенням Центральної виборчої комісії; організовує на виборчій дільниці голосування; здійснює підрахунок голосів виборців, поданих на виборчій дільниці; визнає недійсним голосування на виборчій дільниці за наявності обставин, передбачених Законом; розглядає звернення, заяви і скарги з питань списку виборців, підготування виборів, організації голосування на виборчій дільниці та в межах своїх повноважень ухвалює щодо них рішення; здійснює інші повноваження, передбачені законами України.



Списки виборців складаються з метою: по-перше, надати можливість проголосувати кожному виборцеві, забезпечивши цим реалізацію конституційного принципу загального виборчого права, по-друге, виключити можливість участі у виборах осіб, які не мають права голосу або не можуть його реалізувати.

У складанні списків виборців забезпечується також і реалізація конституційного принципу рівного виборчого права: виборець включається до списку виборців лише на одній виборчій дільниці (за місцем постійного проживання або тимчасового перебування, на судах, які перебувають у день виборів у плаванні тощо). Це виключає можливість плюрального вотуму, тобто голосування на кількох виборчих дільницях, наприклад, за місцем реєстрації та місцем фактичного проживання.

Так у процесі складання списків виборців провадиться *реєстрація виборців*, під якою розуміють посвідчення права брати участь у виборах, що здійснюється визначеним у законі колом органів перед виборами, а самі списки виборців виступають документами, на підставі яких виборцям у день виборів видаються виборчі бюлетені.

Із світового досвіду відомі два основних варіанти складання списків виборців: *шляхом необов'язкової (особистої або добровільної) реєстрації виборців*, коли громадянин повинен сам турбуватись про його включення до списку виборців і особисто зареєструватися у відповідному органі як виборець, або *шляхом обов'язкової (публічної чи державної) реєстрації*, за якої прізвище виборця автоматично включається до відповідного списку виборців із досягненням ним передбаченого законом віку.

Виборчим законодавством України передбачається обов'язкова реєстрація виборців: до списків виборців автоматично включаються всі громадяни України, які досягли або на день виборів досягнуть 18-річного віку і які мають право голосу. При цьому процес реєстрації виборців на виборах народних депутатів України (ст. 31 Закону України "Про вибори народних депутатів України") визначає порядок складання списків виборців у два етапи:

1) спочатку для підготування і проведення голосування виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження, до 1 жовтня року, який передує року проведення чергових виборів народних депутатів України, складають *загальні списки виборців*, які проживають на території відповідного села, селища, міста, району в місті, на підставі відомостей про місце їхнього проживання, за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. До загального списку виборців включаються громадяни України, які досягли або на день виборів досягнуть 18-річного віку і мають право голосу та які на день складання списку проживають на відповідній території;

2) після утворення виборчих дільниць виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їхні повноваження, на основі відповідних загальних списків виборців складають *списки виборців по кожній звичайній виборчій дільниці* за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. На спеціальних і закордонних виборчих дільницях списки виборців складаються відповідними дільничними виборчими комісіями на підставі відомостей, поданих керівниками відповідних закладів, установ, представництв, капітанами суден, командирами військових частин (формувань), де утворені такі виборчі дільниці, не пізніше як за 20 днів до дня виборів.

Висування і реєстрація кандидатів. Висування кандидатів у депутати є однією з найважливіших стадій виборчого процесу. На цій стадії визначається коло осіб, з-поміж яких будуть обрані Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови.

Виборче законодавство України встановлює, що суб'єктами права висування кандидатів є громадяни України. Це право реалізується шляхом:

1) *самовисування* (може бути застосоване на виборах Президента України, депутатів сільських, селищних рад і сільського, селищного, міського голови) – громадянин сам подає заяву про бажання балотуватися кандидатом, що передбачено в ст. 10 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських

голів”. Самовисування здійснюється шляхом подання до відповідної територіальної виборчої комісії заяви із зобов’язанням припинити в разі обрання діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до Конституції України та законів України несумісні із зайняттям поста Президента України, мандатом депутата чи мандатом сільського, селищного, міського голови;

2) *висування політичними партіями, виборчими блоками партій та через місцеві організації партій (блоків)*. Цей спосіб застосовується, зокрема, для висування кандидатів у Президенти України та кандидатів у народні депутати України, а також для висування кандидатів у депутати місцевих рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. При цьому право висувати кандидатів у народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських, районних у містах, районних та обласних рад реалізується лише через політичні партії (блоки), місцеві організації партій (блоків).

Політичною партією згідно із Законом України “Про політичні партії в Україні” (ст. 2) визнається зареєстроване відповідно до закону добровільне об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

При цьому кандидатів у народні депутати України може висувати партія, зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за 365 днів до дня виборів (ч. 1 ст. 42 Закону України “Про вибори народних депутатів України”). А *виборчий блок* може бути утворено двома та більше партіями, що можуть висувати кандидатів, на підставі рішень з’їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. Таке рішення підписується керівником партії та скріплюється печаткою партії. З’їзди (збори, конференції) партій, які постановляють рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбутися в будь-який час до закінчення терміну висування кандидатів у депутати.

Строки висування різні в різних видах виборів. Так, на виборах народних депутатів України висування кандидатів розпочинається за 119 днів і закінчується за 90 днів до дня виборів, на виборах Президента України, відповідно, за 119 і 95 днів, а на місцевих виборах – за 70 і 40 днів.

Реєстрація кандидатів здійснюється на виборах народних депутатів України та виборах Президента України – Центральною виборчою комісією, а на місцевих виборах – відповідною територіальною виборчою комісією.

Нове виборче законодавство України до основних умов реєстрації відносить наявність таких документів: заяви про реєстрацію кандидатів (анкети – для

кандидата на пост Президента України); автобіографії; копію свідоцтва про реєстрацію партії (місцевої організації партії – для кандидатів на місцевих виборах) та угоди про утворення блоку; передвиборної програми кандидатів або передвиборної програми партії (блоку); витяги з протоколів з'їздів, конференцій, зборів партій (блоків) або їхніх місцевих осередків про висунення кандидатів; виборчого списку кандидатів; декларації про майно та доходи кандидатів; підписних листів (для кандидатів на місцевих виборах); документа про внесення грошової застави (для кандидатів у народні депутати України і на пост Президента України).

При цьому *грошова застава* на виборах народних депутатів України становить *2500 мінімальних розмірів заробітної плати* і вноситься партією (блоком) на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії. Повертається грошова застава лише тим партіям, що подолали загороджувальний бар'єр і взяли участь у розподілі депутатських мандатів.

Для порівняння, на виборах Президента України грошова застава вноситься партією (партіями, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом у розмірі *500 тис. гривень*. Вона повертається партії (кандидатові) за умови, що кандидат на пост Президента, висунутий нею (або такий, що самовисунувся), отримає не менш як 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.



Передвиборна агітація – це незаборонена Конституцією та законами України діяльність громадян, політичних партій, інших об'єднань громадян, колективів підприємств, установ і організацій, засобів масової інформації, спрямована на формування громадської думки і поведінки виборців в інтересах конкретних кандидатів чи політичних партій.

Вона *розпочинається* від моменту прийняття рішення про реєстрацію кандидатів (на виборах народних депутатів України), наступного дня після реєстрації кандидата (на виборах Президента України) або за 30 днів до дня виборів (на місцевих виборах) і *закінчується* о 24-й годині останньої п'ятниці перед днем виборів (для всіх видів виборів).

Передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах (через засоби масової інформації, проведенням передвиборних заходів, зокрема зустрічей з виборцями, публічних дебатів, дискусій, мітингів, демонстрацій, процесій, випуску та поширення друкованих агітаційних матеріалів тощо) та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. При цьому повинні бути дотримані такі принципи:

- свобода вибору будь-яких незаборонених форм і засобів ведення передвиборної агітації;
- рівні можливості ведення передвиборної агітації для всіх активних суб'єктів виборчого процесу (кандидатів і політичних партій);

– неупереджене ставлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій до всіх без винятку кандидатів і політичних партій;

– надійний контроль за використанням коштів на проведення передвиборчої кампанії.

До передвиборної агітації належить політична реклама, яка містить будь-які незаборонені законодавством України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо чи опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформувати в суспільстві та у свідомості громадян позитивне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп на підтримку суб'єктів виборчого процесу під час виборів, зокрема інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються з указаною метою.

Водночас до політичної реклами не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер), а також відеозаписи, кінознімання, фотоілюстрації про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.

Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України (коштів місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України – на місцевих виборах), що виділяються на підготування і проведення виборів для цілей, визначених виборчим законодавством, та коштів виборчих фондів партій (блоків), окремих депутатів (на виборах Президента України та місцевих виборів).

Виборче законодавство України передбачає певні обмеження щодо ведення передвиборної агітації. Наприклад, Закон України “Про вибори народних депутатів України” (ст. 58) передбачає таке:

1. Заборону участі у передвиборній агітації:

– особам, які не є громадянами України;

– органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати;

– правоохоронним і судовим органам, їхнім посадовим і службовим особам;

– членам виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій.

2. Обмеження передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи, зокрема відвідання військових частин (формувань) та установ кримінально-виконавчої системи окремими кандидатами в депутати чи уповноваженими особами партій (бло-

ків) забороняється. Зустрічі цих осіб з виборцями організуються відповідними територіальними виборчими комісіями спільно з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ кримінально-виконавчої системи з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три дні до дня зустрічі всіх уповноважених осіб партій (блоків) у відповідному територіальному виборчому окрузі.

3. Заборону поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

4. Заборону засобам масової інформації, їхнім посадовим і службовим особам, творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, агітувати за чи проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі.

5. Заборону проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей. Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати або не голосувати за певну партію (блок) або згадуванням назви партії (блоку) чи імені кандидата, вважається *непрямим підкупом виборців*.

6. Заборону включення до інформаційних теле- і радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків) або політичної реклами. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів та означена як така.

7. Заборону проведення передвиборної агітації в закордонних засобах масової інформації, що діють на території України чи за її межами, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка закордонної власності перевищує 50%.

8. Заборону засобам масової інформації всіх форм власності, що діють на території України, протягом останніх 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

9. Заборону розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на

пам'ятках архітектури, а також у місцях, де ці матеріали перешкоджають безпеці дорожнього руху.

10. Заборону кандидатам у депутати, які обіймають посади, зокрема за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

11. Заборону виготовляти й поширювати друковані передвиборні агітаційні матеріали, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.

Голосування проводиться в день виборів із 8-ї до 20-ї години без перерви. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом країни, де утворено ці дільниці.

Організація проведення голосування та підтримання у приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію.

Про час і місце голосування дільнична виборча комісія сповіщає виборців не пізніше як за сім днів до дня його проведення, а у виняткових випадках утворення виборчих дільниць – не пізніше останнього дня перед днем виборів.

Голосування відбувається в спеціально обладнаних приміщеннях, в яких у достатній кількості обладнуються кабінети (кімнати) для таємного голосування та визначаються місця видання виборчих бюлетенів.



Виборчий бюлетень – виборчий документ установленної форми для таємного голосування.

Значення цього виборчого документа – надзвичайно важливе: адже бюлетень, заповнений виборцем, є первинним документом, на підставі якого здійснюється підрахунок голосів, а потім устанавлюються результати виборів у цілому.

Виборче законодавство передбачає низку **гарантій**, спрямованих на недопущення будь-яких зловживань із виборчими бюлетенями перед голосуванням, під час голосування та після голосування. Зокрема:

1) виборчі бюлетені мають зберігатись у приміщенні дільничної виборчої комісії в сейфі (металевій шафі), який опечатується стрічкою з проставленням на ній підписів усіх присутніх на засіданні виборчої комісії й печатки виборчої комісії та постійно (до дня голосування) перебуває під охороною працівника органів внутрішніх справ України;

2) виборцеві під час проведення голосування на виборчій дільниці членом дільничної виборчої комісії видається лише один виборчий бюлетень на підставі списку виборців на відповідній виборчій дільниці та за умови пред'явлення виборцем відповідного документа. При цьому член дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень, вписує свої прізвище та ініціали і розписується у визначеному місці на виборчому бюлетені та контрольному талоні. Виборець розписується за отримання виборчого бюлетеня у визначеному місці на контрольному талоні виборчого бюлетеня та у списку виборців. Робити на виборчих бюлетенях будь-які позначки забороняється;

3) виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабіні (кімнаті) для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність у кабіні (кімнаті) для таємного голосування інших осіб. Виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім членів виборчої комісії, кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій (блоків), офіційних спостерігачів;

4) виборцеві забороняється передавати свій виборчий бюлетень іншим особам або виносити виборчий бюлетень за межі приміщення для голосування. Забороняється також отримання виборчого бюлетеня від інших осіб (крім уповноваженого члена виборчої комісії, який видає бюлетені), заохочення або змушування виборців до передання виборчого бюлетеня іншим особам підкупом, погрозами або іншим способом;

5) голосування виборців за межами приміщення для голосування організують не менш як три члени дільничної виборчої комісії, визначені виборчою комісією. Ці члени виборчої комісії повинні бути представниками різних партій (блоків);

6) підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії у чітко визначеному виборчим законодавством України порядку на її засіданні, яке проводиться в тому самому приміщенні, де відбувалося голосування;

7) пакети з протоколами дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, виборчими бюлетенями, контрольними талонами і предметами, списками виборців, а також, за наявності, окремими думками членів виборчої комісії, викладеними в письмовій формі, актами, заявами, скаргами та рішеннями, прийнятими виборчою комісією, невідкладно після закінчення засідання виборчої комісії доставляються до територіальної виборчої комісії.

Підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків голосування розглянемо на прикладі виборів народних депутатів України.

Так, підрахунок голосів виборців на *виборчій дільниці* здійснюється членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться в тому самому приміщенні, де відбувалося голосування, починається відразу після закінчення голосування, проводиться без перерви і закінчується лише після складення та підписання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці *недійсним* у разі встановлення нею порушень вимог цього Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці *недійсним* (про що складається відповідний акт) за наявності таких обставин:

1) виявлення фактів незаконного голосування (наприклад вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою, голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, яких не внесено до списку виборців на виборчій дільниці або внесено до нього безпідставно; голосування виборцем більше ніж один раз) у кількості, що перевищує 10% кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці;

2) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможлиблює встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує 20% кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці.

Протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та інші документи дільничної виборчої комісії передаються відповідній територіальній виборчій комісії на її засіданні. Територіальна виборча комісія на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях і повідомлень про зміст таких протоколів дільничних виборчих комісій, переданих за допомогою технічних засобів зв'язку зі спеціальних виборчих дільниць, утворених на судах, що перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, встановлює підсумки голосування в межах *територіального виборчого округу*.

Встановлення результатів виборів. Протокол про підсумки голосування на виборах народних депутатів України територіальна виборча комісія невідкладно надсилає до Центральної виборчої комісії, яка на своєму засіданні на підставі протоколів територіальних виборчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів і протоколів закордонних дільничних виборчих комісій не пізніше як на 15-й день з дня виборів *установлює результати виборів* депутатів, про що складає протокол.

При цьому депутатські мандати розподіляються між виборчими списками партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів виборців кандидатами у депутати, включеними до виборчих списків партій (блоків).

Результатом виборів депутатів є визначення в порядку черговості у виборчих списках партій (блоків) осіб, обраних депутатами від партій (блоків), відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків).

Офіційним оприлюдненням результатів виборів депутатів та реєстрацією депутатів завершується виборчий процес. Зокрема, порядок офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України встановлюється в ст. 78 Закону України “Про вибори народних депутатів України”. Він передбачає, що Центральна виборча комісія не пізніш як на п’ятий день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів у газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр”. Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку їхніх прізвища, імені, по батькові, року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, місця проживання, партійності, суб’єкта висування.

Заміщення депутатів, обраних за виборчими списками партій (блоків), у разі їх вибуття, тобто дострокового припинення їх повноважень, відбувається за схемою: вакантний депутатський мандат отримує кандидат у депутати з виборчого списку відповідної партії (блоку) *за черговістю*. Черговість означає, що депутат, який вибув, заміщується кандидатом у депутати, порядковий номер якого у виборчому списку партії (блоку) є наступним після останнього порядкового номера кандидата, обраного депутатом за цим виборчим списком.

Наприклад, до виборчого списку партії (блоку) включено 78 кандидатів. Після встановлення результатів виборів депутатів у багатомандатному окрузі виборчий список партії (блоку) отримав 44 депутатські мандати, відповідно, депутатами було визнано кандидатів, чії порядкові номери в цьому списку були від 1 по 44. У разі вибуття одного з депутатів обраним депутатом за рішенням Центральної виборчої комісії визнається кандидат, чий порядковий номер у списку – 45-й.

4.3.4. Сутність і роль політичних партій у виборчому процесі

Політична партія виступає соціальним та політичним інститутом у процесі розвитку суспільства. Суспільство формується із системи соціальних інститутів та являє собою складну сукупність економічних, політичних, правових, духовних відносин, що забезпечують його цілісність як соціальної системи. Соціальний інститут у соціологічній інтерпретації розглядається як історично сформовані, стійкі форми організації спільної діяльності людей; у

більш вузькому сенсі – це організована система соціальних зв'язків і норм, покликана задовольнити основні потреби суспільства, соціальних груп і особистості. Соціальні інститути здатні виконувати своє призначення за рахунок упорядкування, стандартизації та формалізації громадської діяльності, зв'язків і відносин. Цей процес упорядкування, стандартизації та формалізації називається інституціоналізацією. Інституціоналізація є не що інше, як процес формування соціального інституту.



Соціальні інститути (від лат. institutum – устрій) називаються елементи суспільства, що представляють стабільні форми організації та регулювання суспільного життя.

Ураховуючи те, що соціальний інститут може бути визначений як високоорганізована система соціальних відносин і взаємодій, яка характеризується стійкою соціальною структурою, інтегрованістю всіх елементів в єдине ціле, різноманітням і динамічністю функцій, наявністю певних стандартів поведінки, *до інституціональних форм соціальних інститутів відносимо політичні інститути.*

Політичні інститути здійснюють соціально-політичну інтеграцію соціальних груп та спільнот у рамках соціальної системи суспільства.



Політичний інститут – система установ і організацій, які упорядковують політичні та інші суспільні відносини з допомогою матеріальних та ідеальних засобів і на основі певних норм.

Політичні інститути діють у сфері політичних відносин, що забезпечують здійснення політичної влади. Вони призначені для задоволення політичних потреб та інтересів окремих індивідів чи їх груп. *До політичних інститутів належать держава, державні й політичні органи та політичні установи, політичні партії.*



Політична партія – незалежне громадське об'єднання, виражає політичну волю своїх членів і прихильників, яке ставить своїми завданнями участь у визначенні політичного курсу держави; участь у формуванні органів державної влади і управління; участь у здійсненні влади через своїх представників, обраних у представницькі органи влади.

Політична партія – це один із найважливіших елементів політичної системи суспільства, добровільна і стійка політична організація, що об'єднує осіб із загальними соціально-класовими, політико-економічними, культурно-національними чи іншими інтересами та ідеалами. Політична партія – найбільш активна, свідомо й організована частина соціальної групи або кількох груп.



Політична система – це сукупність державних, партійних та громадських органів і організацій, які беруть участь у політичному житті країни. Вона є складним утворенням, що забезпечує існування сус-

пільства як єдиного організму, централізовано керованого політичною владою.

Точне юридичне визначення “політичної партії” надається в законодавстві конкретних держав і може істотно відрізнятися за змістом залежно від місцевих політичних і правових традицій.

Поняття “партія” використовувалось ще Аристотелем, однак політичні партії ведуть родовід із XVIII ст. Першими прототипами сучасних партій вважаються британські “торі” (консерватори) та “віги” (ліберали). Поява партій була спричинена капіталізацією суспільства, коли народжена буржуазія щоразу активніше заявляла свої претензії на владу.

У XIX ст., з виходом на політичну арену робітництва, у Західній Європі з’являються прототипи сучасних соціал-демократичних партій. Слід зазначити, що в ті часи, як і сьогодні, ставлення як населення в цілому, так і окремих мислителів та державних діячів до партій аж ніяк не було однозначним.

Послідовниками теорії Ж.-Ж.Руссо про загальне благо партії розглядалися як зло, як засіб роз’єднання суспільства, вияв домінування вузькогрупових інтересів над інтересами народу в цілому. Приблизно так оцінювали роль партій і “батьки-засновники” Конституції США (Дж.Вашингтон, Т.Медісон, О.Гамільтон та ін.) і деякі видатні діячі французької революції (Ж. де Лафайєт).

Політичні партії в сучасному розумінні остаточно сформувалися лише в середині XX ст. одночасно з еволюцією виборчого права в напрямі до утвердження в більшості країн прямих, рівних і загальних виборів за таємного голосування.

Причинами виникнення партій є необхідність захисту соціально-класових, національних, племінних, релігійних, регіональних інтересів, а також цілі, пов’язані з виборчою боротьбою.

Різноманітними є *способи виникнення партій*. Свого часу М.Вебер в історії становлення партії вирізняв *три етапи*: аристократичне угруповання, політичний клуб, масова партія. Партії виростили з депутатських клубів і фракцій у парламенті, орієнтованих на інтереси різних кіл нової політичної та економічної еліт.

Місце партій у політичній системі суспільства зумовлене тим, що вони є одним із найважливіших компонентів політичного процесу в суспільстві. Як суб’єкт формування владних відносин партії великою мірою визначають характер і спрямування політичного процесу, стратегію і тактику боротьби за владу, її утримання, політичну стабільність суспільства. Завдяки політичним партіям здійснюється прямий та зворотний зв’язок між суспільством і державою. Це важливий інститут громадянського суспільства, завоювання й утримання влади, форма управління суспільством, за якої боротьба партій за владу

виступає як механізм використання розбіжності інтересів, інакомислення в цілях суспільного прогресу.



Сутність політичної партії:

- носій певної ідеології або особливого бачення світу і людини;
- спрямованість на завоювання, утримання політичної влади, справляння впливу на неї;
- об'єднання людей на різних рівнях політики: від місцевого до міжнародного;
- представляє та захищає в політиці інтереси певних верств та груп суспільства.

Структура політичної партії являє собою сукупність таких характеристик:

- ідеологія;
- організаційна структура;
- методи і засоби діяльності;
- соціальна база і електорат;
- фінансова база;
- лідери.

Політична партія є специфічним інститутом політичної системи, а тому її функції мають тільки політичний характер.

До основних із них слід віднести:

- виявлення, формулювання, обґрунтування і захист інтересів відповідних верств та груп;
- розробка ідеології, політичних доктрин і програм;
- формування та добір кадрів для партії, державних структур і різних громадянських організацій;
- політична соціалізація – передача традицій від одного покоління іншому;
- соціальна інтеграція – узгодження соціальних інтересів через взаємодію політичних партій;
- формування громадської думки;
- політичне рекрутування, тобто залучення на бік партії якомога ширших верств населення як її членів, прихильників і виборців.

Світ партій багатогранний, вони відрізняються не тільки назвами, але й більш суттєвими ознаками, що дає підстави виділити різні їх типи.

Залежно від *соціальної бази* розрізняють:

- *партії моносередовищні*, що складаються виключно з представників якихось окремих груп, верств, класів (наприклад партії жіночі, націоналістичні, робітничі, буржуазні);
- *партії проміжні*, які включають у себе представників кількох соціальних груп, верств, класів;

- *партії універсальні*, які об'єднують усе суспільство незалежно від наявності групових і класових перешкод;
- *корпоративні партії*, що виражають більш вузькі групові інтереси (окремих верств бізнесу, робітничого класу тощо). Загальною тенденцією розвитку партій є розмивання моносередовищних партій і перетворення їх або в універсальні, або в більш вузькі, корпоративні.

Відомі й інші типології політичних партій, найпопулярніша з них була розроблена М.Дюверже, який звернув увагу на особливості *інфраструктури партій і характер членства*. Значною мірою спираючись на його порівняльний аналіз партій, політологи виділяють такі їх типи:

Прямі і непрямі партії. У перших (більшість соціалістичних і комуністичних партій) індивід безпосередньо пов'язаний із партійною спільнотою, платить внески, бере участь у зборах місцевої організації. У других (британські лейбористи) індивід входить у партію як учасник іншої організації (профспілки, кооперативу).

Партії зі слабкою і сильною структурою. Статути перших партій не регламентують принципи реалізації первинних осередків і способи їх інтеграції (більшість консервативних партій). В іншому випадку – структура базових елементів чітко регламентована. За цим принципом побудовано більшість соціалістичних, комуністичних, християнсько-демократичних партій. Централізм і жорсткість структури часто є причиною олігархізації партії, зміцнення панування вождів над рядовими членами партії.

Централізовані і децентралізовані. У централізованих партіях усі рішення приймаються центральним керівництвом, компетенція низових організацій суттєво обмежена (британська Консервативна партія), децентралізовані партії, навпаки, передбачають більш широкі повноваження місцевих організацій і навіть допускають наявність фракцій у власних рядах. Високий рівень децентралізації характерний і для демократів, і для республіканців у США. Для них притаманне більш терпиме ставлення до прояву різних поглядів у своїх рядах, а регіональні організації незалежні від національних партійних комітетів у процесі організації виборів членів Конгресу. Як правило, найбільш жорсткою централізацією відрізняються політичні партії з комуністичною та фашистською ідеологіями. Кадрові партії, на відміну від масових, децентралізовані.

“М'які” і “жорсткі” партії. Подібна типологія стосується парламентських партій і характеризує, наскільки депутат може діяти незалежно від партійної парламентської фракції, наприклад, демократи і республіканці в Конгресі США можуть голосувати на власний розсуд. Американський президент не завжди може бути впевненим, що за його програми члени його партії, які засідають у Конгресі, будуть голосувати як один. Консервативна партія Великобританії “Єдність” і Народна партія Росії, навпаки, – приклад “жорстких” партій, які вимагають дотримання дисципліни голосування.

Залежно від *організаційної структури, кількості і характеру членства* партії можуть бути поділені на такі:

Кадрові партії, які є об'єднанням невеликої за кількістю групи впливових людей (політехнологів, фінансистів, популярних особистостей) навколо конкретних політиків. Для такого типу партій характерне вільне членство (немає системи реєстрації членів), відсутність регулярних внесків і нестабільність складу. Активність кадрових партій проявляється переважно під час виборів і спрямована на організацію підтримки виборцями своїх кандидатів. Як приклад подібних партій, як правило, наводять Республіканську і Демократичну партії США (правда, сам М.Дюверже відносив їх до напівмасових). Кожна з цих партій нараховує 2–3 тис. професійних партійних функціонерів.

Масові партії відрізняються від кадрових набагато більшою кількістю членів; більш високим ступенем організованості; наявністю певної партійної дисципліни й ідеології; фіксованим членством. Ці партії, що працюють на постійній основі, мають розгалужений управлінський апарат і численну мережу місцевих організацій, партія орієнтується на рекрутування нових членів, вирішуючи тим самим фінансові (внески) і політичні проблеми, демонструючи під час виборів свою незалежність від грошових мішків.

Для *авангардистських партій* характерними є радикальніші методи й засоби діяльності, при використанні яких ці партії деколи виходять за межі правового поля держави. Арсенал таких методів досить різноманітний – від організації актів громадянської непокорності владі до використання зброї і спроб насильницької зміни існуючого режиму. Класичним історичним прикладом такої партії залишається РСДРП більшовиків, що в 1917 р. захопила владу в Росії. Водночас не слід вважати, що всі партії комуністичної або фашистської ідеології є авангардистськими. Та ж сама націонал-соціалістична робітничка партія Німеччини “захопила” рейхстаг у 1933 р. цілком правовим шляхом, завдяки перемозі на виборах.

Прагматичні партії – це такі партії, які орієнтуються не на певну ідеологію, а на широкий спектр ідей і суспільних проблем з метою залучення на свій бік якомога більшого числа виборців. Це ті самі інтеркласові партії, або партії виборців.

Ліві, центристські і праві партії. Такий поділ був започаткований у часи Великої французької революції XVIII ст., коли в залі засідань Національної асамблеї – парламенту Франції – праворуч від головуючого розташовувалися консерватори (прихильники монархії), ліворуч – радикали, які обстоювали ідею загальної рівності, а помірковані займали місця в центрі зали – посередині між консерваторами і радикалами. Відтоді правими стали називати прихильників збереження існуючого ладу, а лівими – прихильників радикальних змін. Соціальною базою лівих партій (комуністичних, соціалістичних, соціал-демократичних) є здебільшого наймані працівники, правих (ліберальних, консервативних, націоналістич-

них, фашистських тощо) – власники. Такий поділ відносний. Основні цінності та орієнтації правих і лівих, особливо в останні десятиліття, часто перетинаються.

Відкриті і закриті партії. Подібний поділ акцентує увагу на різних способах рекрутування нових членів. У перших партіях вступ до неї нічим не регламентується, у других – передбачається дотримання певних умов і формальностей: рекомендації, анкети, кінцеві рішення місцевого підрозділу партії. У минулому жорстка регламентація прийому була характерна для КПРС, а також інших комуністичних і соціалістичних партій, але сьогодні, коли партії стикнулися з проблемами звуження своєї соціальної бази, більшість партій стали відкритими.

За ступенем причетності індивіда до партії М.Дюверже запропонував розрізняти *тоталітарні й інші* партії. У перших (фашистські партії, КПРС) партійність стає своєрідним способом життя, усе життя людини ставиться на службу партії, сама ж вона виходить за межі власне політичної сфери і поширює свій вплив на сімейне життя і дозвілля індивіда. Тоталітарні партії завжди мають закритий характер, забороняють фракційність. Спеціалізовані партії не передбачають такого ступеня злиття індивіда з партією. В них можливі різноманітні погляди, які оформлені у фракції і течії.

Залежно від *місця, яке займає партія в політичній системі*, виділяють: *правлячі партії* – партії, що отримали в результаті виборів у законодавчий орган країни право формувати уряд і реалізувати політичну програму розвитку суспільства відповідно до своїх завдань. Правлячих партій може бути одна або кілька. В останньому випадку вони об'єднані в коаліцію.

Опозиційні партії – партії, що потерпіли поразку на виборах, або такі, які не допускалися до виборів правлячим режимом і через це зосередили свою діяльність на критиці офіційного урядового курсу і на розробці альтернативних програм. Опозиційні партії, у свою чергу, можуть бути поділені на такі, що відіграють суттєву роль у суспільстві, і не відіграють. Крім того, опозиційні партії можуть бути легальними, тобто зареєстрованими і діючими в межах закону; не зареєстрованими, але й не забороненими; нелегальними.

Нарешті, залежно від *ставлення до ідеології і її спрямування* виділяють такі типи партій:

- *ідейно-політичні*, які будуються на базі ідеології: комуністичні, соціалістичні, соціал-демократичні, ліберальні, консервативні, фашистські;
- *проблемно-орієнтовані партії*, сконцентровані навколо однієї проблеми або групи проблем (партії “зелених”, жіночі партії);
- *електоральні партії*: ідеологічні і навіть позаідеологічні організації, критерії типологізації партій різні, що обумовлює досить складну картину (див. табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Типологія політичних партій

Критерії класифікації	Типологія	Ознаки
Класовий критерій	Дворянські, буржуазні, пролетарські, робочі, партії підприємців і т.д.	Відображають інтереси соціальних груп, верств, які складають соціальну базу партій
Ідеологічні уподобання	Ліві, праві, лівоцентристські, правоцентристські	Ліві дотримуються комуністичних, соціалістичних орієнтирів, праві – ліберальних
Характер діяльності	Революційні, реформістські	Перші роблять ставку на політичну революцію, другі – на еволюційний шлях розвитку
Соціальна база, вплив на маси	Кадрові, масові	Кадрові партії мають вузьку базу, включаючи в основному прошарки еліти, адміністрацію, займаються вирішенням кадрових питань; масові партії прагнуть впливати на маси і вести їх за собою
Організаційна будова, структура	Організаційно оформлені та організаційно неформлені, централізовані і нецентралізовані	Відрізняються щодо вирішення питань членства, створення та функціонування різномірних ланок, ієрархичності внутрішніх відносин
Місце у владі, ставлення до неї, ступінь включеності у владу	Правлячі та опозиційні Урядові та неурядові	Перші, перемагаючи на виборах, формують уряд (перебувають при владі, партія влади), інші – борються з владою, критикують та ін. Урядові партії, які подолали бар'єр до парламенту та створили фракції
Спосіб голосування в парламенті	Жорсткі і м'які	Перші примушують своїх представників у парламенті дотримуватися партійної дисципліни (імперативний мандат), другі – допускають вільне голосування своїх депутатів
Дія за законом	Легальні та нелегальні	Перші функціонують легітимно, інші – перебувають у підпіллі
Ставлення до прогресу	Консервативні, реакційні і прогресивні	Перші відстоюють непорушність, консервацію існуючих порядків, інші – прихильники прогресивних нововведень
Роль у суспільстві	Авангардні і парламентські	Авангардні претендують на роль учителя, вождя, організатора і вихователя мас, виконують керівну і спрямовуючу роль в суспільстві. Парламентські партії основною вважають участь у виборчій боротьбі за депутатські мандати і державні пости
Місце в політичному житті, зв'язки з іншими партіями	Конкуруючі та монополні	Перші займають своє місце в системі політичного плюралізму, борючись і співпрацюючи з іншими партіями. Другі претендують і займають монополне становище в системі владних відносин



Функції політичних партій у суспільному та політичному житті:

- активізація та інтеграція великих суспільних верств;
- артикуляція, тобто перетворення розмитих думок людей у конкретні пакети вимог і їх озвучення та агрегація інтересів, тобто погодження вимог певних верств населення, їх оформлення у політичні програми;

- політична соціалізація і формування суспільної думки;
- розробка політичної ідеології і програм розвитку суспільства;
- рекрутування в політичну еліту і висування лідерів; у багатьох державах уряди і представницькі органи формуються з членів великих політичних партій, а президенти і прем'єр-міністри, як правило, очолюють правлячі партії;
- мобілізація виборців на виборах;
- участь у боротьбі за державну владу через вибори;
- здійснення державного управління з приходом до влади або контроль за діяльністю влади;
- рекрутування нових членів партії.

У процесі еволюції політичні партії перетворилися з другорядних допоміжних організацій в один із значущих елементів політичних відносин. Вони займають центральне місце в мобілізації електорату на підтримку конкретних лідерів і програм та в організації виборчих кампаній.

Загально визнаним є твердження, що вибори – центральний елемент демократії. Представницька демократія як форма політичного режиму не може адекватно існувати без проведення систематичних і регулярних вільних виборів.



Вибори – спосіб формування органів державної влади і наділення повноваженнями посадової особи через волевиявлення громадян.

Вибори є одним із ключових компонентів демократичного виборчого процесу.



Виборчий процес – урегульована правовими та іншими соціальними нормами діяльність органів, організацій, окремих громадян, їхніх колективів і груп (суб'єктів виборчого процесу) з підготовки і проведення виборів до представницьких та інших виборчих органів державної влади і місцевого самоврядування.

Українським виборчим законодавством передбачені виключні права та повноваження партій (та їх структурних територіальних утворень) у виборчій діяльності, зокрема *право номінації кандидатів* (списків кандидатів) на відповідних виборах (цей механізм номінації має альтернативою лише близькі за природою процедури самовисування, існує на виборах Президента України, а також на місцевих виборах при застосуванні виборчих систем з одномандатними округами). До виключних прав політичних партій належить *право пропонувати кандидатури до складу виборчих комісій* (безпосередньо або через депутатські фракції у відповідних представницьких органах), а також статус *суб'єкта відповідного виборчого процесу* (самостійно або у складі виборчого блоку), що дає право на широкі можливості ведення передвиборної агітації (у тому числі її фінансування), *спеціальне представництво* (уповноважені особи), *право спостереження на виборах*.



Як суб'єкт виборчого процесу політичні партії виконують такі завдання:

- забезпечення легітимності проведення виборів;
- підвищення рівня довіри громадян України до виборів та активності;
- забезпечення чесності та прозорості виборчих кампаній в Україні;
- забезпечення перемоги своєму кандидату без серйозних конфліктів;

функції:

- конструктивна;
- програмна;
- контрольна;
- артикуляційна;
- інтеграційна;
- комунікативна;
- генеративна;
- мобілізаційна.



Світовий досвід функціонування демократичних режимів засвідчує, що розвинені демократії не можуть існувати без партій. Існування політичних партій належить до засад репрезентативної функції у демократичній системі. Сучасні демократії залежать від виборчих процедур, обмеженого врядування більшості і представницької передачі влади (Дж.Сарторі, М.С.Шугарт, М.Уоллерстайн). Існує кілька типів виборчих систем, що відрізняються правилами підрахунку голосів, висування кандидатів тощо. У мажоритарних системах великі партії отримують більше місць, ніж голосів під час виборів, що веде до формування однопартійного уряду. У пропорційних системах представництво більш пропорційне, що веде до створення коаліційного уряду. Під час оцінювання виборчих систем орієнтуються на такі критерії, як якість представництва та ефективність державного управління. Про реформи виборчих систем говорять ті партії, яким загрожує втрата влади, або партії, які не можуть за існуючої системи прийти до влади. Тобто від виборчих реформ більше залежать долі політичних партій, ніж суспільства в цілому. Результати виборів суттєво залежать від електоральної поведінки, на яку впливають соціально-економічний стан розвитку, показники інфляції, безробіття, рівень життя, імідж партійних лідерів, громадська думка, яку в більшості своїй формують ЗМІ. Перегляд виборчого законодавства сприяв активізації політичних партій та усвідомленню їх себе як суб'єкта державно-владних процесів.

Розвиток громадянського суспільства в Україні відбувається суперечливо. Партії як суспільний інститут сьогодні недостатньо виконують свою безпосередню функцію інституційного зв'язку між органами державної влади і

населенням, інакше кажучи, не представляють інтереси населення. Практична діяльність партій не завжди відповідає задекларованим програмним положенням.

Можновладці, використовуючи органи державної влади у своїх інтересах, втручаються в діяльність партій. Вибори в Україні часто проводяться під “тиском” на виборця в інтересах політичних сил, які перебувають при владі або прагнуть її здобути.

Запровадження системи виборів за партійними списками призвело до низки негативних наслідків. У багатьох випадках прохідна частина цих списків формувалася значною мірою не з провідних політичних і громадських діячів відповідного програмно-ідеологічного напрямку, а з-поміж осіб, які не мали до початку виборчої кампанії стосунку не лише до цієї партії, а й до політичної діяльності загалом. Включення до партійного списку нерідко визначалося можливостями відповідних осіб забезпечити необхідну фінансову, адміністративну, медійну та іншу підтримку. Також до партійних списків потрапляли кандидати, які мали особисті зв'язки з керівництвом відповідних партій, а подекуди мали з ними родинні стосунки. Ці та інші негативні факти і тенденції зумовлені особливостями сучасного стану розвитку партійної системи в Україні, насамперед поверховим характером переважної більшості політичних партій та недостатнім рівнем політичної культури. Саме за таких умов формування партійних списків часто відбувається на підставі кулуарних домовленостей за фактичної відсутності прозорих демократичних механізмів.



Для реалізації представницької функції вибори мають бути дійсно змагальними, вільними та всезагальними, а політичні партії – народними.

Результати виборів суттєво залежать від електоральної поведінки, на яку впливають соціально-економічний стан розвитку, показники інфляції, безробіття, рівень життя, імідж партійних лідерів, громадська думка, яку в більшості своїй формують ЗМІ. Партії і виборча система, переводячи різні форми плюралізму громадянського суспільства в підсистему політичного, сферу владних відносин, складають єдиний механізм завоювання влади. Вони є головними суб'єктами політичних і державних відносин, і в цій якості без них неможливо уявити сучасну демократію. Основні партії в їх взаємодії, взаємовідношенні, взаємних конфліктах і взаємній ротації при владі розглядаються як єдина партійна система, яка багато в чому визначає життєздатність і функціонування політичної системи в цілому та її ядра – держави. Зміни виборчого законодавства України, незважаючи на суттєві недоліки, сприяли в цілому активізації діяльності політичних партій у державотворчому процесі, а також процесу становлення політичних партій як повноцінного політичного інституту суспільства.



У демократичному суспільстві політичні партії одночасно є продуктом розвитку такого суспільства та впливають на характер і напрямки політичних процесів, які в ньому відбуваються. У такий спосіб формалізуються та закріплюються основні ознаки політичних партій: партія є носієм певної ідеології; партія об'єднує однодумців; партія представляє і захищає інтереси певних суспільних груп; партія націлена на завоювання та утримання влади тощо. Практично всі дослідники єдині в тому, що демократичне суспільство не може обійтися без політичних партій. Партії покликані зводити воєдино інтереси громадян і представляти на політичному “ринку” групи людей, об'єднаних загальним світосприйняттям. Завдяки їм політична конкуренція повинна набувати чіткої структури: партії формулюють ті основні позиції, між якими громадяни можуть вибирати під час голосування. Після виборів партія, що виграла, або кілька партій формують уряд, а ті, що програли, займають нішу опозиції.

4.3.5. Методи підрахунку голосів

На результати виборів впливає метод, який використовують для розподілу депутатських мандатів.

На сьогодні існує три таких методи. Це: метод Хейра, який ще називають методом Гамільтона, метод Д'Ондта та метод Сент-Лагю.



Для вивчення цих методів змодельовано ситуацію, коли проводяться вибори до парламенту чи до органу місцевого самоврядування. Нехай у нашому випадку кількість місць у парламенті буде 10.

У виборах бере участь три партії: партія А, партія Б та партія В.

Кількість місць у парламенті (к.м.п.) = 10 Результати голосування – К.г. (партія А) = 50 000 голосів; – К.г. (партія Б) = 42 000 голосів; – К.г. (партія В) = 19 000 голосів.

За партію А проголосувало 50 тис. виборців, за партію Б – 42 тис., а партія В отримала 19 тис. голосів виборців.

Ці умови у нас будуть незмінними і ми визначимо результати виборів, тобто розподілимо депутатські мандати між партіями за кожним із методів.

Суть першого методу Хейра або ж Гамільтона полягає в тому, що наперед потрібно вирахувати так звану ціну мандата, тобто скільки голосів виборців потрібно, щоб партія здобула одне місце в парламенті.

Ціна мандата вираховується діленням загальної кількості голосів, що віддали виборці за всі партії, на кількість місць у парламенті.

Загальна кількість голосів у нас 50 тис. за партію А + 42 тис. за партію Б + 19 тис. за партію В, тобто 111 тис. голосів усі партії отримали разом.

Якщо 111 тис. розділити на 10 мандатів отримаємо 11 100.

Метод Хейра (Гамільтонга)

$$\Sigma = 50\,000 + 42\,000 + 19\,000 = 111\,000$$

$$\text{Ц.м.} = 111\,000/10 = 11\,100$$

Таким чином, для здобуття одного місця в парламенті партії потрібно отримати 11 100 голосів виборців.

Тепер визначимо кількість місць, яку отримує кожна партія за результатами виборів:

Партія А: 50 тис. голосів виборців розділити на ціну мандата, тобто на 11 100, отримуємо 4,50 (отриману величину округлюємо до сотих). Отже, партія А здобуде 4 депутатських мандати (дивимось на цілу частину числа, тобто на цифру до коми).

Партія Б: 40 тис. розділити на 11 100, отримуємо 3,78. Це говорить про те, що 3 кандидати з виборчого списку партії Б стануть депутатами.

Партія В: 19 тис. голосів за неї розділимо на 11 100, матимемо 1,71. Тобто одне місце у парламенті для партії В.

Що ми маємо? Партія А – 4 мандати, партія Б – 3 мандати, партія В – 1 мандат.

Разом 8 мандатів з 10 наявних місць у парламенті. Тобто 2 місця у парла-

менті ще залишаються вакантними.

Метод Хейра (Гамільтонга)

$$\Sigma = 50\,000 + 42\,000 + 19\,000 = 111\,000$$

$$\text{Ц.м.} = 111\,000/10 = 11\,100$$

$$- \text{К.м. (А)} = 50\,000 / 11\,100 = 4,50$$

$$- \text{К.м. (Б)} = 42\,000 / 11\,100 = 3,78$$

$$- \text{К.м. (В)} = 19\,000 / 11\,100 = 1,71$$

Для розподілу додаткових місць потрібно соту частину числа, яке ми отримали раніше при визначенні кількості місць для партії, поділити на все число.

Для партії А соту частину числа, що становить 50 (обведено синім колом), ділимо на все число, тобто на 4,50 (обведено рожевим овалом), і отримуємо 11,11 (теж округлюємо до сотих). Запам'ятаємо цю величину для партії А – 11,11.

Аналогічним чином проводимо розрахунки для партії Б: 78 ділимо на 3,78, отримуємо 20,63 і для партії В: 71 розділити на 1,71 дорівнює 41,52.

Порівнюємо ці величини між собою: 11,11, 20,63 та 41,52. Якщо нам потрібно заповнити 2 вакантних місця, то віддаємо їх партіям, що мають більші величини. Отже, одне додаткове місце в парламенті надається партії Б і одне додаткове місце партії В.

Підсумковий результат виборів із визначенням результатів за методом Хейра (Гамільтона) буде таким:

Метод Хейра (Гамільтонга)

$$\Sigma = 50\,000 + 42\,000 + 19\,000 = 111\,000$$

$$\text{Ц.м.} = 111\,000/10 = 11\,100$$

$$- \text{К.м. (А)} = 50\,000 / 11\,100 = 4,50$$

$$- \text{К.м. (Б)} = 42\,000 / 11\,100 = 3,78$$

$$- \text{К.м. (В)} = 19\,000 / 11\,100 = 1,71$$

$$8 - 10 = -2$$

$$\text{Д.м. (А)} = 50 / 4,50 = 11,11$$

$$\text{Д.м. (Б)} = 78 / 3,78 = 20,63$$

$$\text{Д.м. (В)} = 71 / 1,71 = 41,52$$

Метод Хейра (Гамільтонга)

$$\Sigma = 50\,000 + 42\,000 + 19\,000 = 111\,000$$

$$\text{Ц.м.} = 111\,000/10 = 11\,100$$

$$- \text{К.м. (А)} = 50\,000 / 11\,100 = 4,50$$

$$- \text{К.м. (Б)} = 42\,000 / 11\,100 = 3,78$$

$$- \text{К.м. (В)} = 19\,000 / 11\,100 = 1,71$$

$$8 - 10 = -2$$

$$\text{Д.м. (А)} = 50 / 4,50 = 11,11$$

$$\text{Д.м. (Б)} = 78 / 3,78 = 20,63$$

$$\text{Д.м. (В)} = 71 / 1,71 = 41,52$$

$$A=4+0=4 \quad B=3+1=4 \quad V=1+1=2$$

Партія А отримує 4 місця у парламенті, також 4 місця здобуває партія Б і 21 місце дістається партії В.

Метод Д'Ондта

$$P = \text{к.г.} / (\text{к.м.р.} + 1)$$

Визначення результатів виборів за методом Д'Ондта полягає в тому, що кожне місце в парламенті розподіляється по черзі між партіями. Для визначення того, якій партії буде відданий депутатський мандат кожного разу вираховують так званий рейтинг або ж коефіцієнт.

Рейтинг обраховують за формулою: кількість голосів, відданих виборцями за партію, потрібно розділити на кількість місць, які вже отримала партія в парламенті, плюс одиниця.



Розглянемо на нашому прикладі.

Метод Д'Ондта $P = \text{к.г.} / (\text{к.м.р.} + 1)$		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000		

Вирахуємо рейтинг для партії А: 50 тис. голосів розділимо на нуль (бо партія ще не отримала жодного мандата) плюс один. Отримаємо 50 тис. Це число записано в нашій таблиці у верхньому рядку.

Метод Д'Ондта $P = \text{к.г.} / (\text{к.м.р.} + 1)$		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	

За такою ж формулою вирахуємо рейтинг для партії Б: 40 тис. розділити на нуль плюс один дорівнює 40 тис.

Для партії В: 19 тис. розділити на нуль плюс 1 дорівнює 19 тис.

Метод Д'Ондта $P = \text{к.г.} / (\text{к.м.р.} + 1)$		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	19 000

Порівнявши рейтинги партій між собою, побачимо, що найвищий на даному колі у партії А, отже, один мандат надається партії А.

Переходимо на друге коло розподілу депутатських мандатів.

Метод Д'Ондта P. = к.г. / (к.м.р. +1)		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	19 000
25 000		

Метод Д'Ондта P. = к.г. / (к.м.р. +1)		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	19 000
25 000	42 000	19 000

Метод Д'Ондта P. = к.г. / (к.м.р. +1)		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	19 000
25 000	42 000	19 000

Метод Д'Ондта P. = к.г. / (к.м.р. +1)		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	19 000
25 000	42 000	19 000
25 000	21 000	19 000
16 666	21 000	19 000
16 666	14 000	19 000
16 666	14 000	9 500
12 500	14 000	9 500
12 500	10 500	9 500
10 000	10 500	9 500
10 000	8 400	9 500
5	4	1

Знову вираховуємо рейтинг для партії А: 50 тис. голосів виборців ділимо на (тепер величина к.м.р. у партії А дорівнює одиниці, адже у попередньому колі вона отримала одне депутатське місце) і згідно з нашою формулою додаємо ще одиницю. Тобто 50 тис. розділити на два отримаємо 25 тис. Отже, рейтинг партії А вже дорівнює 25 тис.

Рейтинги ж для партій Б та В залишилися незмінними, адже у попередньому колі вони депутатського мандата не отримали.

Порівнявши рейтинги партій у другому колі, ми зробимо висновок, що він найвищий у партії Б. Це значить, що мандат номер два вручається партії Б.

За такою методикою здійснюється розподіл решти депутатських мандатів.

У кожному наступному колі обчислюється рейтинг для кожної партії, ці рейтинги порівнюються між собою і на депутатський мандат заслуговує та партія, у якої в даному колі (на даному етапі) найвищий рейтинг.

З таблиці ми бачимо, що депутатський мандат номер три отримає партія А, мандат номер чотири – партія Б, номер п'ять – партія В і так далі.

Після розподілу депутатських місць за методом Д'Ондта партія А отримає 5 мандатів, партія Б – чотири і партія В – один.

Як бачимо, розподіл депутатських місць за методом Д'Ондта досить копітка робота, але її досить легко можна автоматизувати за допомогою комп'ютера.



Розподіл депутатських місць за методом Сент-Лагю дуже схожий на застосування методу Д'Ондта. Відмінність полягає лише у формулі, що використовується для визначення рейтингу, так кількість голосів виборців ділиться на кількість мандатів, здобутих партією у попередніх колах, плюс один, але при цьому знаменник множиться на два.

Метод Сент-Лагю

$$P = \text{к.г.} / (2 * \text{к.м.р.} + 1)$$

Далі, аналогічно до методу Д'Ондта, здійснюється розподіл депутатських місць у кожному колі. Скільки депутатських мандатів, стільки буде й кіл розподілу.

Метод Сент-Лагю P = к.г. / (2 * к.м.р. + 1)		
Партія А	Партія Б	Партія В
50 000	42 000	19 000
16 666	42 000	19 000
16 666	14 000	19 000
16 666	14 000	6 333
10 000	14 000	6 333
10 000	8 400	6 333
7 142	8 400	6 333
7 142	6 000	6 333
5 555	6 000	6 333
5 555	6 000	3 800
4	4	2

Якщо ми будемо визначати результати виборів за методом Сент-Лагю, то партія А отримає 4 місця у парламенті, партія Б – також 4, а партія В – 2.

Результати застосування різних методів			
	Партія А	Партія Б	Партія В
метод Хейра (Гамільтона)	4	4	2
метод Д'Ондта	5	4	1
метод Сент-Лагю	4	4	2

Порівнявши результати виборів, вираховані різними методами, ми побачимо, що отримали різний розподіл місць у парламенті.

Зокрема, застосування методу Д'Ондта дало партії А на одне місце більше, відібравши його у партії В.

4.3.6. Політичний маркетинг. Менеджмент виборчих кампаній. Виборчі технології та партійне будівництво



Саме слово “маркетинг” з’явилося як новий словотвір у США, де у 30-х рр. XIX ст. місцеві фермери шукали ринок збуту для своєї продукції. Йшлося про оволодіння ринком – market getting. Пізніше ці два слова злилися в одне, в результаті чого й виник термін “маркетинг”.

У свідомості людини маркетинг найбільше асоціюється з такими поняттями, як реклама та продаж. Насправді ж він означає орієнтацію всієї діяль-

ності фірми від проектування до виробництва товарів і збуту, для задоволення попиту споживачів.



Незважаючи на достатньо зрозуміле трактування маркетингу, сьогодні існує більше 2 тис. його визначень. Класичним вважається те, що його сформулював Ф.Котлер, якого називають “папою римським у маркетингу”. Отже, *маркетинг – це вид людської діяльності, що спрямований на задоволення потреб через обмін.*



Наприкінці 70-х рр. ХХ ст. у США вийшла книга “Як продавати президента”. Її автор стверджував, що президент і зубна паста “продаються” за одними й тими самими правилами. Перш за все, є товар – передвиборна програма або програма навчального закладу, зубна паста чи будівельні матеріали, товар або послуга. У кожному випадку обов’язковою є наявність двох суб’єктів ринку: продавця та покупця. Кожного разу відбувається обмін: товар на гроші, товар на товар, передвиборні обіцянки – на місця у владних структурах. Отже, політична діяльність також є своєрідним ринком послуг, і для ефективного задоволення процесу обміну на ньому застосовується маркетинг.

Вітчизняні наукові та прикладні дослідження в галузі політичного маркетингу тільки започатковуються, і серед фахівців ще не вироблено єдиної думки щодо його сутності. Та заради справедливості слід відзначити, що й серед західних науковців до цього часу тривають дискусії про предметну сферу й суть цієї науки. Так, представник однієї із французьких шкіл маркетингу визнав його як сукупність теорій та методів, якими можуть користуватися політичні організації й органи влади для впливу на поведінку громади. Водночас представники іншої маркетингової течії Франції трактують його як відповідну техніку управління виборчими кампаніями та політичними кар’єрами.

У загальному підсумку дослідники політичного маркетингу здебільшого вказують, що його головною метою є вивчення електорального поля та вироблення рекомендацій для маніпуляції громадською думкою. Якщо ж відштовхуватися від визначення і розуміння класичного маркетингу, то слід визнати, що, крім вивчення політичного ринку і вироблення рекомендацій щодо просування свого товару на ньому, політичному маркетингу притаманні всі елементи класичного.



Отже, сутність політичного маркетингу полягає в ототожненні політичного процесу із ринком. Відповідно, суб’єкти політики (зокрема і виборці) розглядаються як раціональні споживачі, політична поведінка яких подібна до поведінки покупця. Внаслідок такого ототожнення до політичного процесу застосовуються всі елементи так званого маркетингового комплексу, що містить сукупність чотирьох “п” (р): товар (product); просування (promotion); ціна (price); місце (place).

У політичному полі, де діяльність суб'єктів політики визначається їхніми інтересами, існує виробництво, попит і пропозиція товару особливого типу – політичних партій, програм, особистостей лідерів, кандидатів у депутати, політичних позицій, ідей, обіцянок – тобто всього, що може бути предметом політичного обміну.

Як і будь-який інший товар, вони потребують відповідного оформлення (створення іміджу: стиль одягу, зовнішній вигляд, манера поведінки, доступність і особливості мови програми тощо) та можуть бути сприйняті (“куплені”) електоратом чи певними групами громадськості, оскільки відповідають їх уявленням та інтересам.

Маркетинг у політиці дає змогу викликати бажану для влади чи для політиків реакцію на “товар” (ідею, політичну програму, політика), цілеспрямовано регулювати попит на нього, тобто без застосування “грубого” примусу змінювати установки та поведінку виборців в умовах плюралізму і конкуренції інтересів, позицій, ідеологій.

Умовами застосування маркетингового підходу в політичній діяльності є: наявність політичного ринку; автономність і рівноправність суб'єктів політичної діяльності; відсутність суб'єктів, які володіють монопольним становищем; існування і дотримання загальноновизнаних “правил гри” і норм політичної конкуренції, що регулюють політичний обмін; система політичних і суспільних цінностей як основа для досягнення компромісу і консенсусу між політичними суб'єктами.

Грунтуючись на базових характеристиках ринку влади (тобто суспільства – демократичного чи тоталітарного), відповідно виокремлюють політичний маркетинг демократичного, тоталітарного чи авторитарного суспільств. Кожному з цих суспільств властиві свої закони і правила політичного процесу.

У тоталітарних суспільствах теж існує ринок влади та притаманна йому конкуренція і боротьба за неї. Однак ця боротьба за контроль над ринком влади відрізняється від такої у демократичному суспільстві за рівнем цивілізованості та здійснюється переважно силовими методами, які не виключають також і фізичного знищення політичних опонентів.

Натомість в умовах демократичного суспільства існують демократичні механізми та процедури формування всіх гілок державної влади – представницької, виконавчої й судової. У такому суспільстві культивується відповідна політична культура та ментальність. А тому політична діяльність розглядається як цивілізовані змагання за контроль над ринком влади і ведеться за певними й усталеними правилами. Зрозуміло, що ці правила повинні бути зафіксовані в нормах законодавства і в суспільних традиціях політичної поведінки виборців та претендентів на владу.



Таким чином, в умовах цивілізованого змагання за право управляти політичною сферою суспільства *політичний маркетинг* – це сукуп-

ність форм, методів і технологій дослідження, проектування, регулювання та впровадженій в суспільно-політичну практику тих чи інших настанов суспільної свідомості з метою завоювання та утримання контролю за ринком влади.



Ураховуючи всі специфічні особливості політичної діяльності у суспільствах, виділяють такі основні функції політичного маркетингу:

- формування інформаційного банку, що складається із даних статистики, різних форм урядової й неурядової звітності, результатів досліджень у галузі економіки, політики, психології, демографії тощо;

- розробка методів аналізу та обробки даних інформаційного банку, виокремлення ключових показників, що найповніше характеризують об'єкти та суб'єктів політики;

- оцінювання та аналіз умов політичного ринку, маркетингового мікрота макросередовищ. У цьому контексті під мікросередовищем розуміють сукупність тих сил, які перебувають під безпосереднім контролем або є керовані даною партією, лідером чи соціальною групою. Під макросередовищем розуміють глобальні суспільні чинники: економічні, соціальні, політичні, психологічні, демографічні і т.ін.;

- аналіз можливостей на політичному ринку влади тих чи інших партій, суспільних інституцій, ідей, особистостей тощо;

- розробка оцінних та прогнозних моделей політичного попиту, життєвого циклу об'єктів та суб'єктів політики (партій, програм, ідей, лідерів) і політичної поведінки останніх;

- аналіз ефективності політичного маркетингу, коригування обраних форм і методів політичної діяльності.

Взявши до уваги визначені функції, можна виділити найважливіші складові політичного маркетингу: дослідження політичного ринку (через вивчення громадської думки); виборча інженерія; політичне рекламування.



Отже, дослідження суспільно-політичних структур, політичної, психологічної та правової культури суспільства, інформаційної бази його лідерів може здійснюватися передусім для розробки і впровадження адекватного іміджу певних лідерів, ідей, доктрин, програм тощо.

Регулювання цих політичних відносин здійснюється правовими, адміністративними, політичними та іншими засобами. Таким чином, політичний маркетинг можна визначити як технологію розробки та дослідження суспільної свідомості для вдалого “продажу” характеристик суб'єктів політики.

Менеджмент виборчих кампаній

Загально визнано, що всебічну й універсальну структуру політичних управлінських технологій відтворює менеджмент виборчої кампанії.



Основними складниками процесу її проведення є такі ключові етапи:

- формування команди;
- аналіз політичної ситуації;
- визначення стратегії та тактики;
- організація агітаційних заходів.

Принципове питання, яке має вирішити кандидат, це формування працездатної команди і розподіл функцій серед членів команди. Кількість членів не повинна перебільшувати відоме “психологічне число” 7 плюс-мінус 2 особи. В ідеалі команда кандидата має бути своєрідним прототипом майбутньої урядової команди. Однак у житті все набагато складніше, а тому передбачити долю всіх членів команди неможливо. До складу команди, як правило, включають: головного менеджера, радників з економіки, внутрішньополітичних питань, проблем зовнішньої політики, прес-секретаря й фахівця, який створює відповідний імідж. Офіційною частиною команди кандидата після його реєстрації є довірені особи, які мають юридичні повноваження представляти кандидата в стосунках з виборчими комісіями, органами влади і засобами масової інформації. Під час організації проведення виборів бажано також утворити неформальні групи підтримки. Одну з них можна створити в складі досить відомих і популярних представників творчої та наукової інтелігенції, що може використовуватися як “ретранслятор” ідей кандидата, інша ж буде займатися організаційно-методичною та науково-інформаційною роботою.



Функціонально команда кандидата повинна мати такі структурні підрозділи:

- групи політичного аналізу, преси, планування, поширення матеріалів, підготовки статей і виступів, роботи з органами місцевої влади, організації масових заходів;
- службу редагування підготовлених виступів і заяв (у складі психологів, правників, мовників та ін.), “бригаду швидкого реагування”, яка покликана вивчати громадську думку, визначати рейтинг кандидата, окремих його програмних настанов тощо й оперативно вносити корективи в стратегію й тактику передвиборчої боротьби.

До початку передвиборчої кампанії важливо мати об’єктивну, ґрунтовну інформацію про політичну ситуацію в країні і в передбачуваному виборчому окрузі.



Для всебічної оцінки ситуації у виборчому окрузі важливо мати інформацію про таке:

- історичні та географічні особливості округу;
- соціально-демографічний портрет округу;

- соціально-економічну структуру, стан, проблеми й перспективи розвитку промисловості, сільського господарства, сфери обслуговування та ін.;
- транспортну мережу;
- діяльність політичних партій, суспільних організацій, груп тиску, неформальних структур тощо;
- межі виборчих дільниць, кварталів, вулиць із зазначенням кількості виборців (карту округу);
- типологію виборців;
- політичні традиції голосування виборців на попередніх виборах, референдумах, опитуваннях громадської думки та ін.;
- наявність впливових, авторитетних осіб – неформальних лідерів;
- найвпливовіші засоби масової інформації, їх адреси, телефони;
- конкурентів тощо.

Особливо важливою є інформація про політичні традиції голосування виборців на виборах, референдумах, опитуваннях громадської думки. Актуальність і необхідність отримання такої інформації по певному виборчому округу (село, селище, місто, район та область) викликана необхідністю розв'язання проблем обрання виборчого округу, побудови стратегічної лінії кампанії та конкретної тактики поведінки під час організації передвиборчої агітації.

Основні положення стратегічної лінії виборчої кампанії ґрунтуються на результатах аналізу політичної ситуації. Якщо перший стратегічний крок – вибір округу – уже здійснено, варто зробити попередні висновки:

- з'ясувати сильні й слабкі сторони – свої та своїх опонентів, провести їх порівняльний аналіз з урахуванням політичної ситуації в конкретному окрузі й країні загалом;
- проаналізувати ситуацію, що склалася у виборчому окрузі (демографічну, історичну, географічну, економічну, соціальну та ін.);
- визначити коло питань, принципово важливих для виборців цього округу, сформулювати у своїй програмі відповіді на них;
- окреслити основні принципи проведення виборчої кампанії та засоби їх реалізації (тобто стратегію й тактику організації виборів).



Визначивши на основі інформації по виборчому округу та персоналіях (про що ми вже говорили раніше) основні тези своєї програми, бажано врахувати такі принципи підготовки власне документа:

- програма повинна містити відповіді на найбільш актуальні для виборців питання: соціально-економічні, політичні, екологічні, етнокультурні, лінгвістичні тощо;
- архітектура програми може бути довільною, але структурованою, кількість змістових блоків не повинна перевищувати дев'яти;

– процедура створення передвиборчої програми має бути такою: спочатку до неї включають “усе, що треба”, а потім відкидають “усе, що можна”;

– поліграфічне відтворення програми та мова викладу повинні створюватися з урахуванням рівня загальної, політичної й психологічної культури виборців та часу засвоєння текстової інформації пересічним виборцем.

Готуючи програму, бажано передбачити, за які слабкі місця можуть “учепитися” конкуренти, розробляючи свої протидії методом створення негативного іміджу програми та самого супротивника.

Якщо програма кандидата складена без урахування подальших політичних кроків опонента, зміни політичної кон’юнктури, стереотипів, які домінують у суспільній свідомості, фахівці в галузі політичної реклами, які працюють на протилежній табір, можуть істотно підірвати його шанси на успіх.



Стратегія виборчої кампанії може будуватися за такими напрямками:

- декларування причетності до певного передвиборчого блоку, політичної партії, владної структури, політичного лідера та ін.;
- створення міжособистісного ідеологічного контрасту кандидатів: цей метод суто психологічний і побудований на порівнянні їхніх особистісних характеристик, соціально-психологічних рис, віку, зовнішності, статі, освіти тощо;
- ставка на базову проблему, яка є актуальною для певного округу чи регіону;
- формування позитивного іміджу кандидата: йдеться, зокрема, про такі якості, як чесність, увага до інтересів людей, уміння усвідомити себе лідером, поєднання слова та діла тощо;
- створення негативного іміджу конкурентам: не варто “атакувати” сильні сторони програми та іміджу опонента, слід знаходити його вразливі риси (непрофесійність, необов’язковість у ділових стосунках);
- утворення передвиборчих коаліцій;
- ставка на владні суспільно-політичні структури та засоби масової інформації.

Названі лише основні елементи стратегії виборчої кампанії, що характерні для світової практики, далеко не кожній кампанії всі вони притаманні. І це зрозуміло, оскільки не за будь-яких умов застосування тих чи інших засобів політичної боротьби є доцільним та ефективним. У кожному окремому випадку треба ретельно проаналізувати передвиборчу ситуацію, перш ніж обрати єдино правильну стратегію, що веде до перемоги.



Оцінюючи політичну ситуацію, важливо застосовувати політичні управлінські технології, основними складниками якої є такі ключові етапи: формування команди; аналіз політичної ситуації; визначення стратегії та тактики; організація агітаційних заходів. Цей процес ор-

ганізації й проведення виборчої кампанії політичного лідера (президента чи депутата законодавчого органу) надзвичайно складний. Він потребує не тільки значних матеріальних та фінансових ресурсів, відповідного політичного й інтелектуального потенціалу кандидата, а й добре зорганізованої команди професіоналів, що повною мірою володіють усіма технологіями політичного менеджменту.

Виборчі технології та партійне будівництво

Для розробки виборчої кампанії передусім необхідно адекватно оцінити ситуацію, виявити тенденції розвитку масових настроїв, визначити “больові місця” у свідомості і мотивації людей, вплив на які може привести до зміни їх поведінки в потрібному для організаторів напрямі.



Термін “технологія” походить від двох давньогрецьких слів: “техно” – мистецтво, майстерність і “логос” – наука, знання, закон. У словниках технологію трактують:

- 1) як сукупність знань, відомостей про послідовність окремих виробничих операцій у процесі виробництва чого-небудь;
- 2) як сукупність способів обробки чи переробки матеріалів, виготовлення виробів, проведення різних виробничих операцій тощо;
- 3) як науку про переробку і обробку матеріалів, способи виготовлення продукції та сукупність прийомів, застосовуваних у різних видах діяльності;
- 4) як будь-який засіб перетворення вихідних матеріалів, будь-то люди, інформація або фізичні матеріали – для отримання бажаної продукції чи послуг.



У широкому значенні під “технологією” розуміють сукупність прийомів, способів, методів і засоби організації й упорядкування доцільної практичної діяльності відповідно до мети, специфіки й навіть логіки процесу перетворення й трансформації того чи іншого об’єкта. Більшість вітчизняних і зарубіжних учених вважають широке застосування технологій аксіомою розвитку суспільства. До числа соціальних технологій належать і виборчі. На сьогодні не існує чіткого визначення політичних технологій. Використовуючи це словосполучення, політконсультанти мають на увазі найчастіше зовсім різні категорії – від конкретних прийомів і методик формування суспільної думки до стратегічних підходів і принципів.



У працях В.Бебика під *маркетинговими виборчими технологіями* розуміють сукупність форм, методів та технологій дослідження, проектування, регулювання і впровадження в суспільно-політичну практику тих чи інших настанов суспільної свідомості з метою завоювання та утримання контролю за ринком влади.

М.Малишевський у цьому контексті зазначає, що “сучасні технології проведення виборчих компаній в Україні можна визначити як сукупність найбільш загальних заходів і дій, порядок та принципи застосування яких регламентуються умовами відповідної виборчої кампанії, а самі вони завжди унікальні тому, що залежать не лише від специфіки й особливостей виборчого округу, а й від особистісних характеристик кандидатів та їхніх команд, які беруть участь у виборчому процесі”.

В умовах боротьби за владу політики в нашій державі використовують різноманітні технології для завоювання прихильності електорату, за допомогою якого вони отримують делеговані повноваження.



Процес реалізації виборчих технологій умовно поділяють на чотири етапи:

– оцінка потреб і можливостей політичного ринку: акумулювання інформації про політичну ситуацію, а також аналіз сильних і слабких сторін самої політичної партії чи кандидата;

– вибір цільових сегментів політичного впливу: складається маркетинговий портрет електорату з метою визначення “цільової групи” виборців – їх переваг, особливостей та потреб;

– розробка комплексу маркетингових інструментів для “позиціонування” суб’єктів політики – підкреслення їх індивідуальності, несхожості на конкурентів, акцентування уваги виборців на їх індивідуальних позитивних рисах;

– втілення в життя стратегії тактики й плану маркетингу, тобто сам вплив на електорат із застосуванням виборчих технологій.

Використання маркетингових технологій, пов’язаних із роботою пам’яті та уваги, призводить до змін у шкалі цінностей та потреб індивіда. Інформація, що сприймається спочатку з недовірою, у результаті багаторазового повторення відкладається в пам’яті і пізніше сприймається як достовірна.



Досить часто у виборчих кампаніях застосовують *технологію дезінформування*. Основним інструментом дезінформування у стратегічних та психологічних операціях зазвичай є засоби масової інформації: медіа, радіо, телебачення, інтернет-ресурси. Основними різновидами застосування технології дезінформування є:

– тенденційне викладення фактів – вид дезінформування, який полягає в упередженому висвітленні тих чи інших фактів або іншої інформації щодо подій за допомогою спеціально підібраних правдивих даних у певні проміжки часу. Як правило, за допомогою цього методу цільовому об’єкту спеціально сформована інформація доводиться дозовано, до постійно зростаючого напруження, та підтримується в такому стані шляхом постійного “підкидання”

нових порцій суворо обмежених і дозованих даних у середовищі інформаційного дефіциту;

– дезінформування від зворотного – відбувається шляхом надання правдивих відомостей у перекрученому вигляді чи в такій ситуації, коли вони сприймаються цільовим об'єктом як брехливі. Унаслідок застосування подібних заходів виникає ситуація, коли об'єкт фактично знає правдиву інформацію про наміри чи конкретні дії протилежної сторони, але не готовий протистояти негативному впливу;

– термінологічне “мінування” – полягає у викривленні первинної правильної суті принципово важливих, базових термінів і тлумачень загально-світоглядного та оперативного-прикладного характеру.



Розглядаючи історію застосування виборчих технологій в Україні, використовуючи досвід виборів попередніх років, слід зазначити, що ситуація щодо виборів у нашій державі є досить непростюю. Оскільки в передвиборчий період, час безпосередньо самих виборів і після їхнього проведення загострюються майже всі протиріччя в суспільстві, а особливо відносини з владою.

Кожні наступні вибори в Україні за роки незалежності, починаючи з 1994 р. стають усе більш контрольованими президентською вертикаллю. Це пов'язано насамперед з тим, що парламент в Україні схильний до маніпуляцій, а більшість депутатів прагнуть швидше до лобіювання інтересів певних кланів і сил, ніж до прийняття законів. Об'єктивно політична ситуація в Україні є досить несприятливою, що змушує партії чи блоки та їхніх лідерів надавати неабиякого значення суб'єктивним факторам (адмінресурс, політичне лідерство, фальсифікація результатів виборів тощо). А це, як стверджує В.Кампо, “...дає владі можливість не тільки корегувати, а й планувати та контролювати виборчий процес”.



За результатами визначеного вище можна констатувати, що в Україні використовують на виборах політично-некоректні виборчі технології, які продовжують породжувати соціально шкідливі міфи. Практика проведення виборчих кампаній свідчить, що на зміну ідеологам і організаторам партійного будівництва до політичних партій приходять політтехнологи. Методи їх роботи вдосконалюються і досить часто для досягнення мети обираються некрайні засоби. І допоки ситуація у сфері маркетингових виборчих технологій не зміниться на краще, а політична міфотворчість не уповільниться, доти проблема залишатиметься актуальною, викликатиме суспільний резонанс та привертатиме увагу дослідників.

Для успішної роботи виборчої кампанії важливо не тільки розробити виборчі технології, а й визначити тактику діяльності партії. Сутність партійного

будівництва полягає в розробці партійної ідеології, що може стати привабливою для значної частини населення і популярною для широкого загалу.



Ще Д.Юм у роботі “Дослід про партії” (1760) зазначав, що ідеологія відіграє головну роль у створенні партії тільки на початковій стадії, коли вона слугує об’єднанню індивідів. Пізніше на перший план виходить організація, а платформа залишається тільки аксесуаром. На цій думці наголошував і відомий французький партолог М.Дюверже.

Перспективним способом діяльності осередку політичної партії з реалізації власних ідей на місцевому рівні є ініціювання створення органів самоорганізації населення (відповідно до Закону України “Про органи самоорганізації населення”), організація громадських слухань та місцевих ініціатив (відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”), організація та проведення референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання. Ідеться про форми прямої демократії, що дають змогу громадянам відчутти себе причетними до прийняття рішення.

Разом з тим не варто змішувати організаційні структури партії, що є її базовими елементами, і припартійні організації, що тяжіють до партії через різні причини (молодіжні, жіночі, культурні, спортивні тощо). Ці організації перебувають під впливом політичної партії і створені для об’єднання однодумців, які підтримують партію, для посилення зв’язку зі своїми однодумцями.

Тема паритетної демократії є популярною в політикумі. Наша держава закріпила рівноправність жінок і чоловіків у 24 ст. Конституції України, але на сьогодні існує явище гендерної нерівності, яке полягає в непропорційній представленості обох статей у різних сферах життя, існуванні стійких гендерних стереотипів, що мають яскраве патріархальне забарвлення тощо. Жодна з політичних сил, що брали участь в останніх виборах, не зробила чіткого акценту у своїй програмі на аспекті гендерної рівності. Проблема полягає у віддаленості партій від проблем гендерної збалансованості або введення квот для жінок у партійних структурах чи в партійних виборчих списках.



Гендерні квоти – це політико-правовий спосіб згладжування наслідків гендерної дискримінації в усіх суспільних сферах шляхом надання легітимної політичної трибуни для артикуляції, представництва та реалізації відповідних соціальних інтересів. Партійні квоти застосовуються – в 61 державі, електоральні – в 33, а резервування місць у парламенті – в 12 країнах.

Український парламент відмовився від запровадження квот як у Законі “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, так і в запропонованих змінах до законів “Про вибори народних депутатів України” та “Про політичні партії”.



Проте під час зустрічі з жінками – народними депутатами, членами міжфракційного об'єднання “Рівні можливості”, Президент України підтримав ідею гендерних квот у владі, адже “Євроінтеграція диктує необхідність більшої присутності жінок у всіх гілках влади”. Президент назвав негативним фактом те, що сьогодні в парламенті лише 10% жінок. Президент поставив завдання міністру закордонних справ збільшити кількість жінок-дипломатів, які очоляють українські дипломатичні установи, які будуть представляти Україну в країнах Євросоюзу. На його переконання, “потенціал, освітній і професійний рівень українських жінок є надзвичайно високим, і це слід враховувати владі в реалізації кадрової політики”.



На загал маємо констатувати, що в Україні виборчі технології є визначальною умовою перемоги на виборчих перегонах, оскільки вони не здійснюють односторонньої дії, а аналізують зміни настроїв електорату, причини зменшення прихильників певної політичної сили та розробляють загальну стратегію кампанії. Однак демократія із застосуванням виборчих технологій психологічно-маніпулятивного впливу набуває рис авторитаризму й тоталітаризму з тією лише різницею, що управління тут здійснюється за допомогою не стільки апарату наслідства, скільки за допомогою різних методів впливу на свідомість.

Також необхідно зазначити, що в Україні практично немає повноцінних політичних партій. Це зумовлено складним етапом розвитку нашої держави. У перехідних системах, де інститути громадянського суспільства ще не зміцніли, суспільні інтереси часто підміняються вузькогруповими інтересами тих, хто створив і фінансує партію.

Отже, важливо організувати постійно діючу систему партійної роботи як із членами самої партії, так і з громадськими активістами. Не менш важливим завданням партійного будівництва є забезпечення його необхідними ресурсами – фінансовими, матеріальними, людськими, інформаційними, інтелектуальними, політичними, а також дотримання партіями обов'язкової участі у виборах або в конкурсах на керівні пости осіб обох статей.

4.3.7. Засоби масової інформації та їх роль у виборчому процесі

Найважливіше значення у виборчому процесі займає ефективне функціонування засобів масової інформації, оскільки ЗМІ уже традиційно вважаються найактивнішим чинником у цьому процесі.

У країнах із вагомим досвідом демократичного розвитку ЗМІ давно перестали бути рупором політичних партій та державних інституцій. Нині вони виконують роль зацікавленого виразника загальносуспільних настроїв та тенденцій.

Проведений аналіз як вітчизняної, так і зарубіжної наукової літератури свідчить, що дослідженню факторів ефективності впливу ЗМІ на виборчі процеси присвячена значна кількість праць науковців, соціологів, політологів та практиків, зокрема таких як: В.Кампо, Л.Кочубей, А.Магера, О.Нельга, І.Пригожин, М.Рябець, М.Татарнікова, В.Співак, О.Чекмишев, А.Шевченко та ін.

Разом з тим, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, питання впливу ЗМІ на розвиток виборчого процесу вивчене, на нашу думку, недостатньо.

Участь ЗМІ у формуванні представницьких та інших виборчих форм є специфічною сферою діяльності засобів масової комунікації, оскільки вони одночасно є не лише джерелом інформування виборців та засобом передвиборчої агітації, а й інструментом громадського контролю. Це дає їм можливість відігравати у виборчому процесі роль посередника між державою та суспільством. Саме тому, на думку В.Співака, їх необхідно розглядати як інструмент, за допомогою якого:

- населення інформується щодо організації та проведення виборів і референдумів;
- роз'яснюються норми виборчого законодавства та закону про референдуми широкому загалу;
- доноситься до кожного громадянина важливість його особистої причетності до формування вищого законодавчого органу, обрання глави держави та органів місцевого самоврядування.

Сучасний етап проведення виборчих кампаній свідчить про наявність у ньому новітніх тенденцій. Передусім необхідно назвати тенденцію суттєвого розмивання ідеологічного та класового характеру партій; тенденцію все більш активного залучення засобів масової інформації у політичний процес, займання ними місця політичних партій і, як наслідок, набуття статусу ефективного каналу політичної мобілізації електорату.

Французькі дослідники А.Катля і Ф.Каде виділили п'ять основних функцій засобів масової інформації.

1. Функція антени, сутність якої полягає в постачанні суспільству засобами масової інформації різноманітної інформації та нововведень, що стимулюють агресивні почуття. Крім того, вони систематично висувають звинувачення суспільству щодо будь-яких поглядів, звичок, навичок тощо. При цьому форма представлення інформації порушує рівновагу, призводячи до зміщення стилів життя виборців. Інакше кажучи, ідеться про стимулюючу роль засобів масової інформації, наслідком якої є потрясіння існуючих традицій та усталених норм. Ця функція є найголовнішою для таких ЗМІ, як телебачення, кінематографія, інформаційна преса, а саме: щоденні інформаційні видання, сатиричні газети, наукові журнали, енциклопедичні видання, фоторепортажі та репортажні нариси.

2. Функція посилювача, яка загострює та поглиблює дисбаланс різних сторін суспільного життя, прискорюючи його. Наслідком використання цієї функції є посилений вплив ЗМІ на суспільство, які, драматизуючи події місцевого значення, перебільшують значення фактів, що стосуються невеликих груп населення. До таких ЗМІ належать: радіо, регіональне телебачення, преса, популярні щоденні видання, “скандальна” преса, телепрограми на визначену тематику.

3. Функція фокусу, значення якої полягає в тому, що ЗМІ – це не джерело, а місце фокусування, змін соціокультурних течій, що виникають унаслідок введення їх у певні межі та впорядкування бажання змін, яке виникає стихійно. Ця функція притаманна ЗМІ, які є провідниками інтересів певних соціальних груп, а саме: політичним журналам, діловим виданням.

4. Функція призм, оскільки кожний засіб масової інформації фільтрує, деталізує, передає нові тенденції, загортаючи їх у просту, доступну форму з атрибутами щоденного життя кожного індивіда і пропонуючи нові моделі поведінки й установки, адаптовані до нової соціальної структури. Інакше кажучи, це роль поширення культурних інновацій та розмаїття смаків, яку виконують різноманітні ЗМІ, особливо спеціалізовані видання.

5. Функція відлуння, яка проявляється в захисті засобами масової інформації певної соціальної структури, яку вони представляють, та в їх протистоянні інноваціям.



Як свідчить аналіз, технології інформаційної присутності у ЗМІ визначаються національними особливостями не лише певної країни, а й регіонів.

Класичними способами традиційно вважають такі:

- відведення кожному кандидату певного місця на сторінках преси з метою розміщення його програми чи часу на телебаченні;
- платне розміщення прямої політичної реклами;
- поява передвиборної інформації в аналітичних матеріалах та новинах, розміщеної за ініціативи редакції. Причому такі публікації не завжди мають позитивний характер, хоча вони є, як правило, безкоштовними;
- створення на період кампанії власного засобу масової інформації;
- платне розміщення безпосередньої, прихованої чи опосередкованої політичної реклами за домовленістю з головним редактором чи журналістами.

ЗМІ володіють значним маніпулятивним ресурсом, який дає їм змогу задовольняти політичну кон’юнктуру, конструюючи, поширюючи та закріплюючи в суспільній свідомості вигідні певним політичним силам стереотипи думок, суджень, оцінок, що справляє вплив на формування політичного вибору. Зазначимо, що Е.Ноель-Найман наголошує на існуванні так званого подвійного клімату думок, який виникає внаслідок діяльності ЗМІ, поєднуючи

в собі, по-перше, власні враження людей про дійсність; по-друге, враження, отримані за допомогою ЗМІ. Причому при формуванні оцінних суджень більшість людей схильна довіряти не собі, а посереднику. Таким чином, індивід фактично спостерігає дійсність очима ЗМІ.

На думку Е.Ноель-Найман, повідомлення мас-медіа постійно передаються у розмовах між людьми, внаслідок чого уже через короткий проміжок часу не відчувається різниці у їх сприйнятті як на місці прямого прийому повідомлення, так і на відстані від нього. Люди не усвідомлюють цього ефекту, а навпаки, схильні нерозривно поєднувати власні сприйняття і сприйняття “очима ЗМІ”, ніби це їхні власні думки чи враження.

Ведучи мову про зручність ЗМІ як універсального маніпулятора, П.-І.Шерель зазначає, що така зручність проявляється також у можливості максимального приховування ними маніпулятивного впливу. При цьому науковець виділяє “чотири ілюзії”, які підтримуються мас-медіа:

- ілюзія поширення нібито безкоштовної інформації, нібито майже альтруїстично, оскільки вартість підтримки газети чи абонементу на телеканалі, як правило, не дуже висока;

- ілюзія участі посередника-перетворювача інформації, в основі якої лежить переконання споживача про те, що мас-медіа відображають реальну дійсність, тоді як посередник (слово, фотографія, теле- чи кінокартинка тощо) пропонує лише уявлення про дійсність з усіма викривленнями та недоліками, притаманними будь-якому посереднику;

- ілюзія “айсберга”, завдяки якій одержувач інформації переконаний, що всі можливі дані про об’єкт чи явище йому передано, хоча насправді він отримує лише малу – “надводну” – їх частину, а набагато більша їх частина – “підводна” – уміло прихована від нього;

- ілюзія “бінокулярного бачення”, сутність якої полягає в баченні лише одного образу, хоча насправді їх існує два, і вони суміщаються. Інакше кажучи, передаючи інформацію, ЗМІ передають не точний звіт про діяльність, а судження про неї поширювача інформації.

На думку П.-І.Шереля, громадянин, який підпадає під ці чотири ілюзії, не може вільно формувати свою думку; він неодмінно є жертвою ЗМІ, які врешті-решт будуть диктувати йому, “що потрібно думати”.

Проведений аналіз свідчить про актуалізацію тенденції посилення ролі та значення ЗМІ як одного з основних інструментів у проведенні інформаційно-пропагандистської кампанії. Зокрема, очевидно, що ЗМІ подають не всю наявну в них інформацію, оскільки саме вони здійснюють відбір, заснований найчастіше на вимогах політичної кон’юнктури. Результатом цього є поява “картинки”, яку Ліпман, запропонувавши закон спрощення мас-медіа інформації картини дійсності, називає псевдосвітом, псевдодійсністю, псев-

дореальністю. Науковець при цьому наголошує, що те, які спрощені картини дійсності складаються внаслідок відбору, і є реальністю людей, “картинки у нашій голові” і є нашою реальністю.

Заслугує на увагу у зв’язку з цим поняття “ехо ЗМІ”, запропоноване П.-І.Шерелем для позначення того, у що під впливом мас-медіа поступово трансформується вільна воля.

Ряд сучасних науковців висловлюють думку про те, що сучасні інформаційно-управлінські технології можуть поступово нівелювати проблему політичного вибору, фактично підминивши її “віртуальною моделлю” вільних виборів. Як зазначив ще в 1990 р. доктор економічних наук М.Делягін у своїй доповіді на Всеукраїнському економічному форумі в Давосі, “ми вступаємо у якісно нову реальність, вперше не маючи можливості усвідомити її, оскільки головний предмет змін – наша власна свідомість”. На думку цього вченого, одним з основних ризиків, пов’язаних із застосуванням інформаційних технологій, є “віртуалізація” реальності, оскільки такі технології небезпечні не лише для об’єкта впливу, а й для суб’єкта, який їх застосовує. “Вдавана легкість та безкарність впливу на свідомість породжують у суб’єктів впливу професійну хворобу – спокусу вирішувати проблеми нереально”.



Як приклад, останні парламентські та президентські виборчі кампанії в Україні є наочним прикладом поширення цієї тенденції. Під час їх проведення виникала парадоксальна на перший погляд ситуація: умови великої кількості інформації про кандидатів на посаду Президента України свідчить про неможливість отримання об’єктивної інформації про них. У результаті жорсткої селекції інформації, її дозування й відбору співробітниками прес-служб, заангажованими журналістами, експертами – споживач інформації отримує “віртуальний продукт”, який часто не має нічого спільного з дійсністю.

Окремі науковці вважають, що владні способи впливу на “інститути свободи слова”, якими є ЗМІ, постають не економічними, не політичними, а адміністративними.

Основними способами адміністративного впливу науковці виділяють такі:

- 1) перевірка видавця чи редакційно-видавничої діяльності податковими органами;
- 2) перевірка достовірності володіння власністю, зокрема:
 - перегляд умов оренди приміщень та іншого майна видавця чи редакції;
 - вплив на банк, який обслуговує рахунки редакції чи видавця;
 - вплив на типографію чи централізовану систему розповсюдження ЗМІ;
 - перевірка умов ліцензування та реєстрації;
 - перевірка санітарними, пожежними та іншими інспекціями;

– посилення акредитаційного режиму як спосіб усунення небажаних журналістів чи видань від джерел офіційної інформації.

Слід зазначити, що останні президентські, парламентські чергові та позачергові вибори, як і вибори до місцевих рад останніх років свідчать про невинне зростання впливу інформатизації на розвиток українського суспільства.

Однак вплив ЗМІ на розвиток виборчого процесу в Україні продовжує залишатись одним із найбільш актуальних питань удосконалення виборчого законодавства. На нашу думку, це насамперед пояснюється тим, що ЗМІ зобов'язані об'єктивно висвітлювати інформацію як про різні політичні сили, так і про різних кандидатів. Саме тому, напевно, не викликає подиву той факт, що саме діяльність ЗМІ під час виборчого процесу найчастіше ставала предметом дискусій у міжвиборчій період.

Пояснення такої прискіпливої уваги до ролі ЗМІ в електоральній кампанії автори дослідження вбачають у тому, що демократія в Україні має ще недосконалий характер, незважаючи на позитивні зрушення, внаслідок чого ЗМІ й досі залишаються інструментом політичної боротьби, зазнаючи обмеження в діяльності під час виборчого процесу.

На жаль, участь ЗМІ у формуванні представницьких та інших виборчих форм є специфічною сферою діяльності засобів масової комунікації, оскільки вони одночасно є не лише джерелом інформування виборців та засобом передвиборної агітації, а й інструментом громадського контролю. Це дає їм можливість відігравати у виборчому процесі роль посередника між державою та суспільством.

Як свідчить аналіз, відповідно до виборчого законодавства основними завданнями ЗМІ під час виборчого процесу є інформування виборців про діяльність організаторів виборів та проведення суб'єктами виборчого процесу передвиборної агітації.

Актуальна, оперативна, широко доступна інформація про кандидатів, політичні партії, виборчі блоки партій та спірні питання політики дає громадському загалові підстави для усвідомлення, порівняння подій, нових ідей, поглиблення громадсько-політичних знань і уявлень і, як результат, формування не лише власної позиції, а й свідомої оцінки конкуруючих партій, кандидатів і політиків. Отже, обов'язок ЗМІ полягає у:

- 1) забезпеченні виборців належною інформацією, яка допоможе їм зробити вибір;
- 2) повнішому й оперативнішому інформуванні виборців як про закономірності та тенденції протікання політико-правових процесів, так і про суб'єктів цих процесів.

Очевидно, що забезпечення міжнародного виборчого стандарту, яким є вільні і справедливі вибори, значною мірою зумовлюється якістю виборчого

законодавства. У зв'язку з цим слід зазначити, що правові проблеми, виникнувши під час минулих виборчих кампаній, поставили багато запитань українському законодавцю. Основними серед них є: низька політична та правова культура виборців; слабкість політичних партій, сформованих за законами клановості; відсутність розвинутого громадянського суспільства, незалежних засобів масової інформації, ігнорування гарантованих прав і свобод та ін.

Основні правові засади організації та діяльності вітчизняних ЗМІ закріплені Конституцією України. Проте необхідно зазначити, що ці конституційні положення мають занадто загальний характер. Свідченням цього є перелік законів, що становлять правову базу для діяльності ЗМІ в нашій країні, а саме: закони України “Про інформацію”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про рекламу”, “Про інформаційні агентства”, “Про авторське право і суміжні права”, “Про політичні партії в Україні”, міжнародні договори і нормативні акти, що ратифіковані Україною.

Чинним Законом України “Про інформацію” визначено статус учасників інформаційних відносин, урегульовано доступ до інформації та забезпечено її охорону, захищено особу та суспільство від неправдивої інформації.

Інформаційна діяльність ЗМІ в період виборчих процесів та референдумів регулюється в основному законами України “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори Президента України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” та “Про Центральну виборчу комісію”.

Зазначені нормативні документи не лише регулюють порядок використання ЗМІ, а й установлюють певні обмеження в проведенні передвиборчої агітації, забезпечуючи тим самим рівні можливості для політичних партій та всіх кандидатів під час проведення передвиборчої кампанії.

Відповідно до виборчого законодавства України та Рекомендацій Ради Європи № R (99) 15 “Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній” вибори та референдуми в нашій країні здійснюються на основі свободи передвиборчої агітації, рівного доступу всіх кандидатів і партій – суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації, засновниками яких є політичні партії; неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати.

Проте виборчим законодавством не детерміновано заходи регулювання діяльності преси, спрямовані на різні види ЗМІ залежно від форми власності, що значно знижує ефективність їх діяльності. Встановлені правила, що можуть бути дієвими стосовно державних ЗМІ, можуть бути менш ефективними при застосуванні до приватних ЗМІ. При цьому необхідно враховувати різницю, яка існує між друкованими й електронними ЗМІ.

За роки незалежності України виборче законодавство, що стосується проведення передвиборчої агітації з використанням ЗМІ, постійно вдосконалювалося. Із набуттям політичними партіями статусу безпосередніх учасників виборчого процесу у місцевих, парламентських та президентських кампаніях значно активізувалось впровадження у виборчий процес загальнонаціональних електронних та друкованих засобів масової інформації. Це, на нашу думку, надало значущості ролі засобів масової інформації у виборчому процесі.



Практика останніх виборчих кампаній довела, що коефіцієнт їх використання був незадовільним. Це пояснюється тим, що виборче законодавство не містить положень про види відповідальності за його порушення. Підтвердженням цього на парламентських та місцевих виборах (березень 2006 р.) фіксувались численні факти ігнорування основних принципів цивілізованого ведення передвиборчої агітаційної боротьби, зокрема:

- відсутність ЗМІ, які б надавали об'єктивну інформацію;
- публікація анонімних агітаційних матеріалів та поширення друкованої агітації з недостовірними даними замовника і виробника;
- відкрита підтримка окремих політичних партій (виборчих блоків) та кандидатів як державними, так і приватними ЗМІ;
- застосування медіа-технологій для маніпулювання громадською думкою;
- використання прихованої політичної реклами, зокрема у формі статей, інтерв'ю тощо;
- втручання власників та засновників ЗМІ у творчий процес редакційних колективів.

Згадані проблеми, пов'язані з використанням інформаційної влади, неможливо розв'язати тільки одними законодавчими методами. Для цього потрібні дієві професійні й громадські регулятори, що мають забезпечити механізм внутрішніх стримувань і противаг можливого інформаційному свавіллю і зловживанням свободою слова.

Такі зловживання свободою слова активно діють і в інтернет-сегменті, що можна пояснити правовою безкарністю власників інтернет-сайтів та інтернет-провайдерів. Так, відповідно до ст. 40 Закону України “Про телекомунікації” провайдер не несе відповідальності за зміст інформації, що передається його мережами. Отже, під їхнім захистом перебуває конфіденційність власників сумнівних інтернет-ресурсів, які порушують правові й морально-етичні принципи. Процедура виявлення реального власника сумнівного сайта важка, витратна й тривала і не гарантує отримання результату.

У Цивільному кодексі, законах України “Про друковані засоби масової інформації в Україні”, “Про телебачення і радіомовлення” інтернет-сайти не

передбачені серед тих джерел, достовірність яких журналісти не зобов'язані перевіряти. Ураховуючи нові реалії, в яких більшість маніпуляцій здійснюється за допомогою Інтернету, необхідно запровадити механізми відповідальності власників електронних ресурсів за поширення інформації, яку можна класифікувати як наклеп, образу честі й гідності громадян та яка порушує законодавство про вибори.

З “брудним” піаром в ЗМІ необхідно оборонятися в трьох напрямках, а саме: за допомогою законодавства, через суди та за допомогою підвищення самосвідомості самих журналістів.

Відповідно до цього має бути розроблений Кодекс морально-етичної поведінки учасників виборчого процесу та створений спеціальний незалежний громадський орган у складі авторитетних фахівців, який буде відстежувати виборчі процеси, виявляти й публічно засуджувати факти порушення норм професійної етики і застосування “брудних” технологій, недозволених маніпулятивних прийомів та експериментів з масовою свідомістю.

Доцільним вбачається розробка певних критеріїв та методик професійно-експертної оцінки маніпулятивності ЗМІ з метою більшої ефективності незалежного суспільного контролю за діяльністю ЗМІ.

Напередодні виборів три головних їх учасники (політичні партії, політ-технологічні структури та ЗМІ) мають сідати за стіл переговорів і підписувати своєрідний “Пакт про ненапад”, про незастосування “брудних” виборчих технологій та дотримання правових і моральних принципів у виборчому процесі. Нагляд за дотриманням взятих зобов'язань, закріплених у такому пакті, має здійснювати незалежна, сформована всіма учасниками наглядова рада. Це сприятиме самоорганізації і зростанню культури взаємодії і взаємної відповідальності всіх учасників виборчого процесу.

“Брудні” інформаційні технології існуватимуть у широкому прояві доти, поки існуватиме морально-етичний вакуум, закритість, непрозорість у діяльності суб'єктів виборів та ЗМІ, їх низька правова, професійна й політична культура.

Підкуп журналістів, що сприймається як прийом чорного піару, викликає найбільшу занепокоєність суспільства, оскільки використання подібних технологій – джерело низки проблем, наприклад, порушення природного руху матеріалу в пресі, зміщення акцентів, складність розрізнення дійсних PR-матеріалів та “джинси”. Маніпуляції в ЗМІ будуть процвітати, поки вони будуть залежати від чужої кишені, тільки покращенням ситуації на “медійному ринку”, коли випуск продуктів ЗМІ стане надійним та прибутковим бізнесом, “джинса” буде витіснена зі шпальт господарями ЗМІ, тому що вони самі будуть залежати від читача, й репутація видання стане не останнім аргументом.

За такої ситуації і української реальності одним із завдань науки стає розробка методів колективної та індивідуальної техніки інформаційної безпеки,

що повинні стати стереотипом суспільної свідомості. На наш погляд, протидії “медіа-тероризму” варто шукати в методах, що допомагають працювати саме із суспільною свідомістю. Їх основу має складати позитивна цілеспрямованість з урахуванням принципу соціальної відповідальності. Позитивна цілеспрямованість є могутньою нейтралізуючою протидією у період виборчих перегонів.

Одним із головних способів обмеження дії інформаційних маніпулювань має стати створення суспільних каналів мовлення, які б фінансувались суспільством і ним контролювались, у яких головним замовником їх продукції виступає сам споживач, громадськість, суспільство. Проте в Україні реалізація проекту створення суспільного телебачення обмежилася лише його обговоренням, але так і не дійшла до конкретних дій.



Реалії сьогодення дають підстави зробити такі висновки:

1. Призначення ЗМІ у виборчому процесі полягає в неупередженому та об’єктивному висвітленні подій та агітаційній пропаганді.

2. У цьому контексті розвиток виборчого процесу під впливом ЗМІ має здійснюватися шляхом нормативно-правових гарантій повноцінного функціонування незалежних ЗМІ, активної протидії політичним партіям та кандидатам щодо використання адміністративного ресурсу у процесі забезпечення свободи слова.

3. Необхідність формування високого рівня політичної культури населення у процесі розбудови громадянського суспільства активізує проблему осучаснення відносин у формі “ЗМІ – суб’єкти виборчого процесу”.

4. Удосконалення виборчого процесу та забезпечення його сталого розвитку під впливом ЗМІ безпосередньо залежить від:

– прискорення проведення в Україні таких необхідних процесів, як роздержавлення ЗМІ, реформування місцевих комунальних ЗМІ та розбудови мережі громадських (суспільних) ЗМІ;

– подальшого вдосконалення виборчого законодавства щодо регулювання діяльності ЗМІ у виборчій кампанії;

– визначення на законодавчому рівні повноважень ЗМІ як учасників виборчого процесу щодо здійснення ними інформаційної, агітаційної та просвітницької функцій у виборчому процесі;

– розробки на науковому рівні основ забезпечення гарантій повноцінного функціонування незалежних ЗМІ шляхом реорганізації всієї системи державного телерадіомовлення, перетворивши його на суспільне із запровадженням належного громадського та державного контролю над діяльністю засобів масової інформації.

4.3.8. Основні напрями підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу

Набутий досвід проведення виборчих кампаній, що відбулися в Україні за роки її незалежності, висвітлив необхідність підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу. Ця необхідність пов'язана з намаганням захистити волю виборців від маніпуляцій їх свідомістю та популізму як різновиду політичної діяльності окремих політичних партій, кандидатів на виборні посади, адміністративного впливу посадовців органів державної влади і місцевого самоврядування, сприяти формуванню активної правової поведінки учасників та організаторів виборів під час проведення президентських, парламентських та місцевих виборів.

Зміни в політичній системі України та відсутність досконалого національного виборчого законодавства та законодавства про референдуми потребують відповідних теоретичних досліджень, формування нової загальнодержавної політики та здійснення практичних заходів з підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу як гарантії забезпечення реалізації виборчих прав громадян України.

Для осмислення цієї проблеми велике значення мають наукові праці, присвячені різним аспектам правової культури та законодавчого регулювання виборчого процесу, а саме: А.Георгіци, Я.Давидовича, М.Рябця, М.Мельника, Н.Нижник, В.Співака, М.Ставніччук, Т.Стешенко, В.Шаповала, О.Чупахіна.

Незважаючи на значну увагу до вивчення питання правової культури учасників та організаторів виборчого процесу, ця тема залишається недостатньо дослідженою.



Всенародні вибори до органів державної влади є, без перебільшення, найпотужнішим механізмом втілення демократії в сучасному громадянському суспільстві. Створення умов для вільного формування волі виборців та її вільного виявлення під час голосування неможливе без досконалого знання визначених законом норм, що регулюють права та обов'язки учасників виборчого процесу, від рядових виборців до найвищих посадовців та державних органів, оскільки всі ми вже неодноразово переконувались, як їх дії чи бездіяльність впливають на перебіг виборчого процесу і на його результати та настрої суспільства.

У зв'язку з цим питання підвищення правової культури сьогодні має неабияке значення для організації та проведення виборів таким чином, щоб вони були не джерелом конфліктів та потрясінь, а сприяли подальшій демократизації держави, консолідації суспільства.

Забезпечення організації процесу підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів покладено на Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Зміни в політичній системі України зумовили прийняття нового виборчого законодавства. Проте сучасне виборче законодавство не можна вважати досконалим, а це спричиняє значні проблеми в його практичному застосуванні. Досвід виборчих кампаній минулих років висвітлив таку важливу проблему, як необхідність підвищення правової культури учасників виборчого процесу.



Процес демократичного волевиявлення громадян потребує достатньо високого рівня їх правової культури у зв'язку з тим, що вибори легітимізують органи влади, оскільки через них народ визначає своїх представників і наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав.

Підвищення правової культури учасників виборчого процесу включає:

- розширення кола правових знань з питань виборчого законодавства;
- підвищення правосвідомості та формування політико-правової культури громадян;
- підвищення їх активності у виборчому процесі;
- уникнення порушень законодавства в процесі його застосування.



Підвищення правової культури учасників виборів передбачає застосування різноманітних форм правоосвітницької діяльності, що сприятиме формуванню в них інтересу до проблем демократії, державотворення, усвідомлення своєї ролі у відносинах між владою і громадянином. Цією роботою потрібно охопити понад 37 млн учасників виборчого процесу і референдумів, із них близько 500 тис. організаторів виборів та референдумів.

Підвищення правової культури учасників виборчого процесу потребує організаційної та фінансової підтримки на державному рівні, а саме: схвалення її Президентом України, надання Президентом України відповідних доручень щодо розробки загальнодержавної програми підвищення правової культури учасників виборчого процесу та плану заходів щодо її реалізації.

На виконання Указу Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України Центральна виборча комісія постійно здійснює організаційно-методичне і наукове забезпечення виконання заходів щодо підвищення правової культури виборців та осіб, які входять до складу виборчих комісій, кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб політичних партій (блоків) та офіційних спостерігачів.

Робота щодо підвищення правової культури учасників виборчих та референдумних процесів, як слушно зазначає М.Ставніччук, є надзвичайно багатоплановою. Це і науково-практичні конференції, і навчання-семінари для організаторів виборів, і видання коментарів до відповідних законодавчих актів, навчально-методичної літератури для організаторів виборів, спостерігачів на виборах тощо.

Ураховуючи зміни виборчого законодавства та роль політичних партій у виборчому процесі, Центральна виборча комісія здійснила низку заходів щодо організації навчання представників політичних партій, які працювали у виборчих комісіях на парламентських виборах 2006 р. Для реалізації цієї мети у співробітництві з Агентством США з міжнародного розвитку спільно із проектом “Сприяння організації виборів в Україні” було розроблено плани, програми, затверджені навчальні матеріали, відповідно до яких проведено семінари в усіх регіонах України. За результатами тестувань 1655 слухачів отримали свідоцтва, наявність яких бралася до уваги Центральною виборчою комісією при формуванні керівного складу окружних виборчих комісій. Ця робота, як зазначив член Центральної виборчої комісії О.Чупахін, у той час стала лише першим кроком у підготовці організаторів виборів.

Не менш важлива роль з підготовки організаторів виборів належить політичним партіям, які мають розвинені партійні структури. Вони самостійно або за участю інших організацій як завчасно, так і вже під час виборчого процесу проводять підготовку своїх представників для роботи у виборчих комісіях і представниками та уповноваженими особами партій та партійних організацій, спостерігачами.

На проблему формування виборчих комісій з представників політичних партій, які діють у рамках закону, можна поглянути і з іншого боку. Центральна виборча комісія має безліч фактів, які свідчать про численні випадки, коли рекомендовані політичними партіями члени виборчих комісій або не проживали на території виборчих округів, або навіть взагалі не знали про те, що вони рекомендовані до включення в склад такого органу.



Так, під час проведення парламентських виборів 2006 р., з моменту утворення окружних виборчих комісій і аж до дня виборів, Центральна виборча комісія майже щодня приймала постанови про внесення змін до їх складу, згідно з якими свої повноваження припинили з різних причин 777 членів окружних виборчих комісій, що становить 19,2% від їх загальної кількості, в тому числі 192 – представники керівного складу, зокрема 59 голів, 51 заступник голови, 82 секретарі та 585 членів окружних виборчих комісій. Серед причин, що слугували підставою для змін у складі комісій, були: відкликання суб’єктом подання кандидатури – 373, особиста заява про складання повноважень члена комісії – 325, відмова скласти присягу – 60, систематичне невиконання обов’язків члена комісії – 13, інші причини – 6. Такі зміни протягом 60 днів до дня виборів значною мірою ускладнили роботу окружних виборчих комісій, особливо за ситуації одночасного припинення повноважень голови, заступника голови та секретаря окружної виборчої комісії, які відбувалися в окремих комісіях навіть в останній перед виборами тиждень.



Чимало гострих питань виникало і під час утворення дільничних виборчих комісій, кандидатури для яких також повинні були подати політичні партії. Проте необхідної кількості активістів, готових працювати в комісіях і хоча б трохи обізнаних у питаннях організації виборчого процесу, у партій просто не виявилось. Практично в усіх територіальних виборчих округах значна частина дільничних виборчих комісій не могли розпочати свою роботу через відсутність легітимного складу комісій. Станом на 4 березня 2006 р. таких комісій було 687. Крім того, на той час понад 80 дільничних виборчих комісій взагалі не було сформовано. У значній кількості комісій не було призначено керівного складу – голів комісій, заступників голів та секретарів. При цьому мали місце випадки масового виходу із складу комісій за особистими заявами про припинення повноважень членів комісій. Така тенденція зумовлена низкою факторів, у тому числі включенням осіб до складу виборчих комісій без їх згоди, незнанням ними обсягу прав та обов'язків членів дільничних виборчих комісій.

Наприклад, вибори 2006 р. засвідчили неспроможність невеликих партій надати достатню кількість кандидатур до складу виборчих комісій. Як наслідок, склалася ситуація, за якої виникла загроза зриву парламентських виборів через неукomплектованість виборчих комісій, відсутність легітимності їхнього складу. Оскільки виборчий закон передбачає право, а не обов'язок політичних сил надавати кандидатури до складу виборчих комісій, і, як показала виборча кампанія, більшість із політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу – не реалізувала своє право щодо участі у формуванні дільничних виборчих комісій, що внесло нестабільність у виборчі процеси [9, с. 414].



Отже, основною причиною зазначеного є неготовність партій (блоків) до належного виконання своїх повноважень відповідно до виборчого законодавства щодо формування виборчих комісій. І не зовсім правильним, на нашу думку, є положення законодавства, за яким тільки політичні партії (блоки) формують склад виборчих комісій.

Питання зміцнення організаційної структури органів та установ, покликаних забезпечити реалізацію вимог виборчого законодавства, – одне з найголовніших питань сьогодення. Вибори як інститут політичної демократії мають розкриватись як система засобів, створених державою і використаних нею для організації своєї влади, що потребує діяльнішої участі держави (в особі її органів) в організації та проведенні виборів. Українська держава дедалі відсторонюється від організації проведення виборів, віддаючи цю справу в руки політичних партій. Вона не повинна бути осторонь, коли йдеться про її участь у формуванні її ж власних установ та органів. Держава є, та, мабуть,

залишитися на найближчу перспективу центральним елементом політичної системи суспільства.

У Конституції України передбачено, що політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах, а участь в організації ними виборчого процесу не передбачається. Проте виборчим законодавством політичним партіям (блокам) надається дещо невластива їм функція – формування персонального складу виборчих комісій. Таким чином, з'являється ситуація, коли представники одного і того самого суб'єкта одночасно є і тими, хто обирається, і тими, хто організовує та проводить вибори, у тому числі здійснює підрахунок голосів виборців. Основний аргумент законодавців на користь такої позиції – це, так би мовити, здійснення контролю в межах виборчої комісії одного з членів комісії за іншим. Але разом з тим навіть під час здійснення такого контролю кожен із членів комісії фактично має захищати права того суб'єкта, який вніс його кандидатуру. Хоча ні за законом, ні за елементарною логікою член виборчої комісії не вправі і не повинен відстоювати інтереси тієї чи іншої партії, здійснюючи свої повноваження.

Безперечно, формуванням виборчих комісій повинні займатись і органи влади за погодженням із політичними партіями, так, як це прописано в більшості виборчих законодавств європейських держав, за пропозиціями політичних партій. Тобто, якщо орган влади на місцях не погодив кандидатуру, яка має увійти до складу виборчої комісії, з представниками політичних партій, то подати її на затвердження в ЦВК не можна, оскільки ця кандидатура не є узгодженою.

Для того щоб закон відображав права, якщо не всіх, то хоча б переважної більшості тих, хто зацікавлений у його прийнятті, а відтак був легітимним, необхідно вирішити щонайменше два завдання. По-перше, важливо підвищити якість самого закону, який значною мірою залежить від професійних якостей законодавців. По-друге, необхідно забезпечити прозорість прийняття закону з якомога ширшим залученням до цього процесу всіх зацікавлених у його прийнятті громадян. Однак слід розуміти, що забезпечення позитивного результату в цих двох випадках безпосередньо залежить від рівня як професійної правосвідомості, так і правосвідомості суспільства загалом.

Виконання зазначених пріоритетних завдань повинно дати можливість одночасно забезпечити надзвичайно важливі суспільні завдання – гарантувати законність проведення виборів, їх легітимність, підвищити рівень довіри громадян України до результатів виборів, звести до мінімуму претензії міжнародної спільноти щодо чесності, прозорості виборчих кампаній в Україні.



У Законі України “Про вибори Президента України” визначено, що *виборчий процес* – це здійснення суб'єктами цього процесу виборчих

процедур, передбачених цим Законом. Суб'єкти виборчого процесу перелічені в ст. 12 Закону, але до них не віднесені ні органи державної влади та місцевого самоврядування, ні засоби масової інформації, ні правоохоронні органи, міністерства, відомства, підприємства, заклади, установи та організації, їх керівники та інші посадові і службові особи.

Так, вони не є суб'єктами виборчого процесу, але беруть безпосередню участь у ньому на тому чи іншому його етапі. Закон покладає на них певні обов'язки щодо організації виборів, регулює їх поле діяльності щодо участі у виборах та вводить обмеження.

І якщо розглядати їх участь у виборчому процесі з точки зору правової культури, то вона насамперед залежить від дотримання ними законодавчих норм, а метою підвищення правової культури є створення умов для забезпечення демократичного, свідомого волевиявлення громадян на виборах та референдумах, реалізації права вільно обирати і бути обраними.

Водночас органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також державні підприємства, установи та організації зобов'язані створювати належні умови для здійснення виборчими комісіями їх повноважень.

Передусім це стосується матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій та участі у складанні та уточненні списків виборців.

Крім того, Закон забороняє участь у передвиборчій агітації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, і дотримання цієї норми є важливим фактором у забезпеченні умов для вільного формування волі виборців та її вільного виявлення під час голосування.

Звичайно, говорити про правову культуру державних органів, установ, підприємств та організацій можна лише опосередковано, але ж всі ми добре розуміємо, що від того, як будуть виконуватися покладені на них законами та іншими нормативно-правовими актами обов'язки щодо здійснення ними тих чи інших функцій, пов'язаних із виборчим процесом, залежить його своєчасна організація та реалізація в повному обсязі виборчих прав громадян.



Отже, в реалізації громадянами права вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування підвищення правової культури учасників виборчого процесу є справою не тільки Центральної виборчої комісії, а й інших державних установ, підприємств, організацій, громадських організацій, оскільки тільки спільними зусиллями можливо забезпечити чесні, прозорі, вільні вибори, які б повною мірою відображали волевиявлення виборців.

Підвищення правової та політичної культури учасників виборчого процесу необхідно проводити за сприяння і участі центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, навчальних і наукових закладів, виборчих комісій та засобів масової інформації з використанням міжнародного досвіду та співпраці з міжнародними і зарубіжними організаціями, що займаються проблемами виборчих систем і технологій.



Об'єктивно, чим вищим є рівень освіти громадянина, тим більше він політично зорієнтований і схильний до демократичних змін. Рівень освіти, особливо правової, впливає на особистість громадянина, тобто у більш освічених людей розвинуте прагнення до ефективної участі в політичному процесі, що відкриває їм доступ до політичної влади.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” до повноважень Комісії належить підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів. Тому, на нашу думку, необхідно вивчити доцільність і можливість створення за рахунок Державного бюджету Центру підготовки та підвищення кваліфікації членів виборчих комісій, наприклад, на базі Національної академії державного управління при Президентові України (та її регіональних інститутів) із запровадженням видачі свідоцтв особам, які пройшли відповідну підготовку. При цьому до обов'язків Центральної виборчої комісії мають входити ведення обліку і реєстру осіб, які закінчили курси та виконали відповідні програми навчання. А у виборчому законодавстві, на наше переконання, доцільно передбачити такі положення, за якими кандидати на посади голів, заступників та секретарів виборчих комісій повинні або мати юридичну освіту або ж пройти відповідне навчання за програмою, визначеною Центральною виборчою комісією.

Крім того, загальну освіту з виборчого права, на нашу думку, потрібно здійснювати в усіх навчальних закладах (школах, гімназіях, ліцеях, середніх спеціальних навчальних закладах, коледжах, ВНЗ, університетах, академіях різноманітного статусу і профілю тощо) в рамках викладання суспільно-політичних та правових дисциплін із доповненням їх програм спеціальними розділами або курсами з питань виборчого права.

Самоосвіта учасників виборчого процесу здійснюється завдяки інформаційно-аналітичній, пропагандистській роботі фахівців із виборчого права через засоби масової інформації та різноманітні видання з питань виборчого права; народними університетами, лекторіями, бібліотеками, клубами, а також виборчими комісіями. Така форма освіти розрахована на самосвідомість громадян, на вміння працівників цих закладів та установ зацікавити свою аудиторію, професійно і доступно викласти необхідний актуальний матеріал.

У забезпеченні виборчих прав громадян особлива роль належить організаторам виборчого процесу, а тому їх навчання повинно мати особливий,

поглиблений характер. Для організаторів виборів і референдумів доцільно використовувати як загальну освіту в навчальних закладах, самоосвіту, так і спеціальне навчання з вищезазначеного кола питань перед організацією виборів та в період їх проведення з видачею за його результатами відповідного сертифіката.



Підвищення *правової культури виборців* передбачає формування активного і свідомого вибору під час виборчої кампанії. Цьому сприятиме:

- удосконалення системи правової освіти та системи інформування громадян через засоби масової інформації;
- інформування громадян Центральною виборчою комісією, територіальними (окружними) і дільничними виборчими комісіями, комісіями з референдумів про хід виборчої кампанії;
- здійснення консультативних заходів, спрямованих на усвідомлення учасниками виборчого процесу відповідальності за порушення виборчого законодавства;
- видання науково-практичних коментарів до виборчих законів;
- видання інформаційно-аналітичних, довідкових, енциклопедичних та науково-популярних матеріалів щодо проведення виборів в Україні та іноземних державах;
- розробка й застосування навчальними закладами всіх рівнів програм спеціалізованих освітніх курсів у межах суспільно-політичних та правових дисциплін, видання навчальних посібників, підручників;
- проведення соціологічних опитувань щодо проведення виборів і оприлюднення їх результатів.

Доцільно завчасно здійснити Центральною виборчою комісією видання методичних посібників для виборчих комісій зі зразками документів, необхідних для роботи, відповідною нормативною базою та роз'ясненнями з конкретних питань застосування виборчого законодавства в Україні.

З метою підвищення правової та політичної культури кандидатів та їх довірених осіб, політичних партій, виборчих блоків партій та їх уповноважених осіб потрібно вжити низку практичних та консультаційних заходів щодо:

- підвищення знань виборчого законодавства; кваліфікованої участі в організації виборчої кампанії; ведення передвиборчої агітації;
- спілкування з виборцями, представниками засобів масової інформації; відповідальності за порушення виборчого законодавства. Надзвичайно актуальною для нашого суспільства є проблема створення іміджу кандидата або політичного об'єднання, що потребує залучення до цієї роботи фахівців з різних галузей науки та використання зарубіжного досвіду.

4.3.9. Відповідальність за порушення виборчого законодавства України

Відповідно до положень Конституції України – народ України це єдине джерело влади в Україні, що має безумовне і пріоритетне право на її здійснення безпосередньо через органи місцевого самоврядування, органи державної влади. Однією з основних форм безпосередньої демократії, за допомогою якої реалізується волевиявлення народу, є вибори.

Захист виборчих прав громадян є запорукою проведення вільних демократичних виборів. У рамках виборчих правовідносин знаходять своє втілення такі суб'єктивні права громадян, як:

- право бути обраним;
- право участі у висуванні кандидатів;
- право участі у передвиборчій агітації;
- право робити внески до виборчих фондів та отримувати внески у виборчий фонд;
- право обирати;
- право спостерігати за проведенням виборів і роботою виборчих комісій;
- право безперешкодного доступу до документованої інформації про себе та про список виборців у цілому, на уточнення цієї інформації, для забезпечення її повноти та достовірності;
- право участі в роботі виборчих комісій;
- право оскарження порушень виборчих прав;
- право участі в інших заходах, пов'язаних із виборами.

Цей перелік не є вичерпним, і може мати безліч похідних прав.

Чинне законодавство України стимулює дотримання виборчих прав шляхом встановлення відповідальності за їх порушення.

Порушення вимог виборчого законодавства тягне за собою кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

У сучасному українському суспільстві питання проведення виборів з чітким дотриманням вимог чинного законодавства є вкрай актуальним. Політична стабільність невід'ємно пов'язана із захистом виборчих прав громадян, які гарантовані Конституцією України.



Виборча діяльність ґрунтується на правових засадах, передбачених Конституцією України, законами України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”.

Відповідальність за скоєння злочинів проти виборчих прав громадян передбачено у розд. 5 КК України (ст. 157–184). Зокрема, це:

– перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача;

– фальсифікація виборчих документів, референдуму, підсумків голосування, надання неправдивих відомостей до органів Державного реєстру виборців чи фальсифікація відомостей Державного реєстру виборців, голосування виборцем на виборчій дільниці більше ніж один раз;

– незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму;

– порушення таємниці голосування; порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку), порушення законодавства про референдум.



Об'єктами цих злочинів виступають конституційні правові відносини, які пов'язані з реалізацією права громадян на участь у політичному житті суспільства, вільне волевиявлення (можливість вільно обирати і бути обраними), тобто брати участь у сфері управління державними справами.



Наприклад, відповідно до аналітично-статистичних матеріалів про стан злочинності та слідчу роботу Управління організації ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та статистичної інформації, упродовж січня-серпня 2015 р. (порівняно з аналогічним періодом 2014 р.) проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина скоєно 5006 (8372) – 40,2% злочинів. Зокрема: порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань – 35 (23); перешкоджання законній професійній діяльності журналістів – 58 (71); грубе порушення законодавства про працю – 567 (826); невивплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат – 656 (1417).

Причинами та умовами скоєння цих злочинів є високий рівень корупції суспільства насамперед в органах державної влади та місцевого самоврядування. Слід зазначити, що в політичних списках усіх без винятку політичних структур обов'язково є представники олігархічних кланів або опосередковані мільйонери, які лобюють “своє законодавство”, що іноді має корупційні складові. За висновками фахівців, дія корупційних законів завдає державі збитків, які рахуються у мільйонах гривень.

Безумовно, зацікавленість власників банків та інших бізнесових структур у вирішенні своїх комерційних питань сприяє вчиненню порушень виборчих прав громадян, а іноді і самого виборчого процесу. Політична і економічна криза в суспільстві призводить, у свою чергу, до приходу до влади “вигідних кандидатів”. Іноді цим користуються й іноземні держави, які наділяють корисних їхнім інтересам людей владними повноваженнями.

Не сприяє демократичному розвитку виборчого процесу в Україні і низький рівень правосвідомості громадян та суб'єктів виборчого процесу. Це, у свою чергу, сприяє порушенням законодавства як під час виборів, так і після їх закінчення (наприклад під час підрахунку голосів). Практична відсутність контролю з боку держави, громадськості призводить до виникнення недовіри влади з боку виборців, які відчують неспроможність щодо захисту їх інтересів у виборчому процесі. Результатом цього можуть стати вчинення протиправних дій як засобу захисту від свавілля влади. До інших причин відносять і непрозорість фінансування виборчих кампаній, через що стають можливими фінансові зловживання та махінації. У більшості випадків на дільницях не встановлено сучасне обладнання, яке спроможне фіксувати порушення. Недостатнє фінансування також дає підстави для незаконної діяльності при проведенні виборчого процесу.

Запобігання злочинам у сфері виборчих прав громадян здійснюється державою відповідно до запланованих заходів, які поділяються на загальносоціальні та спеціально-кримінологічні. Сучасний державний службовець повинен кваліфіковано аналізувати соціальну, економічну та навіть і кримінальну статистику та мати знання щодо профілактичних заходів.

Загальносоціальними заходами є:

- підвищення фінансового забезпечення членів виборчих комісій усіх рівнів;
- суворий контроль за використанням бюджетних коштів, які виділяються на виборчу кампанію, а також за фінансовою діяльністю політичних партій, блоків, рухів, об'єднань;
- правове виховання населення через посилення пропаганди вільних і чесних виборів;
- проведення виховної та просвітницької діяльності шляхом проведення семінарів, круглих столів, конференцій та залучення засобів масової інформації.

При цьому проблемним виглядає фінансова та адміністративна належність останніх до впливових фінансових угруповань.

Існування великої кількості виборчих законів, постійні зміни в законодавчому процесі не сприяють додержанню законодавства.

Елементарні незнання вимог законів та підзаконних актів як виборцями, так і організаторами виборчого процесу призводять до тотальних порушень законів. Украй актуальним залишається імплементація міжнародних стандартів до чинного національного виборчого законодавства.

Спеціально-кримінологічні заходи запобігання злочинам проти виборчих прав громадян повинні деталізувати та доповнювати загальні заходи.



Кримінологія – наука, яка вивчає суспільні явища негативного спрямування, злочинну активність особи як форму соціальної поведінки. Зокрема, своєчасне реагування органів влади на звернення громадян, які стосуються порушень виборчого законодавства; зміцнення

взаємодії правоохоронних органів щодо додержання виборчих прав громадян; контроль за діяльністю керівників окружних та дільничних виборчих комісій. Правоохоронним та іншим державним органам слід своєчасно виявляти осіб у складі виборчих комісій, які потенційно схильні до зловживань і різного роду махінацій. На кожній виборчій дільниці слід встановити систему спостереження, що мінімізує скоєння різного роду порушень законодавства.



Вжиття своєчасних заходів щодо недопущення скоєння злочинів у галузі виборчого права, неухильне додержання прав громадян та забезпечення їх вільного волевиявлення є необхідними елементами виборчого процесу. Комплексне застосування запобіжних заходів дасть змогу не тільки запобігти протиправним діям під час та після проведення виборчого процесу, а й вплинули на повернення довіри з боку виборців до влади.

Висновки до розділу 4

Узагальнюючи, відмітимо, що в Україні з часів незалежності відбулося більше двадцяти загальнодержавних виборчих кампаній, що регулювалися шістнадцятьма законодавчими актами. За цей час діяли дві редакції конституції – Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квітня 1978 р. та Конституція України від 28 червня 1996 р. З часу заснування в Україні поста Президента України відбулося шість виборчих кампаній з виборів Президента України, які регулювалися чотирма редакціями виборчих законів. З 1989 р. та дотепер в Україні відбувалося вісім виборчих кампаній з виборів народних депутатів України (включаючи вибори народних депутатів УРСР 1990 р. та вибори народних депутатів СРСР 1989 р.), які регулювалися шістьма виборчими законами.

Загальноновизнаними, закріпленими не лише в національному законодавстві демократичних держав, а й у міжнародних документах, є такі принципи виборчого права – загального виборчого права, вільних виборів, рівного виборчого права, прямого виборчого права, таємного волевиявлення (голосування). Вони сформовані в результаті складної і тривалої еволюції виборчого права, характеризують внутрішню суть такого складного, суперечливого і різностороннього явища, як вибори, на них будуються виборчі закони, вони є ядром виборчого законодавства більшості демократичних країн.

У всіх виборчих законах України принципи виборчого права знаходили та знаходять своє втілення. Встановлена виражена тенденція до поглиблення опису, уточнення та пояснення принципів виборчого права, до деталізації та конкретизації їх окремих норм та аспектів, до громіздкості й зайвої деталізації викладу у виборчому законодавстві України, спостерігається постійна деталізація та розширення нормування виборчих процедур, надмірне ускладнення структури виборчих законів, виражена тенденція до загального суттєвого ускладнення виборчого законодавства.

Поняття “виборча система” у виборчому праві вживається в двох значеннях – у широкому та у вузькому. У широкому значенні – це багатогранна система суспільних відносин, яка виникає у зв’язку із виборами органів публічної влади та завдяки якій вони отримують свою легітимність, включаючи весь процес організації та проведення виборів, визначення їх результатів, спосіб розподілу представницьких мандатів, порядок оскарження результатів виборів тощо. У вузькому значенні – це та частина широкого значення змісту поняття “виборча система”, яка стосується способу підбиття підсумків голосування або певного способу розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців. Виходячи із вузького розуміння змісту поняття “виборча система” у законодавстві більшості демократичних держав світу закріплені та використовуються три основні види виборчих систем – мажоритарна, пропорційна та змішана.

Сьогодні у національному виборчому праві склалися підстави та об’єктивна потреба для об’єднання виборчого законодавства України у єдиний нормативно-правовий акт – Виборчий кодекс України. Це дасть можливість уніфікувати більшість норм законодавчого регулювання виборів, стандартизувати всі головні етапи виборчого процесу, суттєво спростити законодавство про вибори, зробити його прозорішим та зрозумілішим для виборця. Проведення усіх виборів за єдиним виборчим законодавством, у якому будуть збережені всі кращі здобутки та норми чинного виборчого законодавства, і який на практиці буде найповніше реалізовувати демократичні принципи виборчого права і відповідати міжнародним демократичним стандартам, сприятиме поглибленому розвитку народовладдя та демократії в Україні.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Надайте характеристику історико-методологічним особливостям становлення політичних партій як феномену політичного процесу.
2. Визначте критерії типології політичних партій.
3. Розкрийте роль політичних партій у соціальних та політичних процесах.
4. Вкажіть на передбачені українським законодавством виключні права та повноваження політичних партій.
5. Охарактеризуйте політичні партії в ході виборчого процесу в сучасній Україні.
6. Дайте визначення виборів як форми прямого народовиявлення.
7. Охарактеризуйте розвиток виборчого права незалежної України.
8. Порівняйте основні типи виборчих систем.
9. Розкрийте сутність принципів виборчого процесу.
10. Дайте характеристику стадіям виборчого процесу.
11. Опишіть роль засобів масової інформації у виборчому процесі.
12. Наведіть основні напрями вдосконалення виборів в Україні.

13. Охарактеризуйте основні функції політичного менеджменту.
14. Дайте характеристику основним видам політичного менеджменту відповідно до сфер застосування.
15. У чому полягає сутність і особливості менеджменту виборчої кампанії?

**Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне
завдання тощо)**

1. Вибори як прояв народовиявлення в демократичних державах.
2. Постійні пошуки в Україні оптимального виборчого закону.
3. Виборчі цензи: об'єктивно необхідні чи перешкоди на шляху демократії?
4. Вплив на результати волевиявлення без порушення закону.
5. Політична аналітика й діагностика.
6. Розробка політичних технологій.
7. Процес політичного консультування: основні стадії та організаційні компоненти.
8. Інформаційна база політичного консалтингу.
9. Стосунки між експертом-консультантом та клієнтом-замовником у політичному консалтингу.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Етапи реалізації виборчих технологій та основні інструменти технології дезінформації.
2. Вироблення та прийняття політичного рішення.
3. Роль держави в управлінні виборчим процесом.
4. Процес політичного консультування.
5. Вибори як прояв народного волевиявлення.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації / О. С. Бакумов. – Харків : Право, 2015. – 248 с.
2. Богашов О. А. Конституційно-правовий статус органів управління виборчим процесом в Україні / О. А. Богашов. – Київ : Центр учб. л-ри, 2013. – 273 с.
3. Богашева Н. Еволюція виборчої системи в Україні [Електронний ресурс] / Н. Богашева, Ю. Ключковський. – Режим доступу : <http://www.eli.org.ua/press-22>
4. Бучин М. А. Демократичні принципи виборів: політико-правові аспекти регулювання в Україні / М. А. Бучин. – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2012. – 359 с.

5. Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 13–15 лист. 2002 р., доповіді, виступи, рекомендації) ; Центральна виборча комісія. – Київ : Нора-друк, 2003. – 504 с.
6. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики : збірник / редкол. : М. М. Рябець (голова) та ін. ; Центральна виборча комісія. – Київ, 2001. – 360 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи / Міжнар. фундація виборч. систем (IFES). – Вашингтон : [б. в.], 2002. – 536 с.
9. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський. – Київ : Час друку, 2011. – 132 с.
10. Козина Е. СМИ и выборы: Ресурс и угрозы политического мифотворчества / Е. Козина. – М. : Изд-во “ВК”, 2005. – 240 с.
11. Колодій А. Ф. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування (на прикладі виборів народних депутатів України) / А. Ф. Колодій, М. А. Наход. – Київ : НАДУ, 2012. – 66 с.
12. Організаційно-нормативні аспекти модернізації системи виборів народних депутатів України / за ред. О. Мірошниченка. – Миколаїв : Ін-т перспект. дослідж., 2013. – 415 с.
13. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 352 с.
14. Права, обов’язки та відповідальність журналістів і громадських активістів під час виборчого процесу / упоряд. : С. Буртак та ін. – Київ : Паливода А.В., 2014. – 87 с.
- Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – 384 с. – (Серія “Наукова школа вітчизняного парламентаризму”). ISBN 978-966-619-408-7.
15. Росенко М. І. Виборчі системи в Україні: трансформація, становлення парламентаризму, утвердження демократичного врядування / Росенко Марія Іванівна. – Севастополь : Кручинин Н.П., 2012. – 220 с.
16. Савков А. П. Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект / А. П. Савков. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 219 с.
17. Стрижак А. А. Виборче право в Україні. Історія та сучасність / А. А. Стрижак. – К. : Логос, 2012. – 447 с.
18. Шведа Ю. Р. Вибори від А до Я : настіл. кн. менеджера виборчої кампанії / Юрій Шведа. – Львів : Астролябія, 2015. – 383 с.
19. Юрійчук Є. П. Виборчі системи держав світу / Є. П. Юрійчук. – Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. – 84 с.

РОЗДІЛ 5. ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ

Мета розділу: розкрити сутність діяльності Верховної Ради України та її місце в системі державних органів влади та місцевого самоврядування, базові засади формування й діяльності політичної опозиції в умовах парламентаризму; здатність до участі у законотворчому процесі; навички оформлення законопроектів і супровідних документів до них.

Результати навчання:

- концептуальні знання про суб'єкти політичної системи та їх взаємодію з громадянським суспільством;
- критичне осмислення основних положень парламентського права, взаємодії суб'єктів політичної системи та виявлення її деструктивних проявів;
- розуміння механізму ініціації та впровадження парламентських процедур суб'єктами законодавчого процесу;
- уміння аналізувати ступінь ефективності законодавчого процесу при проходженні парламентських процедур;
- здатність критично оцінювати політичні процеси та сприяти забезпеченню соціально відповідальної політичної діяльності.

Ключові слова: парламентське право, суб'єкти політичного процесу, політична опозиція, законотворчий процес, парламентські процедури.

5.1. Парламентське право

Поняття “парламентське право” останнім часом все частіше з'являється на сторінках правничої літератури. Це пояснюється такими обставинами: по-перше, підвищенням ролі парламентів у політичному житті сучасної держави; по-друге, різко зростаючою кількістю правових актів і норм, що регламентують суспільні відносини, пов'язані з парламентаризмом; по-третє, розвитком парламентських вимірів міжнародного співробітництва, збільшенням кількості та зростанням авторитету міжнародних міжпарламентських організацій; по-четверте, посиленням уваги громадян та засобів масової інформації до парламентських інститутів, по-п'яте, певними недоліками у сфері народного представництва і законотворчості, нагальною потребою її вдосконалення.

Становлення парламентського права – це розтягнутий у часі і не завжди прямолінійний процес складання окремих норм і інститутів у систему, покликаних урегулювати питання комплектування, структури і функцій парламентів,

їх місця в структурі політичних інститутів. Початок становлення парламентського права припадає на часи антифеодальних революцій, консолідації нації-держави, прийняття перших конституцій, формування на цій основі загальнонародних представницьких і постійно діючих законодавчих зібрань, парламентів.

Першу спробу систематизації нормативних і регламентних актів, на основі яких скликаються і працюють парламенти, здійснили британські дослідники Дж.Бентам (“Тактика законодавчих зібрань”; 1791 р.) та Е.Мей (“Трактат про закон, привілеї, процедури та звичаї” перше видання – 1844 р.), які узагальнили на той час уже вагомий спадщину організації роботи англійського парламенту і акцент зробили на процедурних питаннях. Їх справу продовжив американець Г.М.Роберт (“Правила парламентської процедури”; перше видання – 1876 р.).

На сьогодні сутність та структуру парламентського права досліджують О.Городецький, Ю.Древаль, А.Керімов, І.Котелевська, М.Крутоголов, М.Левіна, В.Олуйко, А.Саїдов, І.Степанов, Б.Страшун, Т.Хабрієва та інші фахівці правничої науки. На основі напрацювань названих учених можна виділити таке тлумачення парламентського права.



Парламентське право – це підгалузь конституційного права, яка являє собою особливу систему норм і правил, що регулюють внутрішній устрій і процесуально-організаційну діяльність парламенту, його взаємодію з іншими органами державної влади та з електоратом.

Розрізняють три блоки джерел парламентського права: юридичний, процедурний та доктринальний.

До першого, *юридичного, блоку джерел* належать: Конституція України, міжнародні угоди, ратифіковані Україною, Регламент Верховної Ради України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

Своє особливе місце серед нормативних джерел парламентського права займають, звичайно, парламентські регламенти. Цей документ розглянемо пізніше.

У другому, *процедурному, блоці джерел*: парламентські традиції, звичаї, прецеденти.



Парламентські звичаї – це правила установчого характеру, що склалися за багато років світової та власне української парламентської практики. Сюди відносять, наприклад, способи звичайного, неелектронного голосування: вставанням, підняттям рук, виходом у різні двері, навіть акламацію – перекрикування однією групою іншої і т.д. Будучи інкорпорованими в регламенти, вони знаходять форму парламентських прецедентів, тобто актів, обов’язкових до виконання.

Що стосується *доктринального блоку*, то в західній юриспруденції до його складу включаються, прямо або побічно, тлумачення змісту правових норм і категорій визнаними авторитетними вченими. У нашому випадку таким можна вважати проекти поправок до Конституції України та законів України, які вносяться різними науковими центрами, наприклад Конституційною комісією при Президентові України.

Розглянемо більш конкретно Регламент Верховної Ради України та його значення для роботи парламенту.

Робота сучасних парламентів світу організовується відповідно до певного процедурного порядку, що приймається членами парламенту для регламентації діяльності. Цей порядок визначає процедуру прийняття рішень як для окремих членів парламенту, так і для всього законодавчого зібрання. Інакше кажучи, регламент сприяє ефективності законодавчого процесу на благо народу і окремих суспільних груп.

Регламент є основним процедурним документом сучасних парламентів. Це не просто нормативно-правовий акт, що впорядковує повсякденну роботу парламенту і встановлює низку правил роботи, якими не можна нехтувати, він є важливим компонентом визначення представницького характеру парламенту. Питання юридичної сили регламентів та форми їх закріплення в законодавчій практиці різних країн, місце в системі джерел права не раз ставали об'єктом наукових досліджень, як правило, за розгляду процесуальної складової конституційного права. За загальним визнанням регламентні норми мають переважно процесуальний характер, незважаючи на те, що в них є норми як матеріального, так і процесуального права.

Т.Джефферсон (автор Декларації про незалежність Сполучених Штатів Америки і третій президент США, а також автор першого посібника з правил процедури Конгресу США) обґрунтовував важливість регламенту для законодавчого органу таким чином: “Набагато важливішим є наявність правил, якими можна керуватися, ніж їх сутність. Це необхідно для злагодженості процесу роботи, для того, щоб робочий процес не залежав від примх Спікера чи політичних пристрастей членів законодавчого зібрання. Надзвичайно важливо, щоб у достойному державному органі дотримувалися дисципліни, поштивості у відносинах і порядку”. У такий спосіб він акцентував увагу на регламенті як на стримувальному механізмі та застерігав від нехтування регламентом і відходу від нього.

Регламент як правовий акт у зарубіжних країнах має різний правовий статус, а саме: є внутрішнім документом парламенту в США – принципи палат, у Данії – резолюція; у Німеччині – регламент, прийнятий постановами палат; в Угорщині – регламент, прийнятий рішенням Державних зборів; у Великій Британії – регламент резолюції палат, акти, розпорядження; в Македонії – спеціальний акт Зборів Республіки, у Республіці Казахстан – як щодо окремих

палат парламенту (Сенату і Меджлісу), так і загальний регламент парламенту Республіки Казахстан є конституційним законом; в Австрії – федеральний закон “Про Регламент Національної Ради”; в Чехії – закон, що встановлює регламенти палат; у Словаччині – регламент Словацької Національної Ради, прийнятий законом; у Швеції – акт Риксдагу, прийнятий законом; у Литві – Статут Сейму, який має силу закону. Тобто парламентська практика демократичних держав стосовно регламентів є неоднозначною.



Згідно з тлумачними словниками **регламент** (фр.) це сукупність правил, постанов, що регулюють роботу установи, державної чи громадської організації.

Юридична енциклопедія визначає поняття “регламент” як таке, що походить від французького *regle*, латинського *regula* – правило: сукупність правил, якими встановлюється порядок роботи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи.

Словник термінів і понять визначає регламент як прийнятий розпорядок ведення зборів, засідання та інше; час, відведений цим розпорядком для доповіді чи виступу; правила, що регулюють порядок діяльності державного органу або комерційної організації; правила (постійні чи тимчасові), які регулюють внутрішню організацію та форми діяльності палати чи однопалатного парламенту, а також правове становище депутата; акти, які приймають уряди певних країн для здійснення регламентарної влади.

Регламент регулює правила поведінки, зокрема внутрішні, якими визначається внутрішній порядок (розпорядок, режим) роботи Верховної Ради України, містить правові приписи, які встановлюють порядок, на підставі якого Верховна Рада України певного скликання здійснює повноваження, визначені Конституцією України, протягом відповідного строку, та забезпечує процесуальну (процедурну) незалежність виконання повноважень і юридичну ефективність роботи парламенту.

Положення частини п'ятої ст. 82 Конституції України про те, що “порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України”, має імперативний характер і означає вичерпний перелік актів, які можуть регулювати порядок роботи Верховної Ради України. Конституція України містить набір правил стосовно основних засад управління Верховною Радою України, тоді як Регламент більш детально регулює внутрішні правила процедури, пов'язані з порядком її роботи в процесі виконання повноважень.

Зважаючи на процесуальну складову Регламенту, можна дійти висновку, що він є процесуальним джерелом конституційного права та істотною мірою розвиває норми Конституції України, детально визначає процедуру роботи парламенту. Як закріплено в ст. 1 Регламенту, він встановлює порядок робо-

ти Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України.



Регламент Верховної Ради України – це єдиний процесуальний нормативно-правовий акт, що встановлює порядок діяльності українського парламенту, має силу закону, особливий порядок прийняття, зміни і скасування.

Регламент призначений забезпечувати низку *функцій*, що сприяють ефективності законодавчого процесу. До них належать:

1. Забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу.
2. Забезпечення легітимності прийнятих рішень.
3. Установлення представницького зв'язку з виборцями.
4. Встановлення чіткої системи розподілу обов'язків.
5. Реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості.
6. Зменшення ризику конфлікту і сприяння досягненню згоди із суперечливих політичних питань.
7. Забезпечення принципу розподілу владних повноважень.

Розглянемо ці функції регламенту більш детально.

1. Забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу

Норми регламенту, узгоджені та підтримані основними політичними силами, які беруть участь у законодавчій діяльності, забезпечують ефективність і продуктивність парламентського процесу, заощаджуючи час депутатів та зберігаючи інші цінні ресурси. Наявність процедурного регламенту запобігає зведенню щоденної парламентської роботи до непотрібних дискусій навколо рутинних організаційних питань. Він встановлює порядок парламентської діяльності, завдяки чому законодавці мають можливість приділяти більше часу обговоренню суті законодавства, а не марнувати його на з'ясування того, хто має говорити і коли, які зміни можна чи не можна вносити або розглядати, і коли повинно відбуватися голосування з цих питань.

2. Забезпечення легітимності прийнятих рішень

Для того щоб законодавчі акти були дієвими і ефективно регулювали відносини між неурядовим сектором та органами державної влади, ці законодавчі акти передусім повинні сприйматися в суспільстві як такі, що ухвалені згідно з усталеними легітимними процедурами. В іншому випадку існує ризик масового недотримання новоприйнятих законів. Особливо це стосується випадку, коли процес ухвалення законів є хаотичним і погано організованим; тоді в суспільстві може сформуватися думка, що члени парламенту не можуть професійно налагодити ефективну законотворчу роботу.

Легітимність новоприйнятих законів є надзвичайно гострим питанням не тільки для парламентів, що не мають ustalених процедур, а й для тих, що за наявності регламенту не дотримуються його положень. У суспільстві не буде мотивації для дотримання законодавчих положень, якщо парламент, що їх ухвалює, не може чи не хоче дотримуватися власних норм.

Таким чином, визнання рішень парламенту суспільством великою мірою залежить від визнання того, що парламент дотримується належного порядку прийняття рішень на основі ustalених і прозорих норм.

3. Установлення представницького зв'язку з виборцями

Регламент є невід'ємною частиною процесу зв'язку між законодавцями та їх виборцями. Законні, прозорі та впорядковані норми, зрозумілі для зацікавлених суспільних груп і окремих громадян, створюють стійке підґрунтя для відповідності законодавчих запитів населення і реальних умов. В цьому випадку виборці (як окремі громадяни, так і суспільні групи) мали б змогу формувати запити і висловлювати їх депутатам залежно від власних інтересів зокрема та суспільного добробуту загалом.

У разі, коли парламент нехтує ustalеністю та прозорістю регламентних положень, суспільство усувається від участі в законодавчому процесі та висловлення поглядів щодо напрямів державної політики. Тоді страждає не лише ефективність парламентської діяльності, а й значно погіршуються перспективи єднання і зміцнення громадянського суспільства.

4. Встановлення чіткої системи розподілу обов'язків

Такий розподіл обов'язків дає можливість детальнішого вивчення більшої кількості нюансів у розгляді законодавчих пропозицій, що сприяє підвищенню ефективності парламентської роботи. Регламент спрощує роботу парламентських комітетів і партійних фракцій, а також полегшує процес законотворення через розподіл законопроектів між належними секторами відповідно до юрисдикції комітету. Більше того, у демократичних парламентах регламент сприяє розгляду питань у комітетах через систему забезпечення пропорційного членства в комітетах відповідно до партійного представництва в парламенті. Досягнення консенсусу в парламентських комітетах є наріжним каменем процесу майбутнього прийняття законопроекту в сесійній залі.

За дотримання демократичних принципів формування комітетів та розподілу обов'язків кожен учасник законотворчого процесу отримує додаткову мотивацію для відповідального ставлення до своїх представницьких, законодавчих та контрольних функцій, а також належного виконання своїх обов'язків у відповідному комітеті чи фракції, у результаті чого підвищується ефективність процесу прийняття рішень у парламенті.

5. Реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості

Принцип керівництва більшості повинен бути закладений у парламентському регламенті. Це забезпечує задоволення волевиявлення більшості на-

роду щодо кожної законодавчої пропозиції. Якщо у меншості є можливість отримати перемогу над більшістю стосовно певної законодавчої проблеми з причини відсутності відповідних норм або недотримання цих норм, це може підірвати демократичні засади парламенту.

Водночас регламент забезпечує захист прав партій меншості (наприклад у деяких демократичних країнах регламентом встановлено, що певні контрольні комітети мають очолюватися представниками меншості), так само як і окремих представників із партій меншості, незалежно від їхньої партійної належності. Це реалізує право голосу кожного виборчого округу в парламенті, а також підвищує ефективність законодавчого розгляду, залучаючи до визнання легітимності прийнятого законодавства найширші кола громадськості.

Парламент, у якому положення регламенту визначають статус і права меншості, дає гарантію всім політичним силам, що їхні права будуть поважатися не лише в теперішньому парламенті, а й у наступних. Для того щоб усвідомити необхідність встановлення чесних правил гри, законодавці, які входять до більшості чи коаліції більшості, повинні розуміти, що навіть якщо в цей момент вони належать до більшості, у майбутньому вони можуть стати членами меншості.

6. Зменшення ризику конфлікту і сприяння досягненню згоди із суперечливих політичних питань

Одна з найважливіших функцій регламенту полягає в розробці процедур таким чином, щоб вони спрямовували парламентські обговорення на розв'язання конфліктів і досягнення консенсусу.

Більшість конфліктів можуть бути пом'якшені або відкриті до вирішення через дотримання встановлених процедур, які забезпечуються регламентом парламенту. Якщо законодавці дотримуються положень регламенту, вони можуть ефективно обговорювати суть питань державної політики, стосовно яких у них різні бачення і підходи, а також зосередитися на способі вирішення конфлікту чи досягнення консенсусу, який би сприяв прийняттю проекту закону в сесійній залі.

Дотримання положень регламенту членами парламенту підтверджує розуміння ними того, що час парламентської роботи є занадто цінний, щоб його марнувати, а законодавство є занадто важливим, щоб дозволяти затяжні дебати щодо процедурних питань, щодо яких уже було досягнуто згоди раніше. Як фактор структурного зміцнення, це означає, що законодавці поважають свій власний час і час своїх колег.

7. Забезпечення принципу розподілу владних повноважень

У законодавчих органах існують механізми, які допомагають усунути зловживання владою, а також створити засоби запобігання такому зловживанню. Наприклад, система формування комітетів, що розробляється відповідно до певної форми пропорційного представництва партій, які входять до парла-

менту, сприяє досягненню зазначеної вище мети через надання представникам меншості керівних посад у контрольних комітетах.

Крім розподілу повноважень відповідно до волевиявлення народу, який обрав представницький орган, регламент забезпечує застосування санкцій за порушення процедур, оскільки такі порушення підривають авторитет парламенту та його керівних органів.

Регламенту Верховної Ради України властиві певні риси, серед яких слід виокремити загальні та особливі.

Загальними рисами Регламенту парламенту України, які визначають його зміст, юридичну природу та структуру, є: його письмово-документальна форма; вольовий, офіційний характер; змістова єдність із Конституцією України; він встановлює права, обов'язки та порядок їх здійснення суб'єктами парламентсько-правових відносин; приймається Верховною Радою України в порядку, відмінному від порядку прийняття конституційних та звичайних законів; має визначені зовнішні реквізити (ознаки); публікується в спеціальних (офіційних) виданнях – Відомостях Верховної Ради України та газеті “Голос України”; його чинність поширюється в часі, по території, колу суб'єктів тощо.

Особливими рисами зазначеного акта, які характеризують предмет правового регулювання, структуру і час дії його норм, є: особливий предмет правового регулювання – це парламентсько-правові відносини, що виникають у процесі здійснення парламентом України процедур і функцій, передбачених Конституцією України; комплексність; стабільність; постійно діючий процесуальний нормативно-правовий характер тощо.

Регламент Верховної Ради прийнято 10 лютого 2010 р. Цей документ складається з шести розділів, 40 глав та 240 статей.

Перший розділ Регламенту Верховної Ради України отримав назву “*Загальні положення*”. У ньому визначаються правові засади, місце проведення та мова засідань Верховної Ради України. Також розкривається зміст таких принципів, як гласність та відкритість роботи Верховної Ради України та зазначаються випадки, у яких проводяться закриті засідання парламенту.

У другому розділі – “*Організація роботи Верховної Ради України*” – розкриваються такі положення: сесія Верховної Ради України, перша сесія Верховної Ради України нового скликання, підготовка та організація розгляду питань на сесії Верховної Ради України, організація та ведення пленарних засідань Верховної Ради України, обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України, порядок виступів і надання слова на пленарних засіданнях Верховної Ради України, організація голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, рішення Верховної Ради України, дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України, протокол, стенограма, стенографічний бюлетень пленарних засідань Верховної Ради України.

Третій розділ – *“Формування органів Верховної Ради України. Обрання, призначення та відкликання посадових осіб”* – містить глави щодо: формування депутатських фракцій у Верховній Раді України, Погоджувальної ради депутатських фракцій у Верховній Раді України, Голови Верховної Ради України, першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, створення комітетів Верховної Ради України, утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Четвертий розділ – *“Законодавча процедура”* – регулює такі питання: внесення та відкликання законопроектів, розгляд законопроектів у першому читанні, розгляд законопроектів у другому читанні, розгляд законопроектів у третьому читанні, підготовка прийнятих законопроектів до направлення на підпис Президенту України, повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернених Президентом України, прийняття постанов та інших актів Верховної Ради України, опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України.

П’ятий розділ – *“Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами”* – є найоб’ємнішим і містить такі глави: розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України, затвердження державного бюджету України і контроль за його виконанням, порядок проведення Верховною Радою України урочистого засідання з приводу складення присяги українському народові новообраним Президентом України, заслуховування Верховною Радою України щорічних та позачергових послань Президента України, порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв’язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров’я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, розгляд питань про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та оголошення за поданням президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, надання Верховною Радою законом згоди на обов’язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України, офіційні делегації Верховної Ради України, призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб, висловлення недовіри Генеральному Прокуророві України у випадках, передбачених Конституцією України, порядок складення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, членами Вищої ради юстиції, судьями Конституційного Суду України, членами Центральної виборчої комісії, розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності,

затримання чи арешт народного депутата України, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції, порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.

У шостому розділі – “Розгляд питань, пов’язаних із здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України” – прописані такі глави: розгляд Верховною Радою України питань, пов’язаних із депутатськими запитами, розгляд питань, пов’язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України, проведення у Верховній Раді України парламентських слухань, розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Нижче ми пропонуємо більш широко розглянути деякі положення Регламенту Верховної Ради України про організаційні форми діяльності українського парламенту, порядок проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради та питання законодавчої процедури.



Отже, в процесі становлення та розвитку правової держави в Україні важливе місце займають питання державно-владних інститутів, які функціонують на принципах парламентаризму. Для приведення парламентаризму в робочий стан необхідним є існування злагодженої системи норм і правил. Це завдання покладено на конституційне право і воно формалізується в одній з його підгалузей – парламентському праві.

Основним джерелом парламентського права є регламент парламенту. Норми регламенту забезпечують рамки процесу прийняття рішень для ефективної роботи і формують процедурну основу для внесення і прийняття законів і підзаконних актів. Вони визначають структуру політичної дискусії з основних напрямів політичних реформ і організаційних питань, а також сприяють їй впорядкованому і систематичному веденню. Без регламенту парламенти можуть потонути у лавині пропозицій щодо способу розгляду кожного окремого питання чи впровадження певної політичної дії, що призведе до марного витрачання часу й інших ресурсів.

5.2. Парламентські процедури та законотворчий процес

Парламентські процедури: поняття, види, етапи

Знання порядку організації діяльності парламенту надає можливість визначити, як органи народного представництва виконують своє соціальне призначення в суспільстві та наскільки їх діяльність відповідає правовим і соціальним потребам населення.

Виконати своє призначення та виправдати покладені на нього народом надії парламент може тільки в тому випадку, коли організація і діяльність цього законодавчого органу буде визначатися демократичними і раціональними

правилами – правилами парламентської процедури. Саме правила парламентської процедури сприяють виробленню парламентом демократичних підходів до проблем суспільного розвитку та способів їх вирішення.



На формування парламентської процедури впливають такі фактори:

- становище парламенту в системі органів державної влади (форма і система правління);
- компетенція парламенту; структура вищого законодавчого органу;
- утворення в парламенті партійних груп (фракцій);
- порядок розміщення депутатів у залі засідання парламенту;
- чисельність представницького органу.

Названі складові чинники в сукупності дають змогу зрозуміти сутність парламентської процедури.



Парламентські процедури – це встановлений нормами права порядок розгляду і прийняття рішень у парламенті. Встановлені чинним законодавством процедури розгляду і прийняття актів Верховною Радою України можна поділити на два види: загальні і спеціальні.

До загальних парламентських процедур відносять процедури здійснення Верховною Радою України функцій, в яких виявляється її соціальне призначення як законодавчого органу держави, а саме процедури законотворення, формування органів судової і виконавчої влади та здійснення парламентського контролю за діяльністю останніх.

Спеціальні парламентські процедури виявляються у спеціальному ускладненому чи спеціальному спрощеному відносно загальних парламентських процедур порядку розгляду Верховною Радою України окремих питань, віднесених до її повноважень. Такі процедури розгляду питань і прийняття рішень застосовуються Верховною Радою тоді, коли ці питання безпосередньо не обумовлені здійсненням нею законодавчої діяльності, участю у формуванні органів державної влади або здійсненням функцій парламентського контролю.

Порядок розгляду питань за спеціальними процедурами визначений Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами.

Спеціальний спрощений порядок розгляду питань і прийняття рішень застосовується у Верховній Раді з приводу питань, які по суті своїй мають інформаційний, організаційний або представницький формалізований характер, або питань, які потребують якнайшвидшого вирішення.

Відповідно до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” до спеціальних парламентських процедур відносять:

- розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України (ст. 141–151);

- затвердження Державного бюджету України (ст. 152–162);
 - проведення урочистого засідання з приводу складення присяги українському народові новообраним Президентом України (ст. 163–166);
 - заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України (ст. 167–169);
 - дострокове припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 170–188);
 - затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, оголошення за поданням Президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (ст. 189–191);
 - надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (ст. 192–203);
 - призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб, висловлення недовіри Генеральному прокуророві України у випадках, передбачених Конституцією України (ст. 205–216);
 - складення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, членами Вищої ради юстиції, судьями Конституційного Суду України, членами Центральної виборчої комісії (ст. 217);
 - надання згоди на: притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України відповідно до ч. 3 ст. 80 Конституції України, на затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції відповідно до ч. 3 ст. 126, ст. 149 Конституції України (ст. 218–221);
 - дострокове припинення повноважень народного депутата України (ст. 222–223);
 - розгляд питань, пов'язаних із депутатськими запитами (ст. 224–226);
 - розгляд питань, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України (ст. 227–232);
 - проведення у Верховній Раді України парламентських слухань (ст. 233–236);
 - розгляд питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 237–240).
- Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, Регламентом Верховної Ради та законами України.*

Відповідно до законодавства України безпосередня робота парламенту здійснюється шляхом організаційних форм.



Організаційні форми роботи Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами способи організації роботи парламенту України, його органів, народних депутатів України та посадових осіб з метою здійснення ними своїх функцій і повноважень протягом установленого часу.

Відповідно до цих правових актів *основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради* вважають її *сесії і пленарні засідання*. До форм роботи Верховної Ради України відносять також *парламентські слухання, засідання груп (фракцій), Погоджувальної ради, комітетів, комісії тощо*.



Сесія Верховної Ради України – це передбачений Конституцією та Регламентом Верховної Ради України загальний, основний, постійний, колегіальний спосіб організації роботи парламенту України з метою здійснення ним своїх функцій і повноважень протягом півріччя або іншого встановленого ним (парламентом) часу.



Пленарні засідання Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України загальні, основні, колегіальні способи організації роботи парламенту протягом дня або тижня.

Відповідно до ст. 82 Конституції України *Верховна Рада працює сесійно*.

Сесії Верховної Ради України складаються із засідань Верховної Ради України, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться в період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів України у депутатських фракціях та з виборцями.

Сесії Верховної Ради України поділяються на чергові й позачергові. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. У зв'язку з конституційною визначеністю часу початку, чергові сесії не скликаються.

Відповідно до Конституції України, однією з найголовніших функцій Верховної Ради України є прийняття, зміна та скасування законів України, чим забезпечується реалізація законодавчого процесу. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить:

- Президентові України (законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово);
- народним депутатам України;
- Кабінету Міністрів України.



Одним із головних видів парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес).



Законодавча процедура (законодавчий процес) – це передбачений Конституцією і законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень.

Порядок прийняття законів в Україні регулюється Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України. *Законодавчий процес складається із самостійних стадій* – логічно завершених етапів щодо прийняття законопроекту.

Стадії законодавчого процесу:

- *законодавча ініціатива* – звернення суб'єктів, визначених Конституцією України, до Верховної Ради України стосовно прийняття нового закону або зміни чинного закону, яке здійснюється шляхом подання на розгляд Верховної Ради України законодавчої пропозиції чи проекту закону. Згідно зі ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи мають Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України;

- *підготовка проекту закону до розгляду його Верховною Радою України.* Основними етапами підготовки є прийняття рішення щодо підготовки проекту, організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, розробка концепції законопроекту, підготовка тексту проекту закону та додатків до нього, наукова експертиза проекту закону, подання закону на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи. Особливе значення має *наукова експертиза законопроекту* – діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів та груп експертів, що включає дослідження і оцінку наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, його відповідності спеціально встановленим вимогам (економічним, фінансовим, екологічним, національної безпеки тощо). Підготовлені проекти законів можуть бути оприлюднені для обговорення державними органами, науковими установами, громадськістю. Обов'язковим є оприлюднення проектів конституційних законів та законопроектів, що виносяться на всеукраїнський референдум. Далі законопроекти за участю суб'єкта права законодавчої ініціативи та розробників проекту проходять попередній розгляд у відповідних комітетах Верховної Ради України;

- *розгляд і обговорення проекту закону Верховною Радою України.* Законопроекти розглядаються на пленарних засіданнях Верховної Ради України, як правило, в першому, другому, третьому читаннях.

При першому читанні законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, статті,

повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення.

За наслідками обговорення в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- передачу законопроекту на доопрацювання із встановленням строку доопрацювання і повторне подання його на перше читання;
- опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання;
- прийняття законопроекту за основу (з можливим доопрацюванням) і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання.

Основним у розгляді законопроекту є його друге читання. Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та здійснює постатейне голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування частини статті, її підпункти або речення.

За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;
- опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій на попередніх читаннях, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання;
- прийняття законопроекту в другому читанні, підготовку його і подання на третє читання.

Третє читання законопроектів проводиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження розглянутого законопроекту з іншими законами. Під час третього читання розглядаються і приймаються рішення щодо тих статей і поправок, розгляд яких за рішенням Верховної Ради винісся на третє читання.

За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним його поданням на повторне третє читання;
- відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень;

– схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум (за умови, що законопроект стосується питання про зміну території України);

– прийняття закону в цілому.

Прийняття закону Верховною Радою України. Закони приймаються в цілому, а частина з них і постатейно – за результатами другого і третього читань на відкритому пленарному засіданні шляхом голосування простою або кваліфікованою більшістю голосів народних депутатів України залежно від характеру закону.

Уведення закону в дію. Одночасно з прийняттям закону Верховна Рада України вирішує питання щодо умов введення його в дію, тобто визначення строку, порядку, умов набрання чинності законом. Уведення в дію закону визначається в прикінцевих чи перехідних положеннях закону. Конституційний закон та кодекс вводяться в дію окремими законами.

Текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніш як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який у встановленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Якщо текст закону завізований із зауваженнями, вони разом із текстом закону подаються Голові Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання, крім випадків, передбачених цим Регламентом.

Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Таке право Президента називається *правом відкладального вето*.

У разі, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Підписані Президентом закони та інші акти, прийняті Верховною Радою, публікуються в офіційних друкованих виданнях, якими є “Вісник Верховної Ради України”, газети “Голос України”, “Офіційний вісник України” та “Урядовий кур’єр”.

Особливою формою законодавчої діяльності є прийняття закону всеукраїнським референдумом. Всеукраїнським референдумом може бути прийнятий будь-який конституційний або звичайний закон, крім законів з питань податків, бюджету та амністії. Закони, прийняті референдумом, не потребують затвердження державними органами, вони змінюються лише іншим всеукраїнським референдумом. Конституційні закони, затвержені або прийняті всеукраїнським референдумом, мають більш високу юридичну силу, ніж звичайні закони. Датою прийняття таких законів вважається день проведення референдуму. Вони набирають чинності в порядку, визначеному самим законом, але не пізніше 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення. Порядок проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України регулюється Законом України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 р.

Однією із ключових форм роботи у Верховній Раді України є *парламентські слухання*.



Слухання у Верховній Раді України – це офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади та представників громадськості, здійснюють стислий і ефективний інформаційний обмін.

Головною метою парламентських слухань є обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з’ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства.

Парламентські слухання відбуваються щомісяця згідно з постановою про проведення слухань з певного питання, прийнятої на пленарному засіданні простою більшістю голосів (226). Тему проведення подає профільний комітет. Місцем проведення є пленарна зала. За результатами проведення слухань народні депутатами приймають резолюцію, яка містить рекомендації, вироблені під час слухань.

Алгоритм підготовки проведення слухань:

1. Комітети приймають рішення про тему, день та час проведення слухань. У рішенні комітету про проведення слухання визначаються особи, відповідальні за організацію підготовки та проведення слухань, доповідачі з питань, що розглядатимуться, та порядок їх висвітлення в засобах масової інформації.

2. Інформація про тему, день та час проведення слухань розміщується на сайті ВР www.rada.gov.ua в розділі “Анонси” та друкується в газеті “Голос України”.

3. Відповідальні консультанти комітету готують пропозиції щодо учасників слухань, листи до керівників міністерств та відомств щодо надання аналітичних матеріалів з теми слухань, надсилають запрошення до участі у слуханнях, контактують і погоджують теми доповідей із доповідачами, готують листи до структурних підрозділів парламенту щодо надання і підготовки приміщення для проведення слухань, висвітлення роботи слухань у ЗМІ (інформаційне управління централізовано надсилає запрошення акредитованим у ВРУ журналістам), контролюють процес отримання запрошень, за наявності потреби звертаються за допомогою до представників наукових кіл, фахівців, громадськості.

Реалізацію окремих законопроектних робіт здійснюють Комітети Верховної Ради України. У парламентських комітетах, робота яких регулюється Законом України “Про комітети Верховної Ради України”, відбуваються слухання з питань узгодження змісту законопроектів та низки інших питань, які передують розгляду законопроектів Верховною Радою України та парламентським слуханням в залі пленарних засідань Верховної Ради України.



Комітет Верховної Ради України – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

За результатами обговорення питання на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх членів комітету шляхом поіменного голосування приймаються: рішення – з питань, що стосуються організації роботи комітетів; рекомендації – щодо розгляду Верховною Радою України питань, які вносяться особами і органами, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо контрольної діяльності комітетів; висновки – щодо законопроектів і проектів інших актів, внесених суб’єктами права законодавчої ініціативи, а також щодо кандидатур, які пропонуються для обрання, призначення, затвердження парламентом чи призначення яких погоджується з комітетами.

Рекомендації комітетів підлягають обов’язковому розгляду органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та об’єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи повинно бути повідомлено комітетам у встановлений ними строк.

До організаційних форм належать засідання комітетів та підкомітетів, виступи з доповідями й співповідями на сесії, робота робочих груп, персональна діяльність голови, першого заступника та заступників, секретаря, членів комітетів, робота секретаріату комітету, слухання в комітетах, робота на місцях окремих членів комітетів.



Основною організаційною формою роботи комітетів є засідання, які є правомочними, якщо на них присутня більш як половина від затверженого складу комітету.

Засідання проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. Для реалізації зазначених функцій комітети наділені відповідною компетенцією. Предмети відання конкретного комітету зумовлені сферами, цілями й завданнями їх створення, а права і обов'язки в усіх комітетах однакові. До повноважень парламентських комітетів належать такі:

- до внесення на розгляд Верховної Ради України в першому читанні опубліковувати законопроекти, що належать до їх компетенції, та звертатися до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо них;
- укладати в межах виділених коштів договори з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу законопроекту;
- здійснювати контроль за виконанням Конституції, законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України центральними органами виконавчої влади та місцевої влади, підприємствами і організаціями незалежно від форм власності;
- розглядати пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних актів, і в разі необхідності готувати відповідний висновок на розгляд парламенту;
- під час попереднього обговорення кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України, здійснення своїх контрольних функцій приймати обов'язкові для розгляду відповідними органами та посадовими особами рішення щодо невідповідності окремих керівників посадам, які вони обіймають, ставити питання про їх відповідальність за порушення законодавства чи несумлінне виконання службових обов'язків;
- вносити пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України, робити на них доповіді і співдоповіді з питань, віднесених до їх відання;
- звертатися з питань, віднесених до їх відання, до Голови Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, керівних органів, які утворюються або затверджуються Верховною Радою України, інших установ, закладів, організацій і підприємств незалежно від форм власності;
- вносити пропозиції щодо заслуховування на сесії звіту уряду про роботу в цілому або з окремих питань, а також звітів керівників органів державної виконавчої влади;
- здійснювати зв'язки з відповідними органами парламентів іноземних держав.

Комітет, визначений головним із певного законопроекту, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів та готує їх на розгляд парламенту. Він має право також вносити пропозиції і поправки під час розгляду законопроекту на своєму засіданні.

Комітети мають право в порядку контролю за додержанням Конституції і законів України, інших правових актів, прийнятих Верховною Радою, контролю за законністю, економністю та ефективністю витрат, що здійснюються з державного бюджету, заслуховувати першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, інших членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, окремих громадян. На пропозицію комітету посадові особи зобов'язані прибути на його засідання і дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом у порядку виконання контрольних повноважень.

Комітети мають право залучати до участі в комітетських слуханнях: першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України, інших членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, а також окремих громадян. Участь посадових осіб органів виконавчої влади у слуханнях у комітетах Верховної Ради України є обов'язковою. На запрошення комітету Верховної Ради України керівники вищезазначених органів, інші посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом Верховної Ради України. Залучення зазначених осіб для участі в парламентських слуханнях також передбачено Регламентом Верховної Ради України.

Значний кількісний склад парламенту та розмаїття політичних переконань народних депутатів вимагає їх об'єднання в депутатські фракції та групи для формування і висловлення колективної позиції з питань порядку денного. Правовою основою діяльності депутатських фракцій і груп є Регламент Верховної Ради України.



Депутатські фракції (депутатські групи) – це об'єднання депутатів, сформовані на основі партійної належності. До складу депутатської фракції можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії.

Депутатські групи формуються на позапартійній основі й об'єднують депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку.

Депутатські фракції у Верховній Раді залишаються єдиним представником політичних партій в Україні й тому автоматично мають виконувати функцію громадського представництва. Реформування Верховної Ради повинно враховувати необхідність посилення відповідальності депутатських фракцій

не тільки за прийняті політичні рішення, а й кадрову політику в інституціях державної влади, що ставить питання люстрації партійних фракцій в умовах кризового стану політичної системи.

Порядок прийняття управлінських рішень у парламенті зумовлений особливостями конституційного процесу, в результаті чого 21 лютого 2014 р. Верховна Рада конституційною більшістю в 386 голосів прийняла за основу та в цілому проект Закону про відновлення дії окремих положень Конституції України (№ 4163), тобто фактично повернула в дію Конституцію 2004 р.

Прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. зумовило появу в Україні нового суб’єкта конституційного права та конституційно-правових відносин – коаліції депутатських фракцій.



Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді – це добровільне об’єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді – це угода між двома або кількома представниками в парламенті (політичними партіями) про спільне утворення уряду та участі в ньому. Чисельність коаліції як об’єднання депутатських фракцій має становити більше половини парламенту. Тобто і сумарна чисельність депутатів із фракцій, що її формують, має відповідати цій вимозі. Таким чином, народні депутати, які не є членами фракції, що входять до більшості, мають право лише входити до неї після її утворення, тобто бути учасниками, а не суб’єктами її формування.

Правовий статус коаліції на сьогодні визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Відповідно до ч. 5 ст. 83 Конституції України коаліція формується у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій.

На жаль, у Регламенті Верховної Ради України взагалі відсутнє згадування про коаліцію депутатських фракцій. Питання створення, діяльності та розпуску коаліції на сьогодні Регламентом не врегульовано.

Досить часто в повсякденному спілкуванні для позначення коаліції вживається термін “парламентська більшість”.

Етимологія словосполучення “*парламентська більшість*” дає підстави використовувати його у двох значеннях:

1) як кількість голосів депутатів, що становить більше половини від конституційного складу парламенту (при цьому це може бути абсолютна більшість (50% + 1 голос) або кваліфікована більшість 2/3, 3/4 тощо). Однак таке вживання словосполучення, з нашої точки зору, не може використовуватися офіційно в Україні, оскільки воно не відповідає положенням чинного законодавства України, зокрема Конституції, в якій не використовується термін “парламентська більшість”, а має місце лише використання терміна “біль-

шість від конституційного складу Верховної Ради України” (ч. 1 ст. 84, ч. 1 ст. 87, ст. 91, ст. 110, ч. 2 ст. 111, ст. 155 Конституції України);

2) як структурне утворення парламенту, що створюється відповідно до визначеної законодавством процедури, до складу якого входять депутатські фракції (або одна фракція), із чисельністю депутатів, що становить абсолютну більшість від конституційного складу парламенту, яке має на меті спільну участь його членів у виробленні державної політики (у тому числі через формування складу уряду), та є політично відповідальним за її здійснення. Саме в другому значенні парламентська більшість може вважатися синонімом коаліції, створення якої передбачено Конституцією України. Однак, як і в першому випадку, з нашої точки зору, вживання цього терміна може відбуватися лише неофіційно, з огляду на відсутність його використання у чинному законодавстві України.

Відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою:

1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій (далі – партії);

2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах.

Порядок утворення коаліції має певні особливості. За Конституцією України, до складу коаліції має входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Однак дослідники проблем діяльності парламентів відзначають те, що реально партія або коаліція партій може брати на себе відповідальність за стан справ у державі тільки за умови, якщо кількість членів такої коаліції буде перевищувати 300, щоб мати можливість постійно відхиляти вето Президента. При цьому серед тих, хто займається вивченням питань діяльності парламентської коаліції, існує тверде переконання, що чим більше парламентська підтримка більшості перевищує необхідний мінімум (50% членів + 1), тим коротшим буде термін існування коаліції. Відповідно до ч. 6 ст. 83 Конституції України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція формується після проведення депутатськими фракціями консультацій. За результатами проведених консультацій за особистими підписами голів відповідних депутатських фракцій або за рішенням депутатської фракції одним із заступників голови депутатської фракції укладається Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді (коаліційна угода). У коаліційній угоді фіксуються узгоджені політичні позиції, що стали основою

формування цієї коаліції, зокрема стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначається політична спрямованість і принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішньоорганізаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності. До коаліційної угоди додаються списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів. Списки членів депутатських фракцій є невід'ємною складовою коаліційної угоди. Коаліція вважається сформованою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні на підставі поданих до Апарату Верховної Ради вищевказаних документів.

Діяльність коаліції припиняється у разі:

- 1) припинення повноважень Верховної Ради відповідного скликання;
- 2) зменшення чисельного складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України (тобто менше, ніж 226 народних депутатів України);
- 3) прийняття коаліцією рішення про припинення своєї діяльності. У двох останніх випадках діяльність коаліції вважається припиненою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні.



Повноваження та їх реалізація

До прав парламентської коаліції належать:

1. Право вносити пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра та кандидатур на посади інших членів Кабінету Міністрів (ч. 7 ст. 83 Конституції України). Відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р., подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, у строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України – уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

2. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до ч. 7 ст. 83 Конституції України вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Отже, парламентська коаліція стала новим суб'єктом конституційного права та конституційних правовідносин в Україні. Разом з тим законодавче закріплення її статусу є далеким від досконалості, що проявляється при функ-

ціонуванні створеної коаліції. Крім того, дуже проблемним і неврегульованим залишається питання визначення статусу тієї частини фракцій, які не ввійдуть до складу коаліції і становитимуть парламентську меншість (опозицію). Фактично маємо законодавчий дисбаланс у регулюванні правового статусу парламентської більшості та парламентської опозиції, що не сприятиме налагодженню співпраці між ними та ефективній діяльності парламенту в цілому.

Функціонування коаліції та опозиції в сучасній Верховній Раді України відбувається за відсутності однозначних правил функціонування. Таким чином, сучасний стан інституційно-нормативного наповнення діяльності парламентської більшості і меншості не відповідає вимогам часу. Маємо слабкий рівень конструктивної парламентської конкуренції, зокрема відсутня конкуренція між економічними програмами уряду та опозиції. Опозиція не фокусує свою увагу на питаннях урядової політики. Жоден із проектів законів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності, не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання. Конкуренція між парламентською більшістю та меншістю в Україні має проходити в чітко визначених законодавчих межах та відповідати сучасним тенденціям розвитку інституцій конституційно усталених демократичних країн.



Отже, *парламент* – своєрідний представницький форум, де народні обранці шляхом дебатів і обговорень виробляють політику, яка відповідає інтересам держави. На її основі визначають архітектуру законів, при цьому вибудовується або ж модернізується сама система законодавства. Як загальнонаціональна виборна установа парламент втілює в собі представництво різних суспільних інтересів. У цьому розумінні життєздатність будь-якої представницької установи здатна породити конфлікти і зіткнення, що вносить деструктив у функціонування інституту держави. Саме тому для парламенту важливішим більш ніж для будь-якого іншого державного органу є встановлення правил та їх дотримання, що поширюється і на інших учасників законодавчої процедури.

5.3. Парламентська опозиція

Досвід демократичних держав засвідчує, що надання політичній опозиції повноцінних прав для представлення та обстоювання своєї точки зору, конкуренції з правлячими політичними силами стабілізує політичну структуру суспільства, запобігає виникненню гострих політичних конфліктів і кризових ситуацій, слугує засобом пом'якшення соціальної напруженості та зменшення вірогідності помилок при прийнятті важливих державних рішень. Разом з тим відсутність дієздатної опозиції або легітимних каналів для реалізації її поглядів спричиняє підвищення рівня соціальної нестабільності, провокує

політичну апатію суспільства, або навпаки – розвиток подій за конфліктним, силовим сценарієм.

Сьогодні політична опозиція в Україні ще не має достатньо можливостей та інструментів впливу на формування політичних і управлінських рішень. Вона або цілковито відлучена від важелів влади та управління, або допущена лише частково до участі у створенні формальних органів, що не справляють суттєвого впливу на офіційний курс державної політики. Не врегульованою проблемою функціонування політичної системи в Україні є невизначеність статусу політичної опозиції.

Практика показує, що не може бути сильної опозиції в суспільстві з низьким рівнем правосвідомості, без зацікавленої та активної підтримки населенням *опозиціонерності* – цілеспрямованої сукупної активності суб'єктів опозиції, що має власні сутнісні ознаки, механізми і фактори функціонування.



Опозиційність (на відміну від *опозиціонерності*) є усвідомленим, діяльним, цілеспрямованим станом, що не допускає пасивності, а за відсутності критичних ситуацій – перехідним в опозиціонерність. У цілому опозиція є політичним механізмом, що протидіє монополізації всієї повноти влади особистістю, партією, фракцією.

В основі опозиціонерності та, відповідно, опозиційності лежить суспільний феномен існування *контреліти*. Сучасний зарубіжний досвід показує, що виходячи з різних критеріїв класифікації можна виділити різні *типи політичної контреліти*, зокрема: традиційну, харизматичну, раціональну, партokratичну, бізнесову тощо. Опозиційну контреліту також можна диференціювати за *рівнями впливу на політичний процес*, так:

- контреліта вищого рівня, це група лідерів, політиків, які приймають вищі та остаточні рішення;
- другий рівень – група партійних функціонерів центрального і регіонального апаратів, група опозиційних бізнесменів;
- третій рівень – активісти опозиційних партій та рухів, громадянського суспільства.

Можна виділити такі ***різновиди політичної опозиції та контреліти***:

- *внутрішня прорежимна опозиція* – група (групи) осіб, які входять до складу адміністративно-політичної еліти, наділені певними владними повноваженнями, але таємно борються з центральною владою та між собою за володіння всією повнотою державної влади, без зміни форми політичного режиму в країні. Діяльність цих груп має характер прихованої змови, а успіх втілюється у так званих “палацевих” заколотах, коли зміна політичного керівництва в країні відбувається майже непомітно для населення;

- *прорежимна контреліта* – групи осіб, які не мають відношення до державної влади, але прагнуть її здобути без зміни політичного режиму в країні

(зазвичай до цих груп належать бізнесмени і військові). Діяльність цих груп має характер таємного заклоту, а успіх – форму військового путчу. Результатом приходу до влади прорежимної контреліти є фізичне знищення владної еліти та встановлення більш жорсткої форми тоталітарного (хунта) чи авторитарного (диктатура) режиму. У країнах із транзитивною демократією “базовим ядром” прорежимної контреліти переважно виступають не військові, а різні бізнес-угруповання. Їх перемога виявляється у вигляді так званих кольорових революцій;

- *антирежимна конструктивна контреліта* (як правило – представники інтелігенції), групи осіб, які не мають і не прагнуть мати відношення до державної влади, але виявляють свої незадоволення чинним політичним режимом у формі конструктивної прихованої чи досить відкритої його критики. Ці групи “підточують” режим із середини країни, створюють сприятливі ідеологічні умови для діяльності інших видів політичних опозиційних груп;

- *антирежимна деструктивна контреліта* – групи осіб, які належать до різних суспільних верств і є носіями ультраполітичних поглядів. Вони можуть не переслідувати мету отримання державної влади в країні, але у будь-якому випадку прагнуть до знищення тоталітарного режиму в ній. Діяльність цих груп має переважно таємний, деструктивний, терористичний характер і, подібно до конструктивної контреліти, створює сприятливі умови для діяльності інших політичних опозиційних груп;

- *антирежимна поміркована контреліта* – політична група, яка ставить за мету повалення існуючого політичного режиму та отримання державної влади й спроможна у своїй діяльності застосовувати методи політичної боротьби, притаманні іншим різновидам політичної опозиції, або ефективно користуватися результатами їх опозиційної діяльності. Вона, як правило, й виступає консолідуючою політичною силою, реально спроможною спонукати широкі народні маси до справжньої революції, здійснити необхідні кроки для розвитку демократії;

- *антиеліти* – маргінальні, частіше всього взагалі аполітичні, суспільні групи чи окремі індивіди.



Антиеліти – це активні, творчі, неординарні люди, які виступають проти еліти та її правил на основі індивідуального анархічного бунту, що не знайшли собі місця в суспільстві й не готові до влади, незважаючи на пасіонарність, талановитість і високу активність.

До такого типу належать представники тих партій і рухів, які заперечують елітарність і як теорію, і як практику. Сучасні антиеліти складаються в основному з люмпенізованих і маргінальних елементів, радикально налаштованої інтелігенції, а також з лідерів девіантної частини населення. Це діячі, наділені підвищеною активністю і пасіонарним потенціалом, більш значущим порівняно з широкими масами, але вони часто не здатні перетворити свій руй-

нівний імпульс у творчий. Такі діячі у своїй викривальній критиці влади пере-стають не тільки правові, а моральні норми, у кращому разі перетворюю-чись на радикальних одіозних політиків.

Антиеліти також можуть змішуватися з контрелітами, це є хоча і тимча-совим, але закономірним явищем, оскільки для повалення чинного політично-го режиму більшість населення має бути одночасно: вкрай незадоволеними, дуже бідними і мати відчуття, що, володіючи новою політичною доктриною, непогрішними вождями та новим методами політичної боротьби, вони отри-мують доступ до джерела нищівної сили¹.



Політична опозиція – це протидія, опір чинній державній владі, про-тистояння здійснюваному стратегічному курсу з метою замінити його на інший, що задовольняє опозиційні політичні організації. Тут ідеть-ся не про внутрішньопартійну, а про внутрішньодержавну політичну опозицію.

Таблиця 5.1

Базові поняття опозиції

Опозиція як політичний інститут	Опозиція як форма суспільного протесту
Протидія, протиборство, опір певній політиці, протистояння певній політичній силі, інституту, рішенню	
Найчастіше протидія урядовому курсу правлячої сили	Найчастіше протистояння певному політичному рішенню
Формулювання, висловлення та узагальнення інтересів соціальних груп, що залишились поза увагою уряду	
Організована, конструктивна критика владних інститутів	Критика владних інститутів (найчастіше неорганізована, навіть деструктивна)
Внесення альтернативи офіційній політиці	Найчастіше критика владних рішень здійснюється без внесення альтернативних пропозицій
Здійснення контролю над діяльністю влади	
Шляхом безпосереднього впливу на процес законодавства, через можливість набрати необхідну більшість проти уряду, безпосередній контроль міністерств, комітетів, відомств тощо	Шляхом публічної критики певних порушень чи погроз нею скористатись
Спрямування існуючого в суспільстві невдоволення владою в демократичні, цивілізовані, легітимні форми замість ірраціональних, руйнівних дій	Має часто характер спонтанних нецивілізованих виступів

Типи політичної опозиції: структурна – неструктурна; відповідальна – невідповідальна; лояльна, нелояльна та напівлояльна; парламентська – непарламентська; активна – пасивна.

Відповідно до *типу суспільства* слід розрізняти опозицію в політиці традиційного суспільства та політичну опозицію сучасного суспільства.

¹ Шарп Дж. От диктатури до демократії [From Dictatorship to Democracy] : авторский сборник / Джин Шарп. – М. : Ультра. Культура, 2005. – 224 с. – (Серия: Библия оранжевой революции).

Згідно із *цілями і програмними установками* опозиційних суб'єктів базовому набору конституційних цінностей і принципів суспільства можна відокремити *позасистемну і системну* опозицію.

За *типом зв'язку*, який організується суспільством, необхідно розрізняти *народну* (суспільну) і *політичну* (парламентську) опозицію.

Відповідно до ступеня *конфронтаційності* політичної меншості з владними структурами виділяється *відповідальна, невідповідальна та частково відповідальна* опозиція.

За *місцем функціонування* в партійній системі виділяється *однобічна та двостороння* опозиція. Однобічна має місце в тій партійній системі, де правлячій партії протистоїть сила або на лівому, або на правому фланзі. Двостороння опозиція функціонує там, де стосовно правлячої партії існує опозиція як на лівому, так і на правому фланзі.

Ступінь терпимості політичної опозиції стосовно дій уряду визначає: *принципову* (програмні установки якої суперечать нормам існуючого політичного ладу), *лояльну* (програмні установки якої багато в чому відрізняються від пріоритетів уряду, однак повністю відповідають базовим принципам політичної системи); *нелояльну* – помірну та *непримиренну* (радикальну); політичну (яка розділяє стратегічні цілі правлячої партії, але по-іншому уявляє собі шляхи й методи їхнього досягнення).

Залежно від *суб'єкта* опозицію можна розподілити на *партійну, групову, громадську та інституціональну*. При цьому непартійна опозиція, як правило, має найбільшу вагу в суспільствах із відсутністю розвинутої партійної системи, із фрагментарним або, навпаки, монолітним політичним полем; непартійна опозиція є нестійкою, вона заснована на менш структурованих інтересах та схильна до зміни пріоритетів.

За *місцем розташування* опозиційного суб'єкта в політичній системі виділяється *зовнішня та вбудована* опозиція в рамках інституту, що володіє домінуючим політичним ресурсом.

Ставлення владної системи до опозиції визначає *легальну та нелегальну* опозиції.

Залежно від *сфер життєдіяльності* суспільства відокремлюють релігійну, жіночу, молодіжну та інші види опозиції.

Відповідно до *форм конституціоналізму* – євроконтинентальний та євроазіатський варіанти.

За *проблемами стабільності* виділяється політична опозиція розвинених країн парламентської демократії; політична опозиція нових індустріальних країн; політична опозиція в країнах колишньої “народної демократії” з певним потенціалом соціал-демократизму; політична опозиція країн СНД, для яких характерна перевага традиційного менталітету в суспільстві.

Відповідно до *ідеології* можна виділити політичну опозицію, яка базується на релігійному принципі віри, що виходить із концепції ідеалістичного осмислення світу; політичну опозицію, що базується на матеріалістичному осмисленні світу, з опорою на віру в особливі характеристики класів, ринкового господарства, науки, вищого розуму; політичну опозицію, яка ґрунтується на прагматичному підході до ідеологічного обґрунтування своїх дій з урахуванням тих або інших інтересів.

Згідно з *політичним напрямом* розвитку виділяється *демократична, ліберальна, соціал-демократична, комуністична, патріотична, права та ліва* опозиції.

Основними функціями опозиції в демократичній політичній системі виступають:

- репрезентація інтересів – артикулювання опозицією інтересів тих соціальних груп, які були проігноровані урядом;
- комунікативна функція – опозиція діє як посередник між владою та громадськістю. Вона надає уряду відомості щодо найменших змін громадської думки для того, щоб він відповідним чином трансформував політичний курс. Водночас опозиція забезпечує громадськість альтернативною інформацією, на основі якої та може брати участь у політичному процесі;
- критика та формування альтернатив у політиці. Наприклад, критика уряду означає прискіпливий аналіз його політичних рішень з метою корекції політичного курсу. У разі ігнорування потреб народу опозиція пропонує альтернативний курс. Проте формування альтернатив передбачає не лише альтернативний політичний курс, а вироблення альтернативних правил політичної гри та підготовку альтернативних лідерів;
- зняття громадського невдоволення. За умови зростання громадського незадоволення опозиція здатна полегшити ситуацію, виступаючи джерелом альтернативних рішень;
- участь у розв'язанні конфліктів. Опозиція може робити значний внесок у згладжування конфліктуючих інтересів та стримання конфлікту.

Функції опозиції у вищому законодавчому органі: участь у законотворенні; контроль; рекрутування нової політичної еліти.



Відносини політичної опозиції – правила гри та певні кодекси поведінки, а також відносини та зв'язки, які встановлюють та регулюють опозиційну діяльність у межах політичної системи.

Серед чинників, які визначають характеристики політичних опозицій і траєкторії їх трансформації, ключову роль відіграють *особливості політичних режимів* – ступінь їх змагальності та специфіка пануючих політичних інститутів. Змагальність політичного режиму тісно пов'язана зі структурою політичної еліти.

Елементами цієї структури є інтеграція (здатність до співпраці в процесі прийняття рішень) і диференціація (організаційне і функціональне розділення

різних груп і їх відносна автономія по відношенню один до одного і до держави) еліт. Відповідно, можливо виділити чотири *типи елітної структури*: *ідеократичного* (висока інтеграція, низька диференціація), *розділена* (низька інтеграція, низька диференціація), *фрагментована* (низька інтеграція, висока диференціація) і *консенсусна* (висока інтеграція, висока диференціація). Елітна структура першого типу властива стійким недемократичним режимам, а четвертого – стабільним демократіям.

Серед інституціональних факторів найбільший вплив на характеристики опозиції справляє традиційне *розрізнення між парламентськими і президентськими системами* (і окремими їх підвидами). Президентські і президентсько-парламентські системи, влаштовані за принципом “переможець отримує все”, створюють ґрунт для розвитку принципової опозиції. У свою чергу, парламентські режими заохочують ствердження коаліційних і корпоративських стратегій “торгу” опозиції з правлячими групами. На зниження потенціалу принципової опозиції працюють пропорційні виборчі системи, децентралізація і федералізм.

Таблиця 5.2

Типи елітної структури, політичних режимів та опозицій

Елітна структура	Інтеграція еліт	Диференціація еліт	Політичний режим	Домінуючий тип опозиції
Ідеократична	Висока	Низька	Стабільний недемократичний	Немає опозиції або неояльна
Роздільна	Низька	Низька	Нестабільний, недемократичний	Принципово неояльна
Фрагментована	Низька	Висока	Нестабільний демократичний	Принципово лояльна або напівлояльна
Консенсусна	Висока	Висока	Стабільний демократичний	Лояльна структурна або неструктурна



У демократичних країнах опозиція відіграє важливу роль – бере безпосередню участь у процесі управління державою. Проте ступінь її залучення до державної діяльності є різним, і ця різниця фактично безпосередньо зумовлена трьома основними чинниками. Першим чинником є форма організації влади. Від форми правління залежить, якою мірою відбувається безпосереднє залучення опозиції до керівництва державою, і, зокрема, чи відіграє вона роль у призначенні і звільненні з посад окремих урядовців або уряду в цілому.

Чи не найголовнішою ознакою опозиційності має бути висунення власної, відмінної від урядової, програми політичного та економічного розвитку країни. І в цьому контексті доречною є традиція створення “*тіньового*” уряду, члени якого повинні забезпечуватися необхідною інформацією, а голова ті-

нього уряду має одержати можливість бути присутнім на засіданнях діючого уряду з правом виступу на ньому з кожного питання, що розглядається. За умови вільного розвитку засобів масової інформації не є необхідним докладне прописування у законодавстві прав доступу представників опозиції до ЗМІ. Виняток можуть становити лише державні ЗМІ.

До форм парламентської опозиції відносять:

– *німецьку модель* (Німеччина, Австрія), що характеризується підзвітністю політичних рішень. За такої моделі уряд повинен урахувати пропозиції опозиції, дотримуватися узгодженого законодавчого процесу, проводити політичні реформи, що призводить до складнощів у визначенні, яка інституція, як саме та якою мірою – уряд чи опозиція – відповідає за конкретний законодавчий акт;

– *скандинавську модель* (Данія, Норвегія, Швеція), що вирізняється тим, що формально опозиція не настільки інституціоналізована, як у попередній моделі, але її роль в управлінні велика, оскільки неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;

– *французьку напівпрезидентську модель* відзначають інституційною та законодавчою слабкою роллю опозиції;

– *вестмінстерську модель* (Австралія, Велика Британія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія), що характеризується високою формалізованою інституційною роллю опозиції, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики. У Великобританії, Австралії і Канаді найбільша неурядова фракція називається “лояльною опозицією”, в Індії, Новій Зеландії, Ірландії – “офіційною опозицією”.

Особливий статус “офіційної опозиції” дає не тільки права, а й накладає певні обов’язки. “Офіційна опозиція” зобов’язана сформувати “*тіньовий*” кабінет, члени якого контролюють міністрів. Лідер опозиції в деяких із наведених країн отримує зарплату міністра, а в Австралії він навіть входить до списку осіб, яким у разі неможливості прем’єра передаються його повноваження. Недоліками цієї моделі є те, що політичні партії, які опинилися поза парламентом, не мають реального впливу на законодавчий процес: рішення приймаються більшістю голосів.

Наступним критерієм оцінки моделей парламентської опозиції є її функції залежно від форми державного правління, відповідно до якої (парламентська, президентська республіка або змішана форма) змінюється акцент і вплив парламентської опозиції на уряд. За цією типологією виділяють модель з чітким розмежуванням статусу більшості та опозиції, з відсутністю нормативного розмежування більшості та опозиції.

В умовах *парламентарно-президентської республіки* прем’єр-міністри і їх кабінети є більш сильними, ніж за президентсько-парламентської форми

правління, а тому приділяють менше уваги запитам окремих політичних угруповань. Парламентарям від опозиції, незважаючи на свободу дискутування, критикування або голосування проти політики виконавчої влади, не вдається впливати на неї суттєво. Головним завданням опозиції в парламентарно-президентській республіці є кваліфікована робота в парламенті із застосуванням усіх доступних інструментів, метою якої є розробка альтернативних підходів до політики уряду, моніторинг і контроль за діяльністю влади та ретельна підготовка майбутніх виборів. В умовах президентсько-парламентської форми правління основним об'єктом протистояння опозиції вважається президент.



Практика демократичних країн свідчить про те, що опозиція, незалежно від її формалізації, є сталим, повноцінним і життєздатним політичним інститутом. Вона може існувати в інституціоналізованій формі, тобто як визначений у законодавчому порядку або історично усталений парламентський інститут, що має певний обсяг прав. Особливістю існування парламентської опозиції в європейських країнах є те, що в більшості країн опозиційна діяльність окремими законами не регулюється, а поняття інституційно оформленої опозиції сприймається де-факто. Історичні традиції публічного управління базуються на стабільній партійній системі. При цьому політичний склад більшості та меншості є приблизно однаковим та опозиція після чергових виборів стає “більшістю”, а “більшість” – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція тощо).

Інституціоналізація опозиції в демократичних системах не має суперечити базовому принципу поділу влади, а тому свідомо виходить із визнання обмеженості сфери впливу опозиції, що локалізується в парламенті і діє парламентськими методами. Визнання такої обмеженості та прагнення до альтернативного державного управління не допускає значного впливу парламентської опозиції на розробку та реалізацію урядової політики, проте не обмежує впливу опозиції як політичної сили на електоральне поле. Демократичне законодавство встановлює або може встановлювати рамкові умови для діяльності опозиції. Конкуренція політичних проєктів сприяє ефективній динаміці сфери управління та розвитку країни, а активне здійснення опозицією діяльності в різних сферах партійного будівництва, розробка альтернативної політики в галузі врядування та нарощення її електорального впливу надає їй шанс легітимно стати владою.

У конституційно-правовій науці і на практиці робляться спроби окреслити правові параметри визнання та інституціоналізації політичної опозиції. Можна позначити кілька підходів, що дають змогу закріпити її конституційно-правовий статус, у тому числі ідентифікувати політичну меншість серед інших суб'єктів суспільно-політичної системи.



Для цього виділяються дві моделі правового регулювання опозиційної діяльності – “жорстка” і “м’яка”.

Вони відрізняються одна від одної за основною умовою: що є об’єктом правового регулювання – інститут власне політичної опозиції або опозиційна діяльність у цілому. Додатковим критерієм виділення названих моделей є ступінь забезпечення прав парламентської меншості. “Жорстка” модель визначає організацію і діяльність політичної опозиції як визнаного і інституціоналізованого суб’єкта суспільно-політичної системи (насамперед партії, фракції, блоку). При цьому парламентські меншини можуть безпосередньо впливати на уряд.



“М’яка” модель означає включення в об’єкт правового регулювання широкого кола суспільних відносин, які являють собою опонування владі різними суб’єктами суспільно-політичної системи. Конституційно-правовий статус власне політичної опозиції не встановлюється, а парламентська меншість не має преференцій впливу за межами внутрішньопарламентської дискусії.

Визнання та інституціоналізація політичної меншості як окремого суб’єкта суспільно-політичної системи дає змогу формально визначити об’єднання громадян, що наділяються конституційно-правовим статусом опозиції. Правове та фактичне закріплення політичної опозиції гарантує адресність наділення відповідними правами та обов’язками, юридичну визначеність відповідальності у сфері опозиційної діяльності, допомагає структурувати суспільно-політичний простір на більшість і меншість, полегшує електоральний вибір, забезпечує політичну конкуренцію і багато інших конституційно-правових цінностей демократичної держави. На це і спрямована “жорстка” модель правового регулювання.

Свобода висловлення думки може розвиватися паралельно з визнанням і інституціоналізацією політичної меншості і незалежно від них. За “м’якої” моделі правового регулювання за допомогою цієї свободи, безумовно, забезпечується опозиційна діяльність, а також діють невеликі партії, рівноправні в їх конкуренції з “великими” партіями, реалізується принцип партійної пропорційності у структурах і роботі парламенту, приймається законодавство про публічні заходи.

За “жорсткої” моделі політична опозиція: по-перше, визнається і інституціоналізується, по-друге, наділяється конституційно-правовим статусом, по-третє, окремі елементи цього статусу фіксуються в конституціях і нормативних правових актах.

Визнання політичної меншості означає її включення в систему влади на рівні законодавчих органів (наприклад наділення парламентських фракцій і груп статусом опозиції) і (або) на рівні виконавчих органів (наприклад формування представниками опозиційних партій “тіньового” кабінету міністрів).



Прикладом є Конституція Французької Республіки. Стаття 48 встановлює, що один раз на місяць палата засідає щодо порядку денного, виробленого парламентською опозицією і меншістю. Стаття 51-1 передбачає, що регламент кожної палати встановлює права парламентських фракцій, утворених у кожній палаті. Регламент визнає особливі права опозиційних фракцій, а також фракцій, що перебувають у меншості.

У Великобританії основну боротьбу за представництво в органах влади ведуть консервативна і лейбористська партії. Основна опозиційна партія отримує кошти з бюджету, а її лідер може сформувати і очолити “тіньовий” кабінет міністрів і навіть отримувати як його керівник заробітну плату з бюджету. Завдання “тіньового” кабінету – забезпечувати безперервність управління суспільством і державою у разі зміни уряду та контроль за діяльністю уряду.



Визнання політичної опозиції майже завжди тягне за собою і її інституціоналізацію.

У правовому регулюванні можуть прямо не вказуватися критерії ідентифікації об’єднання громадян як політичної меншості. Коли встановлюються механізми впливу “малих” партій (їх фракцій) на формування уряду і (або) парламентські рішення – це і є визнання політичної опозиції. Її ж конституційно-правову інституціоналізацію слід шукати в положеннях, які встановлюють, що політичні партії (їх фракції) у парламенті не мають більшості мандатів і готові опонувати політиці уряду, можуть визнаватися опозиційними.

“Жорстка” модель правового регулювання діяльності політичної опозиції має місце *в таких випадках*.

Перший. *Політична опозиція безпосередньо вбудована в систему влади*. Вона бере участь у механізмах формування уряду шляхом утворення “тіньового” кабінету міністрів, направлення пропозицій (своїх кандидатів) уповноваженим особам щодо складу уряду та інших органів. “Вбудованість” політичної опозиції в систему влади, таким чином, включає і правові механізми публічної заяви політичної меншості щодо складу уряду. Навіть якщо при формуванні уряду та інших органів думка опозиції не враховується, формальний механізм або конституційний звичай публічної заяви розвиває і підтримує суспільно-політичну дискусію про альтернативи політики уряду і його відповідальності за прийняті рішення.



У Швеції потрібно, щоб знову сформований уряд отримав вотум довіри з боку риксдагу. У Норвегії та Данії новому уряду не потрібно отримувати вотум довіри з боку фолькетингу. Основу співпраці між парламентом і урядом становить принцип довіри міністрам з боку народних представників. У Данії поради королю щодо формування нового кабінету дають або представники фракцій політичних партій у фолькетингу, або доповідачі по справі від цих самих фракцій у

галузевих комісіях парламенту. Монарх приймає лідерів у порядку, що залежить від чисельності представленої ними партійної групи, на прийомі лідер подає королю особливу доповідну записку, в якій зазначено, хто, на його думку, повинен очолити кабінет. Вважається, що монарх повинен віддати перевагу тій партії, яка має найбільше місць у палаті. Однак ця практика не закріпилася у вигляді непорушної норми.

Другий випадок реалізації “жорсткої” моделі правового регулювання. *Політична опозиція визнається та інституціалізується в парламенті.* “Жорстка” модель полягає в можливості парламентської меншості безпосередньо впливати на уряд. Ідеться про правові механізми парламентського контролю, за яких визнана і інституціалізована парламентська опозиція самостійно виступає ініціатором різних форм парламентського контролю. При цьому варто відзначити, що якщо парламентська опозиція формалізована, а законодавчий і представницький орган не наділений належним парламентським контролем, то, очевидно, “жорстка” модель правового регулювання не може відбутися. Відповідно, якщо парламентський контроль достатньо розвинений, але “малі” фракції (депутатські групи, об’єднання) не можуть без підтримки більшості ініціювати контрольні механізми, то про “жорстку” модель також не може бути мови.



Положення Конституції Португалії являють собою приклад “жорсткої” моделі правового регулювання інституту політичної опозиції. Відповідно до конституції Португальської Республіки: (ч. 3 ст. 176) усі парламентські групи мають право брати участь у складанні порядку денного засідань, згідно з критеріями, які встановлені Регламентом, з урахуванням позиції партій меншості або партій, що не представлені в уряді.

Можливості прямого впливу парламентської опозиції на уряд, нехай навіть у вигляді ініціювання форм парламентського контролю, є певною “страховкою” у випадках домінування в парламенті лише однієї партії, мандатів якої достатньо для того, щоб не рахуватися з думкою меншості. *Передача механізмів прямого впливу на уряд в руки політичної опозиції* дає змогу також уникнути “пробуксовок” парламентського контролю, коли парламентська більшість (не важливо, чи буде це домінуюча партія або коаліція партій) стає абсолютно лояльною до уряду або коли вона працює з ним в унісон в умовах парламентської республіки. Внаслідок функціонального та персонального зрощування уряду і парламентської більшості відбувається ослаблення політичної опозиції і пропонованих нею альтернатив. Політична конкуренція в системі влади стає мінімальною. Це тим більше очевидно в державах, в яких політична меншість не бере участі у формуванні уряду.



Формалізація політичної меншості не зводиться до забезпечення принципу партійної пропорційності у структурі та діяльності законодавчого і представницького органу. Незалежно від формалізації парламентської опозиції, виходячи із соціально-політичної природи народного представництва, в будь-якому парламенті, так чи інакше, має забезпечуватися принцип пропорційності інтересів об'єднань депутатів залежно від їх електоральної підтримки. Реалізація народного представництва веде до забезпечення “дзеркального” відображення у внутрішньому устрої та організації роботи парламенту настроїв і думок виборців, але ще не формалізує парламентську меншість. Конституційні положення щодо формалізації парламентської опозиції і наділення її преференціями слід оцінювати через призму інституційної системи влади і багато в чому залежать від політичної кон'юнктури.

Висновки до розділу 5

У процесі становлення та розвитку України важливе місце займають питання державних владних інститутів, які функціонують на принципах парламентаризму. Злагоджена система норм і правил, яка формалізується в одній з підгалузей конституційного права – парламентському праві, є робочим механізмом парламентаризму. Основним джерелом парламентського права виступає регламент парламенту, норми якого забезпечують рамки процесу прийняття рішень для ефективної роботи і формують процедурну основу для внесення і прийняття законів і підзаконних актів. Вони визначають структуру політичної дискусії з основних напрямів політичних реформ і організаційних питань, а також сприяють їй впорядкованому і систематичному веденню.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в системі органів державної влади в Україні розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, що потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

Верховна Рада України є однопалатним активним парламентом змішаного типу з абсолютно обмеженою компетенцією. Це представницький орган законодавчої влади, до складу якої входять 450 народних депутатів, які обираються на підставі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі і не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат.

Парламент – своєрідний представницький форум, де народні обранці шляхом дебатів і обговорень виробляють політику, яка відповідає інтересам держави. На її основі визначають архітектоніку законів, при цьому вибудовують

ується або ж модернізується сама система законодавства. Як загальнонаціональна виборна установа, парламент втілює в собі представництво різних суспільних інтересів.

Незалежно від формалізації парламентської опозиції, виходячи з соціально-політичної природи народного представництва, в будь-якому парламенті так чи інакше має забезпечуватися принцип пропорційності інтересів об'єднань депутатів залежно від їх електоральної підтримки. Реалізація народного представництва веде до забезпечення “дзеркального” відображення у внутрішньому устрої та організації роботи парламенту настроїв і думок виборців, але ще не формалізує парламентську меншість. Конституційні положення щодо формалізації парламентської опозиції і наділення її преференціями слід оцінювати через призму інституційної системи влади. Вони багато в чому залежать від політичної кон'юнктури.

Основні позитивні результати взаємодії Верховної Ради України з громадськими дорадчими комітетами полягають у тому, що вони: підвищують як якісний, так і кількісний вимір участі громадськості в державному управлінні, відіграючи роль посередника та посилюючи тим самим громадянське суспільство; пропонують конкретні, реальні та дієві форми й методи для реалізації функцій законодавчої гілки влади; є ефективним механізмом залучення технічних навичок, умінь та думки громадянського суспільства для розв'язання проблем державного управління; створюють для громадян реальний форум з обміну інформацією і тим самим посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів та досягнення консенсусу; посилюють результативність комунікації між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю; є потужним джерелом нових думок, ідей, альтернативних рішень для державних службовців як представників органів державної влади, з якими вони співпрацюють; сприяють зниженню напруженості та деполітизації процесу управління у громадах, що відчують значні політичні, соціальні або етнічні проблеми.

Зміцнення засад парламентаризму за підвищення ролі сучасних інформаційних моделей демократії участі є гармонійним процесом, який поєднує досвід формування представницького інституту демократії, його структуризацію відповідно до результатів народного волевиявлення та сучасні технології інформаційного забезпечення законотворчої діяльності. Широка і повноцінна участь України в європейських інтеграційних процесах, пов'язаних із прискореною інформатизацією, революцією в галузі комунікацій, продовження міжпарламентських комунікацій між Україною та ЄС, впровадження електронної комунікації в парламенті України є важливою євроінтеграційною складовою.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Які форми парламентської опозиції Вам відомі? Чим вони відрізняються?

2. Назвіть основні етапи законотворчого процесу.
3. Кому належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України?
4. Яким чином реалізується право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України?
5. Назвіть основні вимоги до оформлення законопроектів та супровідних документів.
6. Коли і ким здійснюється реєстрація законопроектів, проектів інших актів?
7. У яких випадках утворюється тимчасова спеціальна комісія? Назвіть особливості її роботи.
8. Охарактеризуйте процедуру включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради.
9. У яких випадках законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи?
10. Назвіть законодавчі акти, що регламентують законотворчий процес в Україні.
11. Охарактеризуйте стадії законодавчого процесу.
12. Надайте характеристику роботи депутатських фракцій Верховної Ради України діючого скликання.
13. Розкрийте порядок утворення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

***Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)***

1. Ефективність роботи Верховної Ради України: проблеми та шляхи вирішення.
2. Український парламент: структура, особливості функціонування.
3. Повноваження Верховної Ради України в періоди 1996–2004, 2005–2010, 2010–2014, 2014–2015 рр.
4. Правове регулювання діяльності політичної опозиції в країнах Європейського Союзу: досвід для України.
5. Особливості та регламентація законотворчого процесу в Україні.
6. Законодавчий процес в Україні та зарубіжних країнах: проблеми й перспективи, традиції та модернізація.
7. Методологія проведення парламентських слухань – вітчизняна та зарубіжна практика.
8. Організаційні форми роботи в комітетах Верховної Ради України: оптимізація роботи з інститутами громадянського суспільства.
9. Структура та порядок роботи парламентських фракцій політичних партій в Україні та в Європейському парламенті.

10. Ефективність роботи парламентської коаліції: проблеми, перспективи потенціювання ефективності.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Перспективи розвитку парламентської опозиції в Україні.
2. Шляхи вдосконалення законотворчого процесу в Україні.
3. Перспективи розвитку інформаційної політики в Україні.
4. Альтернативний законопроект: особливості та етапи подання.
5. Повноваження українського парламенту.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Административное право Украины : учеб. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук [и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Легас, 2004. – 190 с.
4. Бебик В. Політологія для політика і громадянина / Валерій Бебик. – Київ : МАУП, 2013. – 424 с.
5. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2013. – 268 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
8. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лют. 2010 р. (редакція від 28 жовт. 2015 р.). – Режим доступу : www.rada.gov.ua
9. Законотворча діяльність : словник термінів і понять / упоряд. О. В. Богачова [та ін.] ; ред. В. М. Литвин ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ : Парламент. вид-во, 2004. – 340 с.
10. Кирилюк Ф. М. Новітня політологія : навч. посіб. / Ф. М. Кирилюк. – Київ : ЦУЛ, 2009. – 562 с.
11. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – Київ : Абрис, 2000. – 414 с.

12. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
13. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 623 с.
14. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Харків : Право, 2003. – 328 с.
15. *Майданник О. О.* Парламентський контроль в Україні / О. О. Майданник. – Київ : Нац. пед. ун-т ім. М. Драгоманова, 2004. – 319 с.
16. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. – Київ : Ай-Бі, 2012. – 684 с.
17. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 500 с.
18. Парламентська коаліція в Україні (особливості законодавчого регулювання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yuricom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrainy/overview/?id=1278
19. Політична опозиція : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниша. – Київ : НАДУ, 2013. – 209 с.
20. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – Вид. 3-тє, допов. і переробл. – Київ : Генеза, 2014. – 736 с.
21. Політологічні аспекти державного управління : навч. посіб. / авт. кол. : К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Новакова та ін. ; за заг. ред. О. М. Сича. – Івано-Франківськ : Місто НВЮ, 2013. – 352 с.
22. Політологія : навч. посіб. – 6-те вид., переробл. і допов. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – Київ : Знання, 2007. – 309 с.
23. Політологія : підручник / за ред. Л. М. Димитрової, С. О. Кисельова. – Київ : Знання, 2009. – 206 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
24. Політичне лідерство : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. – Київ : НАДУ, 2013. – 300 с.
25. Прикладна політологія : навч. посіб. / за ред. В. П. Горбатенка. – Київ : ВЦ “Академія”, 2008. – 427 с.
26. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
27. Регламент Верховної Ради України / Верхов. Рада України. – Офіц. вид. – Київ : Парлам. вид-во, 2014. – 216 с.

28. *Ришелюк А. М.* Законотворчість в Україні : навч. посіб. / А. М. Ришелюк ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ : Ін-т законодавства, 2013. – 383 с.
29. *Світлова С. М.* Практика парламентаризму : посібник / С. М. Світлова. – Київ : Заповіт, 1997. – 134 с.
30. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практ. посіб. / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов. – 2-ге вид., допов. – Київ : К.І.С., 2012. – 210 с.
31. *Словська І. Є.* Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І. Є. Словська ; Нац. ун-т “Одес. юрид. акад.”. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 335 с.
32. *Теліпко В. Е.* Конституційне та конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко. – Київ : Центр учб. л-ри, 2009. – 568 с.
33. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – Київ, 1999. – 368 с.
34. Український парламентаризм: проблеми історії та сучасної політичної практики (до 145-річчя від дня народження Михайла Грушевського) : [зб. наук. ст.] / [Т. А. Бевз та ін. ; редкол. : В. М. Литвин (голова) та ін.] ; Верхов. Рада України, Укр. ін-т нац. пам’яті. – Київ : [б. в.], 2012. – 454 с.
35. *Цвік М. В.* Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
36. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – Київ : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
37. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П–С. – К. : [б. в.], 2003. – 736 с.
38. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – Київ, 2000. – 214 с.
39. *Янчук А. О.* Конституційно-правові засади безпосереднього здійснення влади народом України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Янчук А. О. ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ, 2015. – 38 с.

РОЗДІЛ 6. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТЕХНОЛОГІЇ

Мета розділу: розкрити особливості парламентської риторики та специфіку управління конфліктами в парламентській діяльності, сприяти розумінню основних аспектів аналітичного забезпечення парламентської діяльності.

Результати навчання:

- уміння аналізувати матеріали, які стосуються специфіки реалізації народними депутатами публічно-управлінської діяльності, та правила формування мовного повідомлення;
- знання основних складових та причинно-наслідкових особливостей діяльності народних депутатів України, способів і механізмів урегулювання політичних конфліктів;
- уміння аналізувати поточний стан парламентів країн та перспективи їх розвитку;
- здатність до модернізації депутатської діяльності з урахуванням особливостей трудової діяльності та факторів її конфліктогенності;
- уміння представити та розкривати базові засади політичної аналітики в парламентській діяльності;
- розуміння значення коучингу як технології особистісного зростання;
- уміння представляти та розкривати базові засади політичної аналітики в парламентській діяльності.

Ключові слова: мовленнєве мистецтво парламентаря, парламентська риторика, політичний конфлікт, соціально-психологічна компетентність, коучинг, політична аналітика.

6.1. Основи та особливості мовного мистецтва парламентаря

Сучасна мовна ситуація в сучасній Україні є складною, характеризується суперечливістю поглядів різних політичних партій і соціальних груп на стан і статус української мови в державі, становище інших мов в їх функціонуванні.

Мовна проблема постійно дискутується в суспільстві, набираючи особливо вираженого конфронтаційного характеру в періоди виборів як складних політичних програм, обговорюється в ЗМІ, формуючи у громадян нервозне сприйняття гуманітарної політики та перспектив української державності.

Від початку незалежності нашої країни простежуються спроби розіграти карту української мови на користь різних політичних груп. Найпершою, з моменту становлення Української держави, була розпочата дискусія щодо норм українського правопису і, таким чином, поставлено під сумнів легітимність основного мовного закону. Зауважимо, що на час здобуття державою незалежності українська літературна мова вже мала вироблений правопис, високу літературну традицію, виявлену в художніх текстах, дипломатії (Україна була членом ООН і, відповідно, представляла українську мову), науці, засобах масової інформації.

Ведення виваженої мовної політики є критичним для нашої держави.



Мовна політика – поняття, що виникло не сьогодні. Вона ведеться і в одномовних, і особливо в багатомовних країнах, де так чи інакше стикаються інтереси різних народів, у тому числі мовні. Коли йдеться про багатомовні країни, то тут простежуються дві тенденції. Перша – “*феномен Мітрідата*”, понтійського царя¹, що володів 22-ма мовами і спілкувався ними зі своїми підданими, урівнявши їх таким чином у правах. Друга тенденція – “*римська*”: у Римській імперії панувала єдина мова – державна, усі інші вважалися варварськими.

Україна впродовж століть перебувала у складі держав, чия мовна політика мала за зразок зовсім не “феномен Мітрідата”. Нині відсутність системної політики щодо функціонування мов в Україні несе ризики мовного та світоглядного хаосу, безперервних дискусій і спекуляцій навколо двомовності, що поглиблює політичну і соціальну конфронтацію.

Мова виражає єдність держави. У національній державі ототожнюються держава, нація і мова. Одним із найвищих виявів самоутвердження нації є державний статус її мови, який законодавчо забезпечує її функціонування в усіх без винятку сферах суспільного життя. Державною мовою буває переважно мова корінного населення країни. В однопонаціональних державних утвореннях про цей статус мови часто навіть не згадується, позаяк це нормальне явище. Воно настільки ж природне, як певний ландшафт чи клімат країни. У підневільних та в багатонаціональних країнах питання державності мови є однією з найскладніших суспільно-політичних проблем. У багатонаціональних державах роль державної мови виконує мова панівного народу. Нічого дивного: тут діє принцип “*cuius regio, eius lingua*” – “*чия влада, того й мова*”. Проте цей принцип має і зворотне прочитання: “*cuius lingu, eiusa regio*” – “*чия мова, того й влада*”.

¹ *Мітрідат VI Евпатор* (132–63 до н. е.) – останній понтійський цар, розширив Боспорську державу до берегів Чорного та Азовського морів. Його рідними мовами були грецька та перська, вивчив іще 22. Був знайомий з кращими представниками елліністичної культури свого часу, написав низку творів з природної історії та вважався покровителем наук і мистецтва. Був тонким дипломатом та красномовним оратором.

Не випадково нині боротьба проти української мови стала одним із головних напрямів боротьби проти української державності, а мовний фактор використовується як засіб дестабілізації українського суспільства.

Свого часу В.Яворівський сказав: “Буде держава – буде й мова”. Воно так, але, як бачимо, ще в часи М.Левицького розуміли, що якби “була мова”, то була б і держава. Тож якщо хочемо мати справжню державу, подбаймо про українську мову. Без української мови не буде української держави”.

Адже мова – головний компонент національної культури, оберіг та ретранслятор духовних цінностей, в якому виражається менталітет, характер та національні почуття народу. Мова – універсальний спосіб пізнання світу й самопізнання. Мова виступає скарбницею історичної пам’яті народу, його ідеалів, моралі й етики, його історичної долі, засобом створення оригінальної національної літератури, науки, мистецтва, в яких втілюється національна самосвідомість, специфіка способу життя народу, його мислення. У національному бутті мова виконує низку суттєвих функцій, а саме: комунікативну, гносеологічну, мислительську, номінативну, експресивну, естетичну, культурологічну, ідентифікаційну.

Нині боротьба за державність української мови наткнулася й на опір апарату та реваншистських сил, які раптом вирішили розіграти карту порушення прав людини. Деякі представники “рускоязычного населення” вбачають порушення своїх прав не лише в тому, що їм буцімто треба буде розмовляти українською мовою, а й у тому, що їм доведеться чути, як інші розмовляють цією мовою.

Протиставлення національних прав і прав людини – фарисейське у своїй основі, оскільки кожна нація має право бути нацією, як і кожна людина – частиною свого народу. Національне право особистості – одне з перших у числі прав людини.

Вдумаймося у слова італійського професора Р.Піккіо, який на питання “Чи виживуть українці як нація, чи зникнуть з кону історії?” відповів: “Питання в тому, чи ваші діти знатимуть, вивчатимуть рідну мову, культуру, історію... Ширше – це питання прав людини взагалі, це те, чого у вас немає, право кожного народу на материнську мову, літературу, культуру”².

Держава і суспільство мусять пам’ятати і враховувати не тільки націєтворчу, але й людинотворчу роль рідної мови: від мовного нігілізму до морального виродження – один крок. Плекаючи мову, держава тим самим зміцнює моральне здоров’я народу.

Основні поняття риторики та складники сучасного ораторського мистецтва

У відомому в музичному середовищі жарті говориться: грати на роялі зовсім не складно, натискайте тільки потрібним пальцем у потрібний час

² Пам’ятники України. – 1990. – № 2. – С. 54.

на потрібну клавішу. Цей жарт можна перенести й на риторичку: виголосити промову не складно, просто говорять потрібні слова своєчасно та доречно. Французький політик та дипломат (брав участь у написанні Декларації прав людини та громадянина Франції 1789 р., прем'єр-міністр та міністр іноземних справ Франції 1814–1815 рр.) Талейран у свій час мистецтво мовлення охарактеризував так: “Добре говорити – це сказати тільки те, що необхідно, і зробити це безпомилково та вчасно”.

Сьогодні проблеми вербальної комунікації, зокрема мистецтва мовлення, досліджує низка дисциплін, центральною із них вважають риторичку (і, зокрема, ораторське мистецтво), яка, у свою чергу, спирається на низку дисциплін – філософію, логіку, психологію, педагогіку, етику, естетику, літературознавство, лінгвістику. Ораторське мистецтво можна вважати лише одним із напрямів риторички.



Сучасна риторика – це не лише технології мовлення у вузькому розумінні слова. Поряд із питаннями вербальної комунікації приділяють значну увагу проблемам невербальної комунікації.



Рис. 6.1. Складники сучасного ораторського мистецтва

До перелічених вище складників слушно додати про важливість одягу під час передачі соціальних значень: люди, які гарно виглядають, є успішніші, вони швидше знаходять бажану роботу, швидше просуваються кар'єрними сходами та заробляють у середньому на 30% більше, ніж їхні “непривабливі” колеги.

На запитання щодо найістотніших чеснот оратора давньогрецький оратор, логограф та політичний діяч Демосфен завжди відповідав: “По-перше, вимова,



Рис. 6.2. “Риторичний трикутник”:
фактори, від яких залежить успіх
публічного виступу

(*exercitationes*) і сам відповідав на нього: “Втім, створюючи образ досконалого оратора, я опишу його таким, яким, можливо, ніхто і не був. Адже я не дошукуюся, хто це був, а досліджую, яким має бути та неперевершена досконалість, яка рідко або навіть ніколи не зустрічалася мені в промові витриманою з початку до кінця, але раз у раз просвічувала то тут, то там, у одних частіше, у інших, бути може, рідше, але скрізь одна і та ж...”. Усе ж перевагу Цицерон віддавав другому компоненту (*ars*), оскільки першість, на його думку, належить усе ж освіченому оратору. І власні ораторські успіхи він пов’язував не з талантом, а насамперед з освітою.



Сучасні вчені-ритори виокремлюють загальну та часткову (професійну) риторику. На сьогодні пильну увагу приділяють саме професійній риториці чи професійному ораторському мистецтву, яке досліджує теорії спілкування, розвиває професійну мовну особистість. Професія державного службовця належить до основних “мовних” професій у сучасному суспільстві. Крім того, сьогодні вже ніхто не сумнівається в тому, що лише однієї професійної компетенції не достатньо для того, щоб бути успішним. Важливим чинником для кар’єрного зростання стає здатність до спілкування. Спеціалісти навіть послуговуються терміном “*інтелект стосунків*”, яким позначають здатність завойовувати, мотивувати та налаштовувати людей завдяки власній поведінці.

Публічний виступ: загальні прийоми, етапи підготовки, види публічного виступу (промова, дискусія)

Загальні прийоми публічного виступу

Давньогрецький мудрець Скілеф якось сказав: “Усі великі події починаються зі спілкування”. Вміти добре говорити – значить досягати мовними засобами поставленої мети.



За всієї технічної досконалості будь-яка справжня промова вимагає етичної передумови – свідомої відповідальності мовця. Суть будь-якої промови – у її функціональному призначенні: служити людям. Ніхто

по-друге, вимова і, по-третє, знов-таки вимова”. А давньоримський політичний діяч, видатний оратор, філософ та літератор Марк Туллій Цицерон ставив питання: що формує оратора – чи вроджені дані (*ingenium*), чи знання теорії красномовства (*ars*), чи вправи

не може бути певен, що його промова завжди й повністю задовольняє цю умову. І той, хто нехтує такою умовою, стає демагогом, популістом і ніколи не буде оратором у справжньому сенсі цього слова.

Відомо, що в античні часи в риторичній традиції існував ідеал *vir-bonus* (“добродесний муж”), який вимагав від оратора таких якостей, як порядність, висока моральність, правдивість і добродесність. Оратор повинен був остерігатися брехні, напівправди, уведення в оману, перебільшення та зміщення акцентів. Він повинен остерігатися й оберегати своїх слухачів від демагогічних викрутасів і вивертів, від гучних популістичних фраз. Не слід робити необґрунтованих висловлювань, навпаки, потрібно підтверджувати те, що говорить, – по можливості недвозначно й за допомогою переконливих доказів.



Промовець – посередник між предметом мовлення та слухачами.

Залежно від того, що ви хочете сказати аудиторії, виділяють чотири основних типи промови:

1) *предметна доповідь* – роз’яснення стану справ з виразом переваги в розумінні;

2) *промова з виразом думки або переконуюча промова* – у вас є мета дій, вона не дозволяє вам залишитися в строгих кордонах логіки, але звертається до почуттів та знань слухачів (особливими формами промов “з виразом думки” є дискусії та дебати);

3) *промова з певного приводу, з урахуванням ситуації* (вітальна промова, виборча агітація і т.ін.);

4) *розповідь* (наприклад повідомлення про пережите).

Наука ораторського мистецтва вчить низці прийомів, що допомагають завоювати аудиторію. Проте навряд чи це вдасться без попередньої (технічної) підготовки промови. Наприклад, Черчилль свої великі парламентські промови готував заздалегідь та надзвичайно ретельно, аж до кожного окремого слова, а найважливіші частини промови вчив напам’ять. Звичайно, нині не всі політики за браком часу готують промови самостійно, більшість має помічників-спічрайтерів³. Наприклад, деякі джерела стверджують, що автором знаменитого Рейганівського виразу “Імперія зла” був його спічрайтер Е.Долан. Проте фінальні штрихи, як правило, президент Рейган наводив сам, іноді додаючи дещо в порядку імпровізації. Тому навіть маючи спічрайтера, важливо знати всі етапи підготовки промови. Загалом їх виділяють десять.

1. *Збирання матеріалу*. Збирайте матеріал на перспективу. Фіксуйте власні думки, наприклад, у спеціальному блокноті.

³ *Спічрайтер* (від англ. *speech* – мова, промова і англ. *write* – писати) – рід занять людини, яка готує доповіді та промови для посадовців, бізнесменів, публічних людей.

2. *Відбір матеріалу та його організація.* Коли з накопиченого матеріалу ви відбираєте найважливіше для промови, уже тоді ви продумуєте спосіб найкращої організації матеріалу.

3. *Обдумування матеріалу (пов'язування деталей, коментування матеріалу).* У цілому цей процес можна назвати “інкубаційним періодом”. До нього відносять перевірку фактів і уточнення думок, їх упорядкування (“монтаж”, “архітектура”) та варіювання.

4. *Перша редакція ключових слів (попередня редакція).* Ключові слова розташовуються певним чином, ясно читаються; утворюють каркас понять, на якому тримається промова. Перша редакція ключових слів, як правило, ще не дуже ретельна. Відзначають всі важливі смислові елементи. Вдалі формулювання в міру необхідності фіксують у повному словесному обсязі. Відокремлюють першорядне від другорядного.

5. *Стилістичне оформлення головної частини.*

6. *Формулювання вступу та висновку.*

7. *Загальний контроль.* Необхідно ще раз “прокрутити” від початку й до кінця промову та доопрацювати найменші деталі.

8. *Друга редакція ключових слів (остаточна редакція).* Другий конспект ключових слів повинен бути ретельно відредагований, упорядкований і легко читабельний (навіть при поганому освітленні).

9. *Мислене засвоєння.*

10. *Риторичне освоєння (пробна промова).*

Робочі етапи 1–6, а також 9 та 10 частково перетинаються за часом.

Навіть Цицерон говорив лише попередньо підготувавшись. А от, наприклад, наш сучасник, всесвітньовідомий астрофізик, професор Массачусетського технологічного інституту В.Левін готується до своїх лекцій не менше 40 год, починаючи підготовку за два тижні до лекції та обов'язково читаючи “пробну” лекцію в пустій аудиторії так, наче вона переповнена слухачами, а потім “відшліфовує” мовлення, складає розширений план виступу та нерідко робить аудіо- чи відеозапис лекції. Професор Левін говорить, що найчастіша причина невдачі виступу – відсутність хронометражу⁴. Британський політик середини ХХ ст. У.Беркетт говорив: “Якщо слухачі дивляться на годинник, це ще нічого. Гірше, коли вони починають трясти годинник, щоб перевірити, чи не зупинилися стрілки”.

Перед початком промови обов'язково необхідно установити та постійно підтримувати зоровий контакт з аудиторією. Доповідач повільно обводить поглядом слухачів. Цей прийом “охоплення поглядом” є першим можливим контактом оратора зі слухачами. Промовець повинен з самого початку випро-

⁴ *Хронометраж* (англ. *time-study*, фр. *chronometrage*, від грец. χρόνος – час і μετρέω – вимірюю) – метод вивчення витрат часу за допомогою фіксації і замірів тривалості виконуваних дій.

мінювати доброзичливість. Перше гарне враження, яке слухачі отримують, дивлячись на вас, часто є вирішальним.

Оратор не повинен байдуже дивитися поверх голів слухачів або ж пильно дивитися в стелю. Кожен слухач повинен відчувати, що його побачили. Іноді кидають погляд навіть на окремого слухача, якщо помітна його особлива участь, зацікавленість. Цей зоровий контакт бажано зміцнити.



Природно, дружелюбно, люб'язно – такий девіз!

Перед початком промови витримують невелику психологічну паузу – 5–7 секунд. Слід пам'ятати: хоч би якою цікавою була тема, увага аудиторії згодом притупляється. Її необхідно підтримувати за допомогою певних ораторських прийомів:

а) *прийом “запитання-відповіді”*: оратор ставить запитання й сам на нього відповідає;

б) *перехід від монологу до діалогу (полеміки)* дає змогу долучити до процесу обговорення окремих учасників, активізувати тим самим їхній інтерес;

в) *прийом створення проблемної ситуації*;

г) *прийом новизни інформації, гіпотез* змушує аудиторію міркувати.

Давньогрецький оратор та мудрець Скілеф вказував своїм учням: “Говори не так, як тобі зручно говорити, а так, як слухачеві зручно сприймати”.

Можна використовувати такі *прийоми, як посилання на власний досвід* (або ж *сторітелінг*⁵), що завжди цікаво слухачам. Одним із найактивніших прийомів вважають використання гумору, що допомагає швидко завоювати аудиторію (проте цей прийом має використовуватися лише в доречних ситуаціях).

Особливим прийомом ораторського мистецтва є використання *цезури*⁶. Виділяють попередню та подальшу цезуру. Цезура означає, що після певного висловлювання подальше проголошення промови затримується. Обидва види цезур стимулюють напругу та підвищення емоційності промови.

Попередня цезура являє собою своєрідну затримку мови та особливою мірою сприяє створенню напруги. Багато ораторів приєднують до вже висловленого підсилувально-видільну частку “і” (далі йде цезура), а вже потім про-

⁵ *Сторітелінг* (від англ. “storytelling”) – 1) неформальний метод навчання через передачу інформації та знань, а також спонування до бажаних дій за допомогою повчальних історій; 2) одночасно наука і мистецтво, яка, поєднуючи в собі психологічні, управлінські та інші аспекти, дає змогу не тільки ефективно донести інформацію до людини, а й мотивувати її на вчинок домогтися максимально високих результатів; 3) інструмент менеджменту, який використовується для розуміння, інтерпретації та поширення цінностей, норм, правил і принципів організаційної культури через використання корпоративних історій, міфів, легенд (це можуть бути розповіді про минулі дії керівництва, про взаємодії співробітників або про якісь події, які найчастіше передаються в організації неофіційно).

⁶ *Цезура* (лат. *caesura*, від *caedo* – рубаю) – ритмічно-інтонаційна пауза в середині рядка, яка розтинає його на дві, іноді три частини.

довжують промову певним “козирем”. Недосвідчений оратор занадто рідко застосовує цезуру як засіб впливу, тому що помилково думає, що така зупинка руйнує зв’язність мовлення.

Деякі промовці починають промову підкреслено тихо, щоб змусити слухачів бути уважними. У давнину вчителі ораторського мистецтва рекомендували навіть вимовляти перші фрази, як би вагаючись і з уявною невпевненістю, щоб таким способом досягти напруги та завдяки цьому – зосередження слухачів. Сповільнення з одночасним зниженням сили голосу здатне привернути увагу до відповідальних місць виступу (прийом “тихий голос”).

Подальша цезура є різновидом творчої паузи після викладу довгого ланцюжка думок. Слухачеві надається час для обмірковування почутого, а важливим словам надається можливість вплинути на аудиторію.

Прийом “плавного” переходу – коли переходять від однієї частини промови до наступної, варто звертатися до слухачів з особистим зауваженням (наприклад: “Можливо ви хочете запитати, що зміниться, якщо ми підемо таким шляхом розвитку нашої країни? Дозвольте обґрунтувати позицію...”). Мистецтво плавного переходу вимагає належної ретельності та тренувань. Вдалих перехід – сполучна ланка між комплексами думок.



Порада: В оратора завжди має бути матеріал по темі виступу/доповіді “про запас”/у резерві. Проте його використання має бути виваженим. Є промовці, які намагаються показати, що знають більше, ніж можуть сказати. Але коли своїми знаннями хочуть похвалитися, це справляє на слухачів неприємне враження. Іншим трюком є свідоме пред’явлення до слухачів підвищених вимог: “...всі ви знайомі з трактатами Фоми Аквінського з природного права”, а в залі немає і трьох слухачів, знайомих з ними. Це створює у багатьох слухачів певний “комплекс неповноцінності” і викликає відсторонення від оратора, що таким способом хотів підкреслити свій інтелект.

Хороший оратор не повчає, піднявши палець. Навпаки, він діє як дружньо налаштований порадник. Справляє неприємне враження владний, командний тон голосу. Надзвичайно важливо мати правильну інтонацію.

Інтонація – “кондиціонер простору душі”, вона зробить атмосферу теплішою або охолодить її. Одна й та ж сама промова звучить зовсім по-різному залежно від того, як її виголошено. Одна-єдина пауза, один недоречний акцент можуть зробити промову переконливою або ж зруйнувати її. Важливо підкреслювати основні пункти не тільки точними формулюваннями, а й правильними інтонаціями.

Звернення – перший крок до зближення оратора зі слухачами. Контакт між оратором і слухачами встановлюється відкрито і дружньо, проте залежно від ситуації з переважанням довірливості або ж з дотриманням певної дис-

танції. У більшості випадків доречно використовувати нейтральне звернення (“шановні громадяни”, “шановні присутні”, “поважна аудиторіє” тощо).

Спеціальні слова та вислови, що забезпечують зворотний зв’язок, – один із найдієвіших засобів контакту. Це особові займенники першої і другої особи (я, ви, ми, ми з вами), дієслова у першій і другій особі (зазначимо, спробуємо довести, прошу вас, занотуйте, подумайте, уявіть собі тощо), звертання (шановні колеги, слухачі), риторичні запитання (вас цікавить моя думка?). Перераховані мовні засоби контакту допомагають перебороти бар’єр, служать об’єднанню оратора зі слухачами.

Таким чином, установа контакту – необхідна умова для передачі інформації. Оратору доводиться постійно підтримувати увагу аудиторії.



Увага ніби пульсує: близько 5 хвилин вона зосереджена, потім на кілька хвилин розсіяна, тому промова повинна поділитися на частини, між якими (наприклад через 5 хвилин) необхідна активізація уваги.

Звичайно, для того щоб зацікавити людей, які зібралися, оратор повинен добре володіти проблемою, яка обговорюється. Важливим видом контакту промовця з аудиторією є інтелектуальний. Він зводиться до того, що обидві сторони долучаються до активного розгляду проблеми, вирішуючи певні завдання. Особливо це виявляється тоді, коли людина, яка публічно виступає, начебто намагається розв’язувати проблему на очах у слухачів. Тоді слухачі з ним погоджуються чи виражають незгоду, схвалюють чи сумніваються. Важливо для промовця налаштуватися на слухачів і завдяки цьому не допустити ні недооцінки їх, ні переоцінки.

Враження від промови часом залежить від однієї незначної деталі. Єдина обмовка, один невдалий оборот або другорядний епітет можуть звести нанівець враження від промови. Можливо, така промова не була ретельно проаналізована та проконтрольована щодо нюансів на процесі підготовки.

Неабияке значення має те, як поводить себе людина, виступаючи з трибуни, відповідаючи на запитання, її зовнішній вигляд, манери, а також те, наскільки вона дотримується загальноприйнятих правил етикету. Якщо оратор їх порушує, не вміє з повагою ставитися до людей, у своїх судженнях не виявляє чесності та щирості, якщо відчувається, що такі етичні категорії, як добро та любов, йому непритаманні, а зовнішній вигляд та манери дратують, то слухачі його не сприйматимуть і не слухатимуть.



Пам’ятайте: Якщо ви оратор, то у вас є не лише слухачі, а й глядачі одночасно!

Найкраще, коли поза промовця спокійна, жести вільні та пружні, а не недбалі та зухвалі. Природна напруга, в якій перебуває оратор, виголошуючи промову, має передаватися слухачам безпосередньо за допомогою мови рухів. Оратор, за-

хоплений промовою, має передусім контролювати свої емоції, темперамент (прикладом втрати контролю над емоціями може слугувати промова Хрущова в ООН, коли він зняв черевика та стукав ним по кафедрі). Жести повинні бути скупими, лише тоді вони дієві. Шаблонних “фігур” жестикуляції не існує. Жвавою жестикуляцією найчастіше користуються, щоб підкреслити свої слова.

Ще одне питання, яке найчастіше турбує промовців: куди діти руки під час виступу? Краще вільно покласти їх на кафедру, проте не тримати їх весь час в одному і тому самому положенні. Зверніть якимось увагу на те, що в багатьох ораторів кишені брюк ніби магніт для лівої руки. Здається, що впевненість у собі у них раптово посилюється, як тільки рука опиняється в кишені. Для публіки це не найкраще видовище. Також негарно засовувати пальці в пройми жилета, як ніби ви розмовляєте з сусідом через огорожу саду. Якщо вже є потреба совати свої руки, то як “притулок” для них використовуйте кишені піджака, як це практикував американський президент Дж.Кеннеді.

Відвинути від поганих звичок можливо. Дехто часто знижує плечима чи “йорзає” ногою, хтось киває головою або ж знімає та протирає окуляри, деякі погладжують уявну бороду. Варто тільки дати собі в цьому звіт, а потім контролювати себе.

Поведінка оратора залишає більш глибоке враження, ніж слова. Спонтанний жест у Варшаві, коли В.Брандт⁷ став на коліна перед пам’ятником на місці зруйнованого гетто, живе в пам’яті польського народу, тоді як слова його промови давно забуті.



Головне правило для оратора: потрібно завжди ставити себе на місце свого слухача, особливо якщо це “промова, що виражає думку”. Це вирішальна передумова, щоб стати ближче слухачеві.

Підсумуємо основні вимоги до виступу перед аудиторією.

По-перше, оратор повинен мати добре поставлений голос. Від цього значною мірою залежить успіх передачі змісту, спрямованого до слухачів. Неможливо передати глибину змісту, впливати на аудиторію емоційно й естетично, слабким, монотонним голосом.

Мова повинна бути збалансованою за темпом. Квапливість зазвичай викликана боязкістю оратора. Млява мова теж неефективна, оскільки спричиняє байдужість до теми виступу. Дуже повільне мовлення призводить до ослаблення сприйняття: паузи, що виникають між словами, накладають на кожне слово додаткове смислове навантаження, що утруднює сприйняття інформації.

⁷ Німецький та європейський політик – соціал-демократ, державний діяч, лауреат Нобелівської премії миру. 7 грудня 1970 р., будучи канцлером Федеративної Республіки Німеччини, став на коліна перед монументом жертвам нацизму у Варшавському гетто. Цим символічним жестом він вибачався за злочини гітлерівського режиму перед людством.

Дуже важливо правильно вживати слова. Невідповідність слова, що вживається, його загальноприйнятому значенню або стилістичним нормам викликає у слухачів негативні емоції.

Необхідно звернути увагу на те, що велика кількість слів-паразитів (“це”, “якийсь”, “цей самий”, “ось”, “так би мовити”, “значить”, “ну”, “як би” тощо) особливо часто з’являється тоді, коли промовець хвилюється. Емоційна напруженість оратора спотворює його мову, негативно сприймається слухачами.



Пам’ятайте! Люди запам’ятовують близько 10–30% від того, що вони чують. Тому виступи чи промови слід будувати виважено, не переобтяжуючи зайвою інформацією.

Багато виступів не запам’ятовується від надлишку інформації, а не від її дефіциту.

Чітке визначення теми, плану виступу – складова хороших ділових манер оратора. Одна з найважливіших – дотримання регламенту. Починати і закінчувати виступ необхідно вчасно: не на 5 хвилин раніше і не на 14 пізніше, а хвилина у хвилину. Спеціально відведений час для відповідей на питання публіки, наприклад після завершення виступу або після кожної логічної частини, необхідні. Складовою успішного публічного виступу є вміння відповідати на запитання, реагувати на зауваження слухачів.

Діловий етикет регламентує специфіку мови промовця. Безумовно, стилістика мови, добирання прикладів, висловлювань, цитат, сентенцій залежать від особливостей аудиторії. Зрозуміло, що з різними цільовими групами необхідно говорити “різними мовами”: не можна однаково спілкуватися з викладачами вищих навчальних закладів, працівниками сфери обслуговування, пенсіонерами чи молодим поколінням. Кожна з них вимагає адаптації мови до своєї специфіки, і завдання оратора віднайти цю мову.

Таким чином, знання особливостей впливу на сприйняття особою характерних рис співрозмовника – мови, зовнішнього вигляду, одягу, пози, міміки тощо – сприяє формуванню повнішого уявлення про людину, з якою вступають у діловий контакт.



Відомі українські дослідниці-мовознавці Т.Єгорова, З.Кудрявцева і І.Плотницька виділили найважливіші принципи спілкування.

Принцип рівної безпеки. Він передбачає дотримання принципів тактовності в інформаційному обміні та забороняє образливі випадки проти партнера. Ярлики, грубі слова й вислови, образливі репліки, звинувачення, презирливий і насмішкуватий тон можуть вивести з рівноваги людину, завдати їй моральної травми, а значить, завадити сприйняттю і розумінню інформації. Звичайно, кожний учасник діалогу має право захищати й обстоювати свою точку зору, не

погоджуватися з висловлюванням опонента, доводити помилковість його позиції, але при цьому має з повагою ставитися до особистості співрозмовника.

Принцип децентричної направленості. Суть його полягає в тому, що сили учасників комунікації не повинні витратитися на захист амбіційних, егоїстичних інтересів. Їх слід витратити для оптимального розв'язання проблеми.

Децентрична направленість, на відміну від егоцентричної, характеризується вмінням аналізувати ситуацію чи проблему з точки зору іншої людини, виходячи не з власних інтересів, а з інтересів справи; умінням формулювати свої позиції щодо партнера та визначати його потреби, розглядаючи проблему через призму його інтересів.

Принцип адекватності сприйнятого сказаному, тобто сприйняття сказаного без перекрученості змісту. Перекручування позиції опонента, заміна змісту сказаного призводить до непорозуміння та суперечок.

Етапи підготовки публічного виступу

Американський державний діяч, один із найвидатніших мислителів на Філадельфійському конвенті А.Гамільтон про процес підготовки до публічного виступу говорив: “Зрозуміти, що слід сказати. Упорядкувати: що по справі, а що заради жарту. Описати в словах і прикрасити складом. Закарбувати в пам'яті. Приємно та гідно викласти”.

Сучасний український дослідник-ритор Т.Єгорова зазначає, що публічне мовлення та такі його жанри, як доповідь, промова потребують ретельної підготовки, яка передбачає кілька етапів:

I. *Обдумування та формування теми, встановлення кола питань, які вона охоплює, виділення принципових питань.*

II. *Добір теоретичного та фактичного матеріалу (наукове опрацювання літератури, інформації, відібраної усним способом).*

На цьому етапі важливо не просто знайти й опрацювати матеріал, а глибоко його осмислити, визначити головне й другорядне, інтегрувати основні положення з кількох джерел. У разі потреби виклад матеріалу зробити доступним, пристосувати до умов та рівня слухачів, переробивши його. Вибрати слід найяскравіші приклади, що добре сприймаються на слух, подумати про використання наочності чи технічних засобів (схеми, малюнки, таблиці, магнітофонні записи).

III. *Складання плану, тобто визначення порядку розташування окремих частин тексту, їх послідовності та обсягу.*

При складанні плану треба пам'ятати, що в пунктах плану перелічуються основні *мікротеми тексту*. Перший та останній пункти співвідносяться як вступ та висновки до тексту. Кожен пункт має бути коротким, чітким, відповідати змісту виділеної частини. Пункти складного плану можна розбивати на підпункти.

Основні правила складання плану такі:

- попередньо перегляньте текст;
- уважно прочитайте текст, визначте головну думку;
- поділіть текст на смислові частини, визначте мікротеми;
- сформулюйте пункти плану;
- спробуйте переказати текст, керуючись складеним планом.

IV. *Складання тез виступу.*

Тези – це короткий виклад принципів положень, що не містять полеміки, фактів і мають бути вирішені та обґрунтовані під час виступу.

Порядок роботи над складанням тез може бути таким:

- прочитайте весь текст, якщо він невеликий, або розділ, якщо текст великий за обсягом;
- знайдіть і виділіть основні положення, сформульовані автором;
- викладіть основні авторські думки у вигляді послідовних пунктів.

Вимоги до складання тез:

- формулювання думки повинно бути чітке та коротке (4–5 речень);
- кожне положення містить у собі лише одну думку;
- можна складати тези за абзацами (іноді одна теза може об'єднувати кілька абзаців);
- записуючи тези, краще їх нумерувати, хоча це не є обов'язковим.

V. *Складання тексту виступу.*

Текст – це повний розгорнутий виклад матеріалу з обраної теми. В основі його лежить логічна послідовність, якій і підпорядкований поділ тексту на частини. Виклад краще проводити дедуктивним методом, ідучи від загального положення до часткового докладного його розкриття. Зрештою, можна обрати й індуктивний шлях, коли на основі конкретних положень підводимо слухачів до засвоєння головної думки (положення).

Текст має чіткий поділ на вступ, основну частину та висновки.

Виголошуючи текст, промовець має враховувати ситуацію, обставини, умови спілкування і, пристосовуючись до них, може дещо модифікувати текст, вносити в нього усномовні елементи, вдаватися до повторів тощо.

Після виступу доповідач може відповісти на запитання (глибокі відповіді посилюють враження від виступу), дати додаткові пояснення, звичайно, подякувати за увагу.

Варто звернути увагу на зовнішні компоненти виступу: 1) зачин; 2) виклад; 3) кінцівка.

Зачин (початок виступу) – важливий компонент публічного мовлення, оскільки покликаний реалізувати насамперед психологічну мету – встановити контакт з аудиторією, заволодіти увагою слухачів, викликати інтерес до викладу, накреслити змістову перспективу, показати бажання повідомити щось нове.

На початку виступу треба чітко назвати тему доповіді та окреслити проблему, яку пропонуєте обговорити.

Своєрідний код взаємостосунків між мовцем і слухачем, на думку психологів, закладений уже у звертання до аудиторії. Розрізняють кілька прийомів, які сприяють ефективному початку спілкування: а) яскравий епізод; б) цікавий факт; в) афоризм; г) цитата; д) питання до аудиторії.

Виклад – висвітлення основних положень доповіді (промови, повідомлення), суті справи. Відбувається переважно в традиційній формі розбивання загального тексту на кілька пов'язаних між собою тем (змістових частин). Варто подбати про зв'язки між частинами. Усі питання мають висвітлюватися збалансовано.

Кінцівка – це повідомлення про закінчення виступу. Вона має “заокруглити” його, тобто зв'язати з початком.



Пам'ятайте: закінчуючи промову, ніколи не озвучуйте це слухачам! Оберіть інший тип закінчення виступу залежно від теми та аудиторії, наприклад: а) резолюція; б) висновки та рекомендації тощо.

Оскільки закінчення, як і початок, мають дуже важливе значення, то прикінцеві речення варто підготувати заздалегідь.

Успіх публічного мовлення значною мірою залежить від майстерності доповідача. Батько риторики Цицерон зазначав, що “найкращий оратор є той, хто своїм голосом і повчає слухачів, і дає насолоду, і справляє на них сильне враження”.

Промова як вид публічного виступу

Промова – публічний виступ, присвячений злободенній, суспільно значущій темі. Виголошують її на мітингах або ж масових зборах. Загальна мета полягає в тому, щоб поінформувати, надихнути, переконати, закликати до дії слухача/аудиторію.

Залежно від змісту, мети, форми та способу виголошення промов вони поділяються на різновиди. У словниках-довідниках подано низку класифікацій промов, яких налічують близько 20 видів. Спинимось на основних:

– *інформаційні* (пізнавальні), мета яких поінформувати про щось нове, невідоме, тема їх завжди актуальна й цікава;

– *агітаційні* (мітингові) промови завжди закликають аудиторію до певних дій чи до їх припинення;

– *переконувальні* промови мають містити логічні засоби доказовості (часом цей вид розглядають як підвид агітаційної);

– *розважальні* промови мають на меті викликати насолоду в аудиторії від її сприйняття, розважити слухачів;

– *повчальні* промови наповнені духовними чи моральними настановами, а також можуть містити певні практичні поради;

– *політичні* промови стосуються актуальних проблем суспільного життя, а також можуть містити рекомендації щодо вирішення поставлених завдань;

– *урочисті* промови містять позитивну оцінку певної особи чи події, серед інших видів промов цей вид відрізняється піднесеною емоційністю.

Інформаційна промова має на меті не лише пробудити пізнавальний інтерес, а й повідомити щось нове. Це може бути розповідь, опис, пояснення або міркування. Інформаційна промова повинна відповідати таким вимогам: а) не містити нічого спірного; б) викликати зацікавленість; в) задовольняти запити слухачів; г) бути актуальною.

Переконуюча промова має логічними доводами впевнити або заперечити будь-яке положення. Намагаючись визначити спосіб мислення та поведінки, така промова не містить заклику до безпосередньої дії. Інтерес, який оратор повинен викликати, базується на тому, чи справді питання спірне, чи вибрана тема змістовна, чи можна ці питання розв'язати взагалі.

Надихаюча (агітаційна) промова складається з трьох елементів: а) надихнути; б) переконати; в) викликати реакцію. Основна мета її – внести ясність у питання, підкреслити його значення та надихнути слухача. Місце цих промов – на політичних виступах із привітаннями, оцінкою заслуг, відзначенням подій і явищ, а також бесідах щодо моральних і суспільних цінностей та проповідях. Сюди ж належать і передвиборчі виступи політичних ораторів, що висміюють опонентів. Такі промови містять приклади і відповідну інформацію, а матеріал добирається і подається таким чином, щоб не лише викликати зацікавленість, а й загострити у свідомості значення традицій, особливостей правил поведінки, віри. Тому вони містять прямий заклик до почуттів, нагадуючи про вже відоме, але не повністю усвідомлене.



Ніцше говорив: “Найбільш зрозумілим у мові є не саме слово, а тон, сила звучання, інтонація, темп, в якому вимовляються слова, коротше, музика пристрасті, що стоїть за ними: все те, що можливо описати”.

Промова, що закликає до дії (агітаційна), має містити прямий або опосередкований заклик. Їй притаманні: наявність фактичних даних, вплив на психічне сприйняття та спонукання до згоди. І найголовніше – вона повинна примусити відчувати потребу зробити те, про що просить оратор.

Усі промови повинні включати такі *основні елементи*:

– вступ, у якому необхідно привернути увагу слухачів, викликати доброзичливе ставлення;

– виклад, який повинен бути максимально переконливим, аргументованим;

– відкидання доказів опонентів з використанням власної аргументації;

– заключна частина, у якій підсумовується сказане.

При підготовці публічного виступу пам'ятайте слова Мікеланджело: “До досконалості ведуть дрібниці, а досконалість – це те, у чому дрібниць немає”.

Дискусія та парламентська процедура

Ми живемо за доби глобалізації, коли дуже важливими є питання пошуку шляхів виходу зі складних політичних та соціально-економічних ситуацій. Самими лишень досягненнями прогресу й технізацією світу людство не в змозі розв'язати проблеми спілкування й уміння домовлятися. Пошук консенсусу та компромісу в суспільстві й надалі залишаються прерогативою людей. Тож дебати не лише не втрачають своєї актуальності, а й навпаки, набувають особливого значення для кожної країни. Саме у формі дебатів працюють парламенти країн традиційної демократії, дебати виступають елементами передвиборчих змагань. Як навчальний предмет дебати вивчають у найпрестижніших навчальних закладах Європи та США.

Безумовно, не всім бажаючим досягти успіху у своїй професійній діяльності доведеться виголошувати промови, але без різного роду обговорень, дискусій, дебатів, переговорів не обійтись.

Тож що таке дебати? *Дебати* – це обговорення будь-якого питання, полеміка. Найголовніше в дебатах – передача повідомлення якомога зрозуміліше, водночас апелюючи до опонента, тобто під час дебатів ваше завдання – переконати опонентів і слухачів у правильності ваших поглядів. Та передусім, дебати – це шлях до формування особистості як промовця.



Дебати – це вдалий засіб розвитку навичок критичного мислення й висловлювання. Однак відчутнішого результату досягне той, хто вміє виявляти суперечності в темах, формулювати переконливі докази й обстоювати їх і водночас уважно прислуховується до контраргументів і обмірковує відповіді.

Усі промовці намагаються залучити на свій бік якомога більшу кількість людей, тому дебати завжди мають характер змагання. Оскільки в змаганнях є певні правила, то повинен бути й той, хто забезпечуватиме дотримання цих правил: у дебатах – це голова засідання, який стежить за тим, щоб поведінка всіх учасників дебатів не порушувала певних регламентованих норм.

Голова під час дебатів повинен стежити за тим, щоб кожний учасник ефективно використав відведений йому час, а також захищати доповідача від неправомірних атак опонентів.

Тому дуже важливо, щоб учасники дебатів узгодили правила й форму проведення дебатів із головою до їх початку. Зазвичай дебати складаються з таких *трьох етапів*:

1) кожний мовець висловлює, обґрунтовує свій погляд на обговорюване питання;

2) учасники обмінюються репліками (на цьому етапі присутні мають можливість ставити запитання);

3) заключне слово мовців.

Перший етап: формулювання та обґрунтування власного бачення проблеми. На цьому етапі важливим є справити враження, адже перший удар – половина виграної битви. Викласти власний погляд чітко та зрозуміло упродовж обмеженого часу є справжнім мистецтвом, головними для якого є чотири чинники: *увага аудиторії, актуальність питання, аргументація та сприйняття присутніми.*

Увага аудиторії. Привернути й утримати увагу – девіз першого етапу. Для цього потрібно вільно володіти усним мовленням: треба розповідати, а не читати. Речення мають бути простими та стосуватися суті проблеми. Говорити необхідно здебільшого в теперішньому часі, намагаючись уникати дієслів у формі пасивного стану. Важливе значення для утримання уваги аудиторії має зоровий контакт.

Актуальність питання. Порушуючи актуальні питання, підтверджуйте, що ви – сучасний політик, який розмовляє мовою аудиторії. Якщо вам заздалегідь повідомили тему дебатів, насамперед необхідно переглянути останні підшивки періодики, зосередивши увагу на статтях, що стосуються теми. Крім газет і часописів, корисно також переглянути протоколи попередніх засідань, звіти і стенограми, що можуть знадобитися під час дебатів. І, звичайно ж, бажано (і необхідно) поспілкуватися з людьми, добре обізнаними з темою дебатів.

Аргументація. Аргументи повинні бути переконливими, стосуватися суті й передбачати активну дію, а також демонструвати причинно-наслідковий зв'язок.

Недоцільно відразу перераховувати всі аргументи. Якщо опонент атакуватиме вас, ви матимете можливість скористатися ще не виголошеними фактами. Доречними будуть такі запитання, поставлені опонентові: “*Ви й досі не відповіли на моє запитання...*”; “*Я так розумію, що Ви й досі не визнали факту...*”; “*Чи не були б Ви так люб'язні відповісти...*”.

Саме в такий спосіб ви зможете перемогти у дебатах.

Сприйняття присутніми. Під час дебатів потрібно уважно стежити за тим, як присутні сприймають вас і вашого опонента. Підтримуючи зоровий контакт з аудиторією, час від часу необхідно звертати увагу на опонента: як звучить його голос, наскільки він є переконливим.

Щоб вас сприйняли слухачі, потрібно:

- бути доброзичливим і відвертим;
- не применшувати своїх можливостей, але й не перебільшувати їх;
- дотримуватися ділового стилю;
- не дозволяти собі ставитись зверхньо як до присутніх, так і до опонентів, адже подібна поведінка викликає антипатію;
- демонструвати інтерес до свого опонента, поважати його думки, навіть якщо вони різко протилежні вашим.

Другий етап: обмін аргументами й запитання із зали.

Це етап, на якому доповідачам дозволяється перебивати одне одного, а також передбачені питання із зали.

Як правильно “перебивати” опонента. Якщо ви помітили, що опонент у чомусь помилився, негайно реагуйте на це. Перебивати опонента треба коректно, тобто реагувати тільки тоді, коли ви точно визначили слабкі місця в аргументації опонента, помітили неточності й можете повідомити нові факти в потрібний момент. Уміння правильно перебивати опонента – досить грізна зброя, яка є надзвичайно важливим чинником у дебатах.

Метою перебивання може бути намагання:

– примусити опонента втратити орієнтацію, особливо коли він виступає занадто добре;

– створити проблеми для опонента, ставлячи незручні запитання, згадуючи попередні твердження, яким він зараз суперечить, цитуючи поважних осіб або його товаришів.

Не варто перебивати часто, найкраще обмежитися лише тими випадками, які матимуть значний вплив. Якщо голова не дозволяє вам перебивати опонента, ви можете апелювати безпосередньо до нього.

Іноді перебивати можна прямо: *Поясніть, будь ласка...; Наведіть, будь ласка, конкретні приклади.*

Як діяти, коли вас перебивають?

Є два основних підходи до цієї ситуації.

1. *Ви знаєте, що відповідати.* У цьому випадку залишайтеся спокійними і дайте вичерпну, ґрунтовну відповідь. Можна скористатися властивим вам почуттям гумору.

2. *Ви не знаєте відповіді.* Тоді спробуйте запитати:

– здивовано: *“Невже я недостатньо зрозуміло пояснюю?”*;

– з обуренням: *“Отже, Ви хочете сказати, що Вам нічого не відомо про...?”*;

– затримувальна тактика: *“Можливо, Ви дасте мені закінчити думку? Я ще повернуся до Вашого запитання”*;

– наступальний маневр: *“Ви б могли точніше сформулювати своє запитання і сказати, що саме Вам не зрозуміло? Пане голово, я б хотів, щоб пан... вислухав мене до кінця, але, можливо, він має сказати щось важливе саме зараз, тоді я зупинюсь”*.

Тільки ґрунтовно підготувавшись до дебатів, ви зможете уникнути незручних ситуацій.



Ніколи не вживайте слів і тверджень, значення яких ви не зможете пояснити або обґрунтувати.

Зустрічні методи.

Дебати – не стратегічна тактична гра, одержати перемогу в якій означає переконати присутніх. На другому етапі дебатів дуже важливо вміти використовувати зустрічні методи:

– заспокійливий протест: “Ви, певно, погано поінформовані? Ви зовсім не маєте рації”;

– умовне схвалення: “Певна річ, Ви маєте рацію і донедавна це справді так було, але я можу навести такі приклади...”;

– тактика ігнорування: ви нехтуєте реакцією опонента і поверхово розглядаєте його заперечення, водночас наводите переконливі аргументи “за”;

– відкладна тактика: ви визнаєте, що є певний сенс в аргументах опонента, але зараз вони недоречні, можливо, вони стануть у пригоді пізніше (розуміючи, що “пізніше ніколи не настане”);

– повторення: щоб переконати присутніх, ви повторюєте свої аргументи, послуговуючись різними мовними засобами так, що аудиторія цього не помічає;

– підміна понять: заперечуючи опонентові, ви змінюєте його аргументи на: “Так, це дуже цікаве питання. Це, певна річ, цікаве питання”.

Третій етап: заключне слово опонентів. Третій етап дебатів є найкоротшим: кожному з опонентів надається ще одна можливість висловитися. Усе, що ви маєте сказати, занотуйте на папері. Дуже ризиковано імпровізувати на цьому етапі дебатів. Щоб ця промова мала дієвий характер, необхідно ще раз наголосити на суті свого виступу.

Способи дебатування. Крім техніки перебивання опонента і зустрічних методів, про які йшлося вище, існує багато й інших засобів, що допоможуть провести дебати успішно. Важливо визначити, що опонент послуговується тими ж самими засобами, що й ви, тому готуйтеся так, ніби ви знаєте, як саме їм можна протистояти.

Отже, з допомогою найрізноманітніших засобів ви повинні вміти:

- стверджувати, що аргументи опонента є непереконливими/недоречними;
- наводити якомога більше доказів;
- нагадувати опонентові його попередні слова, використовуючи їх проти нього ж;
- звинувачувати опонента в недоречних зауваженнях;
- спростовувати наведені опонентом приклади;
- протистояти опонентові зауваженнями його колег, які вони, можливо, робилися раніше;
- протистояти узагальненням, звертатися до опонента з вимогою пояснити своє бачення проблеми на конкретних прикладах;
- визначати хибну аргументацію опонента.

Помилки під час дебатів. Аби досягти успіху та вдосконалити вміння дебатувати, потрібно уникати таких помилок:

1. Неуважне слухання опонента:

- розмова із сусідом;
- читання документів засідання;
- розмірковування над власним виступом.

2. Невизразне мовлення:

- нечіткість;
- занадто швидкий або повільний темп мовлення;
- намагання вразити присутніх довгими складними реченнями;
- спроба перебивати опонента (за винятком другого етапу).

3. Порушення регламенту:

- відхилення від пунктів порядку денного;
- невиконання прохань голови;
- виступ не по суті справи, невміння відрізнити головне від другорядного.

4. Занадто широкі узагальнення.

5. Надто емоційна поведінка.

Перебиваючи у стані емоційного збудження, особа часто не може себе контролювати і дозволяє собі різкі висловлювання. Внаслідок цього її твердження можуть стати: менш переконливими; незграбними і навіть образливими для інших; ганебними для самого доповідача.

6. Негнучкість:

- дотримання своїх звичок;
- невміння думати й діяти по-іншому.

7. Дріб'язковість:

- спекуляція на дрібницях;
- прагнення за будь-яких умов отримати перемогу;
- постійне зосередження на незначних помилках опонента.

8. Незнання норм літературної мови:

- неправильна вимова звуків і звукосполучень;
- порушення усталеного наголосу;
- уживання скалькованих слів;
- неправильна побудова речень.

Зауваження з місць, репліки під час дебатів. Вони рідко допускаються під час довгого повідомлення та часто мають місце в процесі дебатів, особливо політичних. Такі імпульсивні реакції виникають із низки причин, іноді вони просто є сплесками темпераменту. У такому випадку чуються короткі та конкретні вигуки (схвальні: “Дуже вірно!” – “Правильно!” – “Слухайте, слухайте!” – “Дуже добре!” або засуджувальні: “Нечувано!” – “Нісенітниця!” і т.ін.).

Такі втручання слухачів поживляють атмосферу дебатів і вітаються більшістю учасників. Навіть критичні зауваження можуть бути дуже корисні. А досвідчений оратор відразу відрізнити зауваження по суті від зловмисного або необачного вигуку.

Х.Кюн 12 років був прем'єр-міністром землі Північний Рейн – Вестфалія. Умілий оратор, він також у своїй книзі “Мистецтво політичної промови”, що вийшла в 1985 р. та не втрачає своєї актуальності й понині, зазначив: “Лю-

зорним є ідеалістичне уявлення про політичне життя без емоцій і словесних промахів, навіть хамства. Люди залишаються людьми, людські слабкості невикорінні”.

Хоча репліки й здатні мобілізувати оратора та змусити його зосередитися, та тут все залежить від того, як влаштована нервова система промовця. Той, хто легко відбиває випадки, має більш вигідне становище. Винахідливість вирішує все – а цю якість можна культивувати. Готовність відбити нападки дає змогу зберегти рівновагу навіть під градом різких зауважень.



Спокій – одна з найголовніших якостей оратора!

Досвідчений полеміст відчуває, коли послідує зауваження з місць і миттєво реагує. П.Сет розповідав про В.Черчилля: “Він ретельно розраховував, коли послідує репліка, і готував обеззброюючу відповідь. Іноді він спеціально провокував їх, щоб похизуватися відповіддю”.

Приблизно так чинив і оратор німецького бундестагу Ф. фон Гутенберг. Про підготовку до дебатів у 1959 р. він писав: “Я знав, що зустрінуся з масованим опором. Тому в багатьох місцях позначив можливі репліки та підготував відповіді на них”.

Пропонуємо чотири можливості реагування на репліки із залу:

1. Ігнорувати репліку, ніяк не реагувати на неї, особливо, якщо випад несправедливий.

2. Заперечити коротко, але влучно, з вагомим формулюванням. М.Вебер втихомирив студентів однією фразою: “Я не приймаю докази на підставі того, що всі ви можете вигукнути їх голосніше, ніж я один!”.

Поряд із конкретною та присікаючою реакцією не слід забувати й про можливість жартівливої відповіді. Гумор та жарт у відповідь на вигуки завжди діють благотворно, певним чином освіжають. На одному із засідань німецького ландтагу оратор, критикуючи пропозицію уряду, зауважив: “Щоб опрацювати цей закон, потрібно працювати як віл!”. З місць опозиції почулося: “Ви ветеринар?”. Виступаючий миттєво відреагував: “А ви захворіли?”.

3. Якщо вигук змістовний, а вдала відповідь не відразу приходить у голову, відкладіть реакцію. Продовжуючи повідомлення, обміркуйте відповідь і помістіть її у відповідний контекст. Можна попередити людину, яка виступила із запереченням: “Зачекайте, я до цього якраз підходжу”. Вдало реагувати на вигуки допомагає не тільки винахідливість, а й знання обставин.

4. “Підбурювання – не порушення”. Реагування на репліки не повинно призводити до довгих обговорень. Перенесіть відповідь у дискусію після виступу. “Зачекайте, будь ласка! Ви зможете висловитися під час загального обговорення”. Лише у разі постійних перешкод варто просити фасилітатора/модератора відновити порядок.

Дискусія та переговори

Перш ніж перейти до конкретних методів аргументування, необхідно опанувати загальні основи дискутування та мовної поведінки в процесі ведення переговорів.

1. Підготовка та підбиття підсумків

Безумовно, неможливо абсолютно ґрунтовно підготуватися до переговорів, адже реакція партнера нам заздалегідь невідома. Переговори потребують знання безлічі фактів, високої зосередженості та присутності духу, нерідко винахідливості й безсумнівно – красномовства.

Проте є три основних моменти, які слід обміркувати передусім та в обов'язковому порядку:

1) опанувати предмет обговорення та чітко позначити мету, якої хочете досягти (для цього потрібно увійти в становище партнера, зрозуміти, чого він прагне, наскільки далеко можна зайти в цій ситуації та які мінімальні вимоги; важливо прорахувати, коли слід піти на компроміс, а коли наполягати на своїх умовах. Простір переговорів слід дослідити, як це робить лощман, міряючи глибину сумнівного фарватеру);

2) вибудувати, відшліфувати та спрогнозувати свою аргументацію (що може заперечити партнер та як найпростіше схилити його до угоди);

3) уявити собі весь перебіг переговорів (тому настільки важливо виробити ранжований “порядок денний”).



Запам'ятайте: Набагато вигідніше знати матеріал, що стосується переговорів. Надійність пам'яті слід підкріпити конспектом із записом ключових моментів, найважливіших фактів і позначенням ходу аргументації. Чи робите ви доповідь, чи ведете переговори – слід ставитися до себе критично.

2. Діалектика, софістика, винахідливість

Діалектика в риторичному аспекті є вмінням із протиріч “витягувати” розумі та переконливі аргументи. Діалектика – певна ознака дебатів, закорінена в логіці та психології.

Софістика та демагогія не стосуються діалектики, вони є “психологічно рафінованою та прикрашеною псевдодіалектикою”. За всієї своєї дієвості діалектика не відступає від істини. Софістика ж і демагогія дбають тільки про дієвість.

3. Ви та ваш партнер: техніка й тактика ведення переговорів

Слід дотримуватися простих і частково взаємопов'язаних правил ведення переговорів, які можна резюмувати в таких пунктах.

1. Слухайте партнера.
2. Поважайте партнера.
3. Прагніть створити на переговорах хороший клімат.
4. Не недооцінюйте значущості упереджень.

5. Намагайтеся висловлюватися зрозуміло, не допускайте непорозумінь.

6. Проявляйте люб'язність, дружелюбність, дипломатичність.

7. За необхідності проявляйте твердість, але будьте терплячі та зберігайте холоднокровність за “найгостріших” обставин.

8. Полегшуйте партнерові можливість надання згоди.

9. Прагніть до мети – щонайменше до компромісу.

10. Обміркуйте тактичні можливості ведення переговорів.

4. *Ви включаєтеся в дискусію*

Розглядаючи дискусію після завершення основної доповіді варто мати на увазі такі моменти.

– Якщо ви не знайомі з більшістю присутніх, коротко представтесь.

– Говоріть тільки по суті справи.

– Перед виступом сформулюйте та впорядкуйте власні аргументи (якщо їх кілька, то це буде запобіжником плутанини у викладі). Якщо обговорювані дані дуже важливі, варто зафіксувати висловлювання доповідача та інших виступаючих, щоб оперувати точними відомостями. Якщо опонент торкається 6–8 пунктів, то всі міркування неможливо утримати в пам'яті. Тому є сенс точне цитування: “З цього питання Ви сказали буквально наступне...”. У такому випадку зникає можливість відмови опонента від сказаного.

– Не розмірковують про все, що вам відомо, а виділіть істотні моменти.

– Не повторюйте детально викладене попередніми ораторами. Можна зв'язати власні міркування з уже представленими. У дискусії краще враження справляє розкутість, імпровізація, нехай навіть викладаються заздалегідь обдумані думки. Ще Квінтіліан вказував, що треба створити враження міркувань, які шойно прийшли в голову.

– Говоріть впевнено, вагомо, стисло та послідовно. Для дискусії також дієве правило лаконічності, небагатослівності.

– Не говоріть довше відведеного вам часу: небагатослівність ефективна в будь-якому випадку.

5. *За Вами заключне слово*

Якщо Ви підбиваєте підсумок дискусії, є три можливості вступу до неї:

1) резюмувати кожен виступ;

2) робити висновки по кількох тематично об'єднаних виступах;

3) підбити підсумок у заключному слові.

Досвідчений учасник дискусії – не просто вмільний ритор і діалектик, він володіє безліччю технічних і тактичних засобів, що допомагають відобразити неминучі в процесі переговорів нападки й наміри.

Дискусія та парламентська процедура



Парламентська процедура – демократична процедура. Її призначення – виявити волю більшості та захистити права меншості. Це порядок,

за якого люди збираються на рівних правах і на основі вироблених спільно та обов'язкових для всіх правил обирають керівництво й намічають лінію поведінки. Американський дослідник П.Сопер⁸ у своїй книзі “Основи мистецтва промови”, описуючи парламентську процедуру, доходить висновку, що ідея, покладена в основу парламентської процедури, – благородна, адже володіє тією перевагою, що вбирається у форми, які стали майже зовсім однаковими і тому за всіх видів колективного обговорення знаходить доцільне застосування.

Утім, зауважує Сопер, як і будь-який установлений порядок людської діяльності, парламентська процедура не вільна від помилок. Вона може стати об'єктом зловживання, що нерідко й трапляється. Це можливо всякий раз, коли: 1) члени колективу недостатньо пильні та не знають процедури; 2) яке-небудь угруповання чи окрема особа використовують її для протидії волі більшості; 3) правила процедури застосовуються не належним чином або застосовуються не як засіб, а як самоціль.

Парламентська процедура Верховної Ради України розглянута в пункті 6 теми 4 цього підручника, тут же ми пропонуємо розглянути *універсальне застосування парламентської процедури* в процесі дискусії, дебатах чи переговорах, запропоноване П.Сопером:

I. Організація групи

Коли люди збираються для обговорення питання, дотримується такий порядок:

- 1) один із членів ініціативної групи закликає збори до порядку;
- 2) обирається тимчасовий голова; вибирається або призначається тимчасовий секретар;
- 3) приймається регламент ведення зборів;
- 4) відбуваються вибори уповноважених і членів постійних комісій.

Коли вищезазначені процедури завершені, група може функціонувати. Правила організації повинні бути по можливості простіші. Вони передбачають:

- 5) найменування та цілі організації;
- 6) права членів: умови прийому, права та обов'язки;
- 7) права уповноважених: умови, необхідні для виборів, строки, обов'язки;
- 8) комісії: їх організація, терміни, обов'язки;
- 9) збори: строки призначення, порядок денний, кворум;
- 10) умови внесення поправок до правил процедури.

⁸ Поль Сопер (1906–1988 рр.) 35 років працював в університеті штату Теннесі, США. З 1939 р. по 1972 р. керував університетським театром, у 1968–1972 рр. – факультетом риторки і театру. Створив самоокупний театр “Карусель”, поставив 140 вистав.

Більшість організацій, що засновуються недосвідченими людьми, має настільки суворі правила щодо кворумів, ведення зборів, внесення поправок, що їх навіть доводиться порушувати, щоб не зупиняти роботу.

II. Порядок денний

Порядок денний зборів повинен відповідати особливим потребам групи.

У більшості організацій він такий:

- 1) відкриття зборів;
- 2) читання протоколу;
- 3) звіти постійних комісій;
- 4) звіти спеціальних комісій;
- 5) незакінчені справи;
- 6) нові питання;
- 7) різне: оголошення, промови й т.ін.;
- 8) оголошення про перерву та/або закриття.

III. Процедура голосування

Голосування відбувається:

- а) усно (“так”/“ні”);
- б) шляхом підняття рук;
- в) шляхом вставання;
- г) таємницею балотування;
- д) шляхом поіменного опитування.

У більшості випадків використовують переважно усне голосування. Але якщо питання викликало “гарячі” дебати й не можна передбачити результати голосування, головуючий проводить його шляхом підняття рук або вставання. З міркувань позбавлення присутніх певного збентеження та сум’яття голова може запропонувати таємне голосування. Якщо він не робить цього, учасники зборів можуть внести відповідну пропозицію, яка приймається більшістю. Голова призначає двох або більше рахівників голосів, причому вони повинні бути об’єктивними (а не прихильниками вирішення якого-небудь питання або прихильниками одного кандидата).

Будь-який член зборів, не згодний з оголошеними головою результатами підрахунку, може вимагати перерахування голосів. Також після усного голосування можна заявити, що “думки розділилися порівну”. Це допустимо як пропозиція, що апелює до зборів з приводу рішення голови. У подібному випадку він повинен провести голосування шляхом підняття рук або вставання.

Голова завжди вправі голосувати, якщо він член цієї групи. Зазвичай він не користується цим правом, крім випадків, коли його голос створює або порушує рівність голосів.

IV. Вибори уповноваженого

Зазвичай порядок виборів такий:

- а) вибір або призначення комісії з висунення кандидатур (така комісія зазвичай засновується на попередньому зібранні);
- б) представлення списку кандидатів (припускається наявність більш ніж одного списку, якщо це не суперечить статуту організації);
- в) висунення кандидатур з місця (голова зобов'язаний завжди після оголошення доповіді комісії пропонувати висунення кандидатур з місця);
- г) голосування (зазвичай таємне);
- д) підрахунок голосів;
- е) оголошення результатів голосування.

Висунення кандидатур не вимагає повторних пропозицій і триває, доки хто-небудь не внесе пропозиції про припинення. Остання пропозиція вимагає повторення, не підлягає дебатам і проходить при більшості у дві третини голосів. Названий кандидат, який бажає зняти свою кандидатуру, встає та звертається до голови: “Я прошу зняти мою кандидатуру”. Пропозиція, щоб хто-небудь був “обраний на підставі одноголосного “гучного” схвалення” або щоб було “оголошено про одностайність рішення зборів”, не порушує загальноприйнятого порядку тільки якщо кандидатура особи, яка згадується в пропозиції, була висунута. Така пропозиція, зрозуміло, відпадає, якщо всі голосують одностайно. За усного голосування шляхом підняття рук або вставання кандидати балотуються в порядку висунення.

Оскільки в правилах не передбачено іншого, жоден кандидат не оголошується обраним, поки не отримав більшості голосів. Якщо жоден із кандидатів не отримає більшості при першому балотуванні, необхідно переголосувати за всі кандидатури за винятком тієї, за яку було подано найменше число голосів. Таку процедуру можна повторити кілька разів, поки одна кандидатура не отримає більшості голосів. Якщо інше не передбачено, обрана особа безпосередньо приступає до виконання своїх обов'язків.

V. Заснування комітетів/комісії

П.Сопер зазначає, що правила, які регулюють вибори постійних комітетів/комісій та їх обов'язки, мають бути включені в статут організації. Члени спеціальних комітетів/комісій обираються або ж призначаються головою організації. Питання про виділення їх, якщо не передбачено іншого, ставиться шляхом пропозиції: “Вношу пропозицію, щоб голова призначив ...” або “Вношу пропозицію, щоб збори обрали...”. Як правило, у пропозиції повинні бути вказані кількісний склад, строки повноважень і функції комісії. Якщо в завдання комітетів/комісій входить формулювання програми дій з обговорюваного питання, вона повинна складатися з прихильників запропонованих заходів. Якщо ж її призначення бути лише дорадчим органом, до її складу мають увійти особи, які представляють усі точки зору, що мають безпосереднє відношення до опрацювання питання.

У разі відсутності інших пропозицій зі сторони голови присутня особа, яка отримала більшість голосів, або ж висунута головою стає на чолі комісії. Але може бути вирішено, щоб комісія сама обрала голову. Зазвичай число членів комітету/комісії непарне, причому запитуються звіти як більшості, так і меншості. Звіт комісії може супроводжуватися пропозицією з приводу програми дій зборів. Пропозиція вноситься головою комітету/комісії, доповідачем або будь-яким іншим членом. Якщо комітет/комісія представила свій завершальний звіт, вона автоматично розпускається, оскільки не буде внесено і не пройде пропозиція передати питання для вторинного розгляду.

VI. Види пропозицій

За Сопером пропозиції діляться на чотири групи: основні, допоміжні, побічні та привілейовані. Відмінність основних пропозицій у тому, що вони представляють єдиний спосіб внесення на обговорення та на рішення головне питання. Всі інші пропозиції суто процедурного характеру. Вони мають на меті підтримання порядку і захисту зборів (побічні та привілейовані пропозиції) або просування основних пропозицій (допоміжні):

а) основні пропозиції

1. Основне питання. Іноді воно розглядається як єдина основна пропозиція. Внесене на розгляд, воно являє собою предмет обговорення зборів. Усе, що робить парламентська група, з початку до кінця зосереджено навколо основного питання.

2. Пропозиція поставити відкладене питання. З цієї пропозиції відкладене питання можна знову поставити на обговорення та голосування. Воно не допускає поправок і дебатів та не розглядається, якщо обговорюється інше питання.

3. Пропозиція переглянути питання. Вноситься з метою знову обговорити пропозицію, яка була прийнята чи відхилена на даному або ж попередньому зібранні. Його може вносити тільки особа, яка голосувала на боці більшості за першої спроби вирішення питання, і в будь-який час, навіть якщо доводиться перервати оратора. Але його не можна ставити на голосування, поки не покінчено з питанням, обговорення якого було перервано. Пропозиція про перегляд не допускає поправок, але може піддатися обговоренню, якщо пропозиція, якої воно стосується, викликала дебати.

4. Пропозиція про скасування. Ця пропозиція закликає до скасування заходів, намічених на попередніх зборах. Допускає поправки та вимагає для проведення дві третини голосів.

5. Пропозиція про встановлення особливого порядку занять. Його мета – організувати розгляд приватного питання в установлений час. Допускає поправки, обговорення, вимагає для проведення дві третини голосів;

б) допоміжні пропозиції

Допоміжні пропозиції мають перевагу над основними і в межах своєї групи розташовуються також за ознакою переваги. Допоміжній пропозиції

віддається перевага на внесення її на обговорення перед іншими, ще не вирішеними питаннями. Але якщо така пропозиція не вирішує питання, обговорення продовжується доти, поки не буде вичерпаний список ораторів. Далі ці пропозиції перераховані в порядку їх переваги:

1) пропозиція відкласти дискусію. За її прийняття питання відкладається до того часу, поки не буде внесено пропозицію знову поставити його на обговорення. Воно не допускає ні поправок, ні дебатів;

2) пропозиція закрити дебати. У разі її прийняття обговорюване питання ставиться на голосування. Не допускає поправок і дебатів та проходить тільки за наявності більшості, не менше ніж дві третини, голосів;

3) пропозиція про обмеження часу. Формулювання: *“Пане голово, я вношу пропозицію обмежити час до двох хвилин на промовця”*. Допускає поправки, але не дебати. Пропозиція збільшити час підпорядковується тому самому регламенту;

4) пропозиція відкласти розгляд питання на певний строк. Якщо вона прийнята, то відкладене питання в оговорений час включається до порядку денного. Допускає поправки та дебати;

5) пропозиція передати питання до комітету/комісії. Допускає дебати та поправки;

6) пропозиція створити комітет/комісію для обговорення питання в цілому. Якщо пропозиція прийнята, скликається комітет/комісія під головуванням уповноваженого з цього питання і розглядає питання, яке очікує на рішення, без дотримання формальностей;

7) пропозиція про поправку. Вноситься на предмет вилучень, змін і доповнень до обговорюваного питання. Також може мати на увазі поділ питання на два і більше самостійних питань, що підлягають окремому обговоренню та за постановою зборів – окремому голосуванню. Допускає поправки і дебати;

8) пропозиція про відкладення на невизначений термін. Фактично присікає можливість заходу. Якщо вона прийнята, відкладене питання ставиться на зборах тільки за умови пропозиції про перегляд. Допускає дебати, але не поправки;

в) побічні пропозиції

Побічні пропозиції не розташовують за ознакою переваги, але з практичних міркувань мають перевагу над усіма пропозиціями, за винятком привілейованих. Для внесення побічних пропозицій (крім тих, що стосуються відступу від регламенту та зняття пропозиції) оратора можна перервати.

1. Пропозиція до порядку обговорення. *“Пане голово! Прошу слова до порядку обговорення”*. Особа, яка висунула пропозицію, вказує, що ведення зборів головою або дії учасника зборів розходяться із установленим порядком. Питання вирішується головою або шляхом голосування.

2. Апеляція з приводу ведення зборів. *“Пане голово! Я не згоден з порядком ведення зборів”*. Голова запитує – чому, і якщо не погоджується, то

ставити питання на голосування: *“Не згодні з порядком ведення зборів головою...”* і т.ін.

3. Парламентський запит (і вимога інформації). Насправді це питання, що стосується процедури або заяв оратора. *“Пане голово! Чи доречно в даний час внести пропозицію про відкладення обговорення”* або: *“Пане голово! Чи не дозволить оратор поставити йому питання?”*. Голова запитує оратора, і, якщо той не заперечує, ставиться відповідне питання.

4. Пропозиція про зняття пропозиції. Вноситься тільки автором пропозиції, про яку йдеться. За відсутності заперечень воно автоматично знімається, в іншому випадку ставиться на голосування. Його не можна голосувати, якщо надходить привілейована пропозиція або ж не закінчена інша пропозиція. Не вимагає повторності. Не допускає поправок і дебатів.

5. Пропозиція про відступ від регламенту. Вноситься для обговорення приватного питання; щодо переваги поступається привілейованим. Допускає поправки, але не дебати. Для проведення потрібно дві третини голосів.

6. Заперечення проти обговорення. Вноситься зазвичай із міркувань доцільності. Не стосується порядку денного. Може перервати оратора, не вимагає повторності, не допускає ні поправок, ні дебатів. Приймається за більшості у дві третини голосів;

з) привілейовані пропозиції

Ці пропозиції користуються найбільшими перевагами та в межах своєї групи за ознакою важливості розташовуються таким чином:

1. Пропозиція про термін наступного зібрання. Доречно повсякчас до оголошення результатів голосування про відкладення. Допускає дебати і поправки.

2. Пропозиція про відкладення зборів. Допустима в будь-який час, крім випадків, коли не вирішено питання про термін наступного зібрання, або оратор ще має слово, або ж іде перевірка підсумків голосування. Не допускає ні дебатів, ні поправок.

3. Пропозиція про перерву. *“Пане голово! Вношу пропозицію про перерву на двадцять хвилин”*. Допускає тільки поправки щодо тривалості, причому обговорюються тільки ці поправки.

4. Привілейоване питання. *“Пане голово! У мене привілейоване питання”*. Воно схоже з пропозицією до порядку денного і завжди має на увазі термінові заходи: припинення безладу, образливих витівок. Може перервати оратора. Не вимагає повторної пропозиції. Не допускає ні поправок, ні дебатів. Вирішується питання головою або ж більшістю голосів.

5. Пропозиція до порядку денного. Якщо регламент встановлений у самому статуті організації або прийнятий спеціальним голосуванням для цього зібрання, голова зобов'язаний дотримуватися його, переходячи від питання до питання по порядку денному. У разі недогляду голови в цьому напрямі учасник зборів може встати і сказати: *“Пане голово! Маю слово до порядку денного”*.

Пропозиція може перервати оратора. Не допускає ні повторних пропозицій, ні поправок, ні дебатів. Тільки пропозиція про відкладення або про внесення спеціального питання може бути винятком у встановленому порядку денному. Втім, пропозиція, відкладена на певний строк, у вказаний час стає привілейованою.

Техніка ведення дискусії

Завдання фасилітатора/модератора дискусії можна визначити коротко та послідовно: *підготовка* → *ведення* → *спонукання* → *наведення мостів* → *підтримання порядку* → *підбиття підсумків* → *подяка*.

Тому, хто головує на засіданні чи веде обговорення, необхідно обдумати низку обставин:

- *Підготовка*. Багато дискусій і переговорів погано підготовлені, що перешкоджає їх успішному проведенню. Чим краще в цілому і в усіх деталях підготовлена дискусія, тим менше під час неї буде зволікань і непорозумінь.

- *Грунтовність*. Те, що ведучий повинен володіти обговорюваним матеріалом, само собою зрозуміло. Кращою манерою ведення залишається спокійна, незалежна, сповнена влучного гумору та терпіння. Ведучий не нав'язує власної думки. Він утримується від заяв, не будучи “ні рупором, ні гальмом”.

- *Введення, вміння розпочати, “розбити лід”*. Відкривати дискусію варто коротко, виразно, дружжелюбно: *“Пані та панове, відкриваємо засідання, вітаю вас. Порядок денний вам відомий. Чи є зміни або доповнення? ... Ні ... Тоді приступаємо до першого питання ...”*. Найважче відразу направити обговорення у вірне русло.

- *Спонування*. Дискусія можлива тільки у разі рівності партнерів. Головуючий зобов'язаний запобігти “виродженню” її в діалог експертів або в монолог.

- *Конкретність*. В учасників не повинно виникати враження підконтрольності, якщо дискусія протікає нормально. Не варто втручатися і в разі відхилень від теми, якщо вони швидкоплинні. Потрібні досвідченість і чуття, щоб зрозуміти: ось тут ми втрачаємо з уваги предмет обговорення, ухиляємося від теми. Якщо виступаючий абсолютно відходить від теми, слід йому ввічливо на це вказати. Якщо він пропустить попередження повз вуха, можливо варто позбавити його слова.

Насамперед необхідно стежити за поступовістю обговорення, не дозволяти все “звалювати в купу”. Краще повністю роз'яснити одне питання, ніж десять наполовину. Ведучий повинен сортувати заявки на виступи, з'ясовуючи, чи належать вони до обговорюваного питання. Само собою зрозуміло, що неприпустимі одночасні виступи кількох ораторів.

- *Уточнення*. Не завжди учасники обговорення настільки досвідчені, що в змозі чітко та послідовно викласти свої думки. Іноді доводиться допомагати їм, роблячи їх міркування зрозумілими, переформулюючи їх.

- *Підбиття проміжних підсумків.* Час від часу ведучому доводиться підсумовувати дискусію та зіставляти висловлені думки.
- *Дотримання регламенту.* Необхідно стежити за тим, щоб виступаючі не говорили довше відведеного часу. Коли час минув, слід вказати на це.



Замість заяви “Дебати завершені” краще скористатися формулюванням: “Список виступаючих вичерпано”. У першому випадку за рішенням зборів обговорення припиняється, хоча й залишалися бажані. Це може бути сприйнято як “затискання ротів” супротивникам.

- *Заключне підбиття підсумків.* Цього в жодному разі не можна уникати. Особливо потрібно виділити конкретні пропозиції, щоб ділова мета зборів була підтверджена. Інакше учасники розійдуться, вважаючи, що в черговий раз поговорили і знову не буде конкретного результату.

Після завершення дискусії потрібно критично осмислити її.

Дискусії та дебати завжди ризиковані. Точно не можна передбачити, у що вони зрештою виллються. Але створювані ними напруга та збудження цілющі. Поодинці кожен з учасників навряд чи впорається з усіма обговорюваними проблемами. Життєві питання не вирішуються за алгоритмом рішення математичних рівнянь.

Феномен політичної мови та специфіка політико-парламентського дискурсу

Мова політичного діяча не повинна бути ні по-юнацьки палкою, ні театральною, як мова парадних ораторів, що плетуть гірлянди з витончених і важких слів... Основу його промови повинна становити чесна відвертість, завбачливість, розумна увага і турбота

Плутарх

На порубіжжі соціолінгвістики, політичної науки та культурної антропології у 80-90-х рр. ХХ ст. сформувалася нова субдисципліна – політична лінгвістика, фундаментом якої став аналіз мови політики та пошук політики в мові, дослідження простору взаємодії між політичними та мовними явищами⁹.

Витоки політичної лінгвістики віднаходили ще в античній риторичі: проблемами політичного красномовства активно займалися у Давній Греції та Римі, проте ця традиція, як і ораторське мистецтво загалом, виявилася пе-

⁹ Наведено визначення українського етнополітолога, доктора історичних наук, професора Лариси Панасівни Нагорної.

рерваною на багато століть, коли на зміну античним демократіям прийшли феодальні монархії.

Політична мова в її інтерпретації розглядається не лише як інструмент описання тих або інших політичних явищ, а і як чинник активного впливу на політичний процес шляхом формування ціннісних настанов і поведінкових стереотипів.

На думку авторів, для парламентарів неприпустиме використання білінгвізму та диглосії¹⁰ в парламентській діяльності, адже ст. 10 Конституції України єдиною державною мовою визначено українську, а Законом України “Про засади державної повної політики”¹¹ підкреслюється обов’язковість вживання державної мови в органах державного управління.

Важливо пам’ятати, що політична мова – найбільш зримий елемент політичної культури, і водночас – найтонший маркер ідентичності, а мовні символи в руках локальних еліт можуть стати предметом нестримної ідеологізації й міфологізації, чим зазвичай підживлюється політичне протистояння.

Безсумнівно, динаміка та особливості політичного процесу в Україні багато в чому залежать від політичної риторики народних обранців. Адже політична, парламентська риторика представників депутатського корпусу має значний маніпулятивний потенціал, який активно реалізується за допомогою політичних міфів та стереотипів, що імплементуються в свідомість громадян у процесі публічного мовлення.

Парламентське мовлення та парламентська риторика являє собою одну з найважливіших складових сучасної комунікації. Здебільшого теоретико-методологічна база парламентської риторики зводиться до матеріалів зарубіжних та вітчизняних дослідників з питань політичної комунікації, політичного дискурсу та політичної лінгвістики.

Поняття парламентської риторики як керівництва ораторській практиці з’явилося в Англії – країні, що є засновницею сучасного парламентаризму. У 1808 р. вийшла книга члена палати обшин Ірландії В.Гамільтона “Парламентська логіка”. У 1828 р. цей твір юристом-державознавцем, парламентарем

¹⁰ *Білінгвізм* (походить від латинського слова *bilingua*, що означає “подвійна мова”) – специфічний стан суспільного життя, за якого спостерігається і є визнаним факт функціонування й співіснування двох мов у межах однієї держави.

Диглосія (грец. *διγλωσσία* – букв. двомовність) – одночасне існування в суспільстві двох мов або двох різних форм однієї мови, застосовуваних у різних функціональних сферах. На відміну від двомовності та багатомовності, диглосія як соціолінгвістичний феномен передбачає свідому оцінку мовцями своїх ідіомів за шкалою “високе – низьке”, “урочисте – повсякденне”, тобто свідоме ранжування мов за ознаками їх функціональності та престижності.

¹¹ Стаття 1 розд. 1 Закону України “Про засади державної повної політики” визначає, що “державна мова – закріплена законодавством мова, вживання якої обов’язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв’язку та інформатики тощо”.

Р. фон Модем перекладено німецькою. 1886 р. – книга виходить французькою в перекладі адвоката Ж.Рейнака.

Політична комунікація як система інформаційного обміну започаткована на рівні міжособистісної та групової комунікації. Своїм корінням вона сягає періоду античних демократій, згодом набуває поширення як форма парламентських дискусій. Особливо помітним цей процес був, зокрема, у Франції наприкінці XVIII ст., коли почали друкуватися парламентські звіти. Саме такі видання, як “Аннали Національних зборів. Парламентські документи. Офіційний вісник Французької республіки” в серіях “Закони і декрети”, “Парламентські дебати”, “Національні збори”, “Парламентські дебати. Сенат”, “Економічна і соціальна рада” стали важливим джерелом політичної комунікації.

Інтегративні характеристики парламентської риторики зумовлюють інтерес до праць із політичного дискурсу. Цікавою з точки зору парламентського дискурсу є розвідка І.Бентама “Парламентські софізми” (The Book of Fallacies, 1824).

Основи теорії політичного дискурсу були закладені представниками кембриджської та оксфордської філософських шкіл у 50-ті рр. XX ст., які здійснили аналіз лінгвістичного контексту суспільної думки. Серед класичних робіт з цієї проблематики можна відзначити праці Т.А. ван Дейка, М.Фуко, Ю.Габермаса та ін.

На сучасному етапі формування знань про парламентську політичну риторику цікавими є роботи Ю.Ганжурова, Н.Грачова, Г.Поцепцова, Д.Ліллекера, Н.Нагорної та ін. Аналізуючи парламентську риторику, слід також звернути увагу на політичну лінгвістику. У цій царині вагомими є роботи, які проводяться у Великобританії (Ланкастерський університет), Австрії (дослідницький центр “Дискурс. Політика. Ідентичність”), наукових центрах Іспанії та Латинської Америки. У 1994 р. вчені, які займаються такими дослідженнями, об’єдналися в міжнародну мережу CRITICS (Center for Research Into Text, Information and Communicaton in Society). У структурі Міжнародної асоціації політичних наук на постійній основі функціонує дослідницький комітет “Мова і політика”.

Мова відіграє ключову роль у процесі формування в людській свідомості того чи іншого стереотипу, який, у свою чергу, зумовлює характер дій особистості. Ми живемо в епоху знаків, в епоху, коли знакові стимули керують людиною, будучи засобом навіювання та розв’язання соціальних проблем. Ключовим знаковим інструментом виступає слово. Слово та мова – звукове, вербальне відображення змісту або спектральної одиниці феномену, які багато в чому формують уявлення людини щодо того чи іншого явища, беручи участь у створенні суб’єктивної думки та ставлення до об’єкта й предмета уваги. Особливості як змістового, так і формального планів, які відрізняють публічну парламентську промову від побутового, наукового і масового мовного спілкування,

визначають інтерес до її вивчення з боку багатьох гуманітарних дисциплін. У кожній країні публічне парламентське спілкування характеризується як універсальними рисами, так і національно-культурно зумовленою специфікою.

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин найважливішу роль у політичному житті в демократичному суспільстві відіграє інститут парламенту, одним із засобів реалізації владних повноважень у якому виступає вербальна комунікація.



Основна комунікаційна мета парламенту – досягнення консенсусу шляхом публічного обговорення законопроектів і голосування – реалізується публічно на його пленарних засіданнях: в універсальних жанрах доповіді, виступів (інформаційного, дискусійного), питань та реплік.

Парламентська риторика є складовою парламентської комунікації, при цьому вона обумовлює характер парламентського дискурсу. *Парламентська комунікація* – процес взаємодії суб'єктів і об'єктів політики в політичному полі. Парламентський дискурс при цьому виступає полем взаємодії, адже публічний виступ або створення тексту є соціальною дією. Властивості цих соціальних дій визначаються тим, що усний дискурс побудований за допомогою риторичних прийомів. Парламентська риторика спирається на риторичні аргументативні структури.

Політичний дискурс характеризується чіткою прагматичною направленістю, що зосереджена на формуванні суспільної думки шляхом трансляції та оцінки подій і процесів соціального життя. Тому особливості мовного мистецтва парламентаря, використання ним політичної мови мають великий маніпулятивний потенціал.

Сучасна політологічна наука визначає політику як особливий, складний феномен, пов'язаний насамперед із мовленнєвою діяльністю. Суспільство стає більш динамічним і політична комунікація в ньому набуває все більшого значення. Одним із найважливіших комунікаційних компонентів є політична мова. Аналіз її функціонування в суспільстві дає можливість не тільки дослідити особливості самої проблеми політичної мови, а й отримати уявлення про розвиток усієї системи політичної комунікації.

Увага до питань взаємозв'язку мови і політики спостерігається ще з античних часів, та за всієї актуальності, загальнотеоретичної і практичної значимості цієї проблеми існують лише окремі спроби розглянути той чи інший аспект політичної мови. У багатьох роботах, особливо радянського періоду, політична мова не є безпосереднім предметом аналізу. Тут досліджуються, як правило, периферійні питання політичної мови, здебільшого у зв'язку з розглядом інших проблем мови чи політичної комунікації.

При розкритті сутності політичної мови наголошується, що дати визначення цьому феномену досить непросто. Серед дослідників не тільки не існує

єдиного підходу до визначення змісту політичної мови, а й сам термін “політична мова” не є загальноприйнятим.



Політична мова – сукупність вербальних структур, які використовуються у сфері політики і справляють вплив на політичну свідомість індивідів та їх участь у перебігу політичних процесів.

Для означення досліджуваного феномену в науковій літературі іноді вживаються такі терміни, як “спеціальна мова політики”, “спеціальний словник політики”. При цьому до складу політичної мови відносять не тільки спеціальну політичну лексику та термінологію, а й політично не забарвлені мовні одиниці. Політичну термінологію вважають переважно поліфункціональною.

Мова виступає сполучною ланкою політичної спільноти та інструментом підтримки необхідного векторально-інформаційного рівня розвитку суспільства.

Зростаюча роль політики й політиків у світі, перебування їх у центрі уваги засобів масової інформації, співпраця політичних структур і мас-медіа, активізація виборчого процесу, а відповідно і загострення конкурентної боротьби між політиками та політичними силами, що, у свою чергу, призвело до необхідності ефективного впливу на суспільну свідомість, до потреби у цілеспрямованому формуванні громадської думки – саме ці фактори потенціюють значення політичної мови як засобу політичної комунікації.



Політична комунікація – сукупність процесів інформаційного обміну, передачі політичної інформації, що структурують політичну діяльність та надають їй нового значення.

У наш час, коли такі засоби впливу на громадськість, як фізичний примус, насилля почали відходити на задній план, а натомість все більшого значення набувають механізми політичного маніпулювання, мовна комунікація стала відігравати ще більшу роль у політичному житті суспільства, оскільки вона виступає одним із основних і безпосередніх елементів маніпулятивного процесу. В Україні спостерігається підвищення уваги до застосування різноманітних маніпулятивних технологій, особливо в контексті виборчого процесу.

Сучасне мовленнєве мистецтво парламентаря відрізняється великою строкатістю і відсутністю будь-яких загальноприйнятих норм, обмежень. Останнє зумовлено тим, що сьогодні немає єдиних критеріїв відбору та подачі інформації. Газети, телеканали, радіостанції не залежать від держави безпосередньо. Та й самі політики стали вести себе розкутіше.



Мовленнєве мистецтво парламентаря – здатність транслювати або коментувати представником законодавчої влади тактичні та стратегічні пріоритети державної політики, політичної сили або інтереси специфічної частини електорату з метою формування необхідної громадської думки.

Використання мовленнєвих засобів досягнення мети – важливий чинник у стратегії отримання того чи іншого результату політичними гравцями. Тому під час оцінювання та прогнозування подій важливо враховувати зміст мовленнєвих сенсів, які оприлюднюють представники депутатського корпусу, щедро обдаровуючи громадян та цільовий електорат у процесі перманентної боротьби за нішу та важелі впливу у структурі політичного процесу. Також суттєво на якість парламентської політичної комунікації впливає форма реалізації сенсових конструкцій при внутрішньодепутатській взаємодії.

Порівняно із європейською українській політичній мові загалом притаманна агресивна налаштованість і гостра полемічність поруч із браком позитивних ідей, здатних згуртувати соціум.

Загальновідомо, що рівень цивілізованості соціуму визначається забезпеченням “спокійного” фону політичної комунікації і “неконфронтаційність” політичної мови (про це говорить і Л.Нагорна у своїй розвідці “Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики”).

У владу та парламент прийшла значна частка нових людей, які здобули популярність в епоху змін завдяки нестандартним діям та висловлюванням. Диктат цензури в країні частково змінено на ліберальну демократію, у зв’язку з чим політики заговорили мовою, що окреслює контури особистого культурного поля оратора. Останнє зумовлює формування багато в чому негативних стереотипічних характеристик депутатського корпусу серед населення, що зумовлює дискредитацію парламентаризму як інституту демократії і тісно пов’язане зі зниженням рейтингу довіри до Верховної Ради України.

Засоби масової інформації активно підхоплюють та піддають критиці різні застереження, запинки та відверті дурниці, що транслюють народні обранці. Останнє підвищує рейтинг джерела трансляції і відволікає громадян від справжніх причин та характеристик соціально-економічних та політичних процесів, що відбуваються в державі. Сенсаційність – одна з основних якостей сучасного українського політичного мовного простору та спосіб заявити про себе представникам депутатського корпусу.

Слово – найважливіше знаряддя, за допомогою якого політики впливають на маси. Слово – це інструмент, що дає змогу політику створювати значущі для виборців образи, “заряджати” людей енергією, спонукати їх до дій. Діє магія засвідчених, повторюваних слів і формулювань. Вона поширюється із швидкістю електричного струму і намагнічує натовп. Слова викликають чіткі образи крові або вогню, викликаючи болісні спогади про перемоги або поразки, сильні почуття ненависті або любові.

Те, що мова політики є частиною, способом вираження політичної культури суспільства, сьогодні стало очевидним. Змушені констатувати як факт наявність політичного безкультура і відповідно характеру мови, яка за своєю

лексикою часто виявляється ближчою до кухонних сварок, ніж до промов серйозних державних мужів.

Характерною рисою мовної практики парламентаря є оперування різними поняттями щодо визначення певного факту або феномену. Особливо це є характерним для політичних дискусій, де сторони, як правило, займають жорсткі позиції, у результаті чого громадянам доводиться спостерігати зіткнення, боротьбу думок за принципом “хто кого”. У цих битвах у хід ідуть усі можливі засоби, адже задіюється весь маніпулятивний арсенал політичної мови.



Одним із найбільш дієвих знарядь політичної мови є *маніпулятивні терміни* або “ярлики”, які “навішуються” політичним опонентам. Вони створюються і вводяться в обіг із цілком певною метою. небезпека їх у тому, що, входячи в широкий ужиток передусім завдяки ЗМІ, вони приживаються надовго, стають звичними, повсякденними словами, часом заміщаючи, витісняючи інші – суміжні, але менш агресивні поняття.

У політичному дискурсі у процесі трансляції комунікативних навичок представниками депутатського корпусу використовуються різні прийоми – не завжди помітні неозброєним оком засоби впливу на співрозмовника чи аудиторію.

До прийомів мовного мистецтва парламентаря при трансляції ним змістів відносимо:

– *посилання на авторитети* – суспільно-політичних діячів, фахових спеціалістів окремих галузей життєдіяльності суспільства (наприклад: для демонстрації стану ефективності роботи уряду використовують посилання на оцінні судження окремих представників МВФ);

– *гра “влучними” назвами, формулюваннями, синонімами або метафорами* (наприклад: “справа “діамантових прокурорів”, “ніж у спину” української державності і т.ін.);

– *ототожнення* – долучення особи чи політичної сили, яку вона представляє, до сформованого в суспільстві стереотипу (наприклад: “ми здобули перемогу на Майдані”, “я проти олігархічно-кланової економіки” тощо);

– *безальтернативність* – твердження, яке відсікає наявність інших варіантів (наприклад: “або ми йдемо в Європу, або Україну знищать зовнішні вороги та п’ята колона”);

– *навіювання* – твердження, яке проектує ставлення до феномену або факту, що транслюється в специфічному забарвленні, при цьому переконливий тон та манера частіше звучать достовірніше найґрунтовнішого доказу (наприклад: “потрібно люструвати в демократичний спосіб, адже “вуличний суд” компрометує усталені демократичні засади розвитку суспільства, до яких прагне Україна” та ін.).



Поведінка різних аудиторій та сприйняття ними повідомлень, які транслюються представниками депутатського корпусу, багато в чому залежить від:

- ступеня маніпулятивного впливу публічних промов політичних діячів (зокрема дії механізму “масового зараження”, який працює в натовпі);
- важливості безпосереднього спілкування політиків з аудиторією;
- схильності масової аудиторії до сприйняття спрощеної інформації;
- надання масовою аудиторією переваги рішучим, вражаючим уяву висловлюванням політиків;
- ролі “лідерів думок” у передачі інформації;
- селективності аудиторії, тобто вибірковості у сприйнятті інформації;
- не однакової потреби різних типів аудиторії в поданні аргументів “за” і “проти”.

До числа універсальних ознак публічної парламентської мови як особливої форми спілкування в парламентській комунікації слід віднести обмежений набір жанрів та загальні функціонально-стилістичні характеристики, зумовлені єдиною метою комунікаційних характеристик парламенту як соціального інституту, регламентом процедури пленарного засідання і стандартними формами здійснюваної в процесі комунікативного обміну взаємодії.

Слід зазначити, що принципи парламентської риторики, механізми її формування, тенденції розвитку, стійкі моделі мовленнєвого звертання переходять із одного парламентського скликання в інше.

Як характерні риси парламентської риторики необхідно назвати домінування публічного обговорення влади над публічним її здійсненням, агресивність, мітинговість або популізм.

Налаштованість парламентарів на переконання опонентів у своїй перевазі та правильності позицій зумовлює широке використання в промовах різноманітних засобів інформування та мовного й мовленнєвого впливу. Засобами, які побічно вказують на ставлення ораторів до обговорюваних тем, є *словесні маркери*, які можуть бути поділені на кілька груп:

- *маркери психоемоційних станів суб'єктів мови*: лексико-фразеологічні та структурно-граматичні засоби, що відображають психо-емоційний стан промовців. Наприклад, застосування мовних конструкцій “...я (ми/народ) вражений діями, які призвели до кривавих подій”, “не знаходжу слів для висловлення глибокого обурення з приводу...” і т.д.;

- *маркери соціально-групової та професійної складової особистості суб'єктів уваги спікера*. Наприклад, “ганебна корупційна діяльність судів...”, “невідповідність займаній посаді...”, “зрада національних інтересів представниками Коаліції...” тощо;

- *маркери світоглядної (ідеологічної) та інтелектуальної складових особистості суб'єктів уваги спікера*. Наприклад, “комуністичні кати, на руках яких кров мільйонів...”, “звичайно, і кухарка може управляти державою, адже депутат П.І.Б. не має навіть вищої освіти...”;

• *маркери національної, вікової, професійної та гендерної складових особистості суб'єктів мовлення.* Наприклад, “Московія-орда” “хохольське, кацапське...” і т.ін., “...у неї намісто за декілька тисяч доларів. Вона ж жінка, звичайно, на що ж іще витратити свої кошти депутатці ...”.

Публічні дискусії в парламенті України мають певні категоріальні класифікатори. Вони значною мірою вже відпрацьовані зарубіжними дослідниками комунікативних особливостей парламентських дебатів.

Матеріали досліджень свідчать, що в парламентській дискусії окреслюються два *аспекти*:

- змістовий, що пов'язаний із проблемою, яка обговорюється;
- контактний, що пов'язаний із публічною взаємодією учасників дискусії. Змістовий охоплює такі елементи вербальної комунікації учасників:
 - визначення питання, що є предметом обговорення;
 - обґрунтування шляхів вирішення питання;
 - спростування думки опонента щодо розв'язання проблеми.

У контактному аспекті предметом наступної конкретизації є такі об'єкти:

- прихильники певного способу вирішення питання;
- їх опоненти, які пропонують інший шлях розв'язання проблеми;
- учасники дискусії, які не визначилися щодо голосування.

Таким чином, шість зазначених елементів структури парламентської дискусії і є тими основними напрямками вербальних ознак політичної комунікації парламентарів.

Вплив на слухача у будь-якому разі здійснюється шляхом експресивізації та емотивізації висловлювань, використання широкого арсеналу тропів та стилістичних фігур із застосуванням риторичних, у тому числі полемічних прийомів. Найчастіше в парламентській риторичній застосовуються такі *полемічні прийоми*:

- захоплення ініціативи;
- самопрезентація (протиставлення своєї діяльності або діяльності політичної сили, представником якої виступає депутат, опонентів або події за негативного її висвітлення з акцентуацією на конструктивно-корисній власній позиції);
 - нав'язування свого сценарію обговорення теми; підміна тезисів (проанонсована на початку виступу теза не збігається зі змістом виступу);
 - раптовість у використанні доказів;
 - вибір найбільш вдалого часу для викладу вирішальних аргументів;
 - провокація (пропозиція вшанувати пам'ять героїв УПА гімном України. При цьому частина депутатів не встає з крісел через свої ідеологічні переконання, демонструючи таким чином неповагу до державних символів України, що стає предметом публічного засудження);
 - вербальні погрози (“ми змемо цю владу, яка...”, “ініціюю відкриття кримінальної справи проти П.І.Б.”);

– риторичні питання (“така політика – це геноцид українців?”, “чи буде в такому разі існувати держава?”);

– фразеологізми (“відкрито ящик Пандори”, “бачили очі, що брали”, “міцний горішок” і т.д.);

– метафори (про соціальну політику: “пенсійний геноцид”; про історичні колізії української євроінтеграції: “...тоді європейський експрес прослідкував повз українську станцію практично не збавивши швидкість”; у ситуації збройного конфлікту країни-ворогові обов’язково приписують такі індивідуальні людські риси, як “підступність” та “жорстокість” тощо);

– посилення політиків на статистичні дані без згадування джерел інформації, просте перерахування цифр та економічних фактів. Це, у свою чергу, робить виступ беззмістовним щодо реального розв’язання проблеми (“радикальна люстрація”, “підвищення соціальних стандартів” і т.ін.).

Полеміка відрізняється від дискусії, диспуту своєю цілеспрямованістю. Учасники дискусії, диспуту, зіставляючи суперечливі судження, намагаються дійти єдиної думки, знайти загальне рішення, встановити істину. Мета полеміки інша – потрібно здобути перемогу над опонентом, відстояти та затвердити власну позицію. Однак, розгромивши доводи супротивника або продемонструвавши, що наведені аргументи не підтверджують озвучену тезу, можна зруйнувати доказ опонента, але це не завжди означає спростування істинності самої тези.

У парламентській полеміці, як і в суперечці до переможного кінця, допускаються досить жорсткі форми мовної поведінки. Вони існують на межі порушення принципу ввічливості, і хоча згідно з регламентом ніколи не повинні переходити меж особистої сфери, можуть все ж в окремих випадках перетворюватися в суперечки і сварки. Приклади ситуацій публічного парламентського спілкування відображають ті відносини, які існують не тільки і не стільки між окремими особистостями, скільки між носіями різних політичних спрямувань та ідеологій.

Як показує життєва практика, не існує затверджених парламентським ритуалом норм, правил, законів, кодексів мовної поведінки, які в той чи інший час можуть бути порушені: затвердження імперативів парламентського спілкування не є повною гарантією їх дотримання.

Парламентська полеміка може мати на меті консолідацію прихильників, дискредитацію опонентів або навіювання та переконання аудиторії з тієї точки зору, яка є вигідною і впливає на особу: завжди виникають обставини, за яких парламентарі вважають за доцільне не тільки ігнорувати, але навіть діяти всупереч їм. Парадоксально те, що ці “анархістські” дії можуть виявитися необхідними для прогресу в досягненні консенсусу або завоювання парламентської більшості.

Окремо необхідно згадати про парламентський популізм як засіб у реалізації парламентської риторики. У сучасній політичній системі популізм ві-

діграє особливу роль: сьогодні цей комунікативний засіб являє собою універсальні механізми відтворення політичного життя, функціонування і розвитку політичної влади і держави.



Парламентський популізм є, по суті, апеляцією до щоденних потреб і побажань більшості населення. Тому зосередження та акцентуація уваги відбувається або на фізичній стороні буття соціуму (ціна на хліб, комунальні платежі, кредити і т.д.), або на психологічній складовій людського існування (як правило, у формі ненависті за національною, релігійною, ідеологічною ознакою або у формі помилкової гордості за своє походження чи соціальний статус). При цьому існує суттєва різниця між “популярними речами” та популізмом.

Популізм заграє до потреб мас, пропонує легкі рішення та відповідає короткостроковим інтересам. Популярними ж можуть бути і складні мотивації (наприклад вступ до ЄС, що потребує планування та реалізації низки заходів).

В Інституті філології Київського національного університету ім. Тараса Шевченка було проведено розвідку “Функціонування політичної метафори у мас-медійних текстах під час передвиборчих перегонів”. Метафори дають нам змогу розуміти одне абстрактне явище через інше, більш конкретне. У зв’язку з цим дані одиниці широко використовуються в мові політичної риторики як засоби переконання і пропаганди.

Аналізуючи метафоричні моделі, дослідники відштовхувались від методик, які були оформлені в працях Дж.Лакоффа та М.Джонсона, де аналіз моделі потребує опису сфери-джерела (донорської сфери) та сфери-мішені (реципієнтної зони), а також розгляду їх внутрішньої структури. При цьому метафоричну модель утворюють фрейми-описи “типізованої ситуації”, які складаються із слотів, де кожен слот являє собою певний тип інформації, релевантної фрагменту дійсності, що описується.

У лінгвістику поняття фрейму (від англ. *frame* – “рамка”) було введено Ч.Філлмором, який представляв фрейми як когнітивні структури, що “забезпечують розуміння концептів, представлених словами”. Для виділення фрейму потрібно уявляти собі джерело метафоричної моделі. Так, наприклад, фрейм “війна” може реалізуватись у метафорах, які містять у собі компонент, властивий змалюванню збройних конфліктів, наприклад: “Опозиція атакувала парламентську трибуну”.

Проаналізувавши зібраний матеріал, дослідники за кількістю вживань виділили 16 фреймів: війна (36 випадків вживання метафор фрейму); економіка (16 вживань); спорт (15); театр (12); наука (11); антропоморфна (9); медицина (8); релігія (7); природа (6); магія (5); реклама (4); полювання (4); гра (4); транспорт (2); будівництво (1); побут (1).

Окрему групу склали 106 метафор, для яких “донорську” зону визначити неможливо (наприклад: відповідати європейському цивілізаційному вибору; брехня стала формою існування політики; значна частина відповідальності за нинішню ситуацію в країні лежить на помаранчевих лідерах тощо).

Результати дослідження підтвердили концепцію сербських дослідниць Т.Дурович та Н.Сіласкі¹², що під час виборчої кампанії переважають метафори, які мають аналогії зі спортом та війною.

Загалом дослідники дійшли висновку, що серед українських політичних метафор ми подекуди маємо нейтральність настрою, але втім абсолютно не зустрічаємо позитивного сприйняття політичного процесу чи його суб’єктів. Автори зазначають, що це радше не симптом, але результат давнього антитетичного протиставлення розбещеної влади й придушених низів, які, хоч і ставляться негативно до процесів, які відбуваються в державі, але водночас виявляють певну пасивність у прийнятті значущих рішень. Таким чином, політична метафора в українському мас-медійному дискурсі слугує індикатором істинного ставлення народу до своїх обранців і чітко визначає градус напруги в суспільстві.



Мовне мистецтво парламентаря та мовна матриця політичних ідеологій в Україні складається із соціал-демократичної риторики, активних елементів лібералізму, радикалізму та фрагментизованого консервативного забарвлення, пов’язаного з комбінацією патерналістських очікувань від державної влади та ментальних установок особистого вольництва у свідомості громадян.

Політичний дискурс: стратегії та тактики маніпуляцій

Маніпулювання народом, або ж як говорять у політичних колах “електоральними масами”, стало звичним, якщо не повсякденним, явищем не тільки в Україні, а й загалом у світі.

Слово “маніпуляція” походить від латинських *manipulus* – “жменя”, що від *manus* – “рука”, і *pleo* – “наповнюю” та має пряме й переносне, метафоричне, значення. В останні роки саме друге значення – акт впливу на людей або керування ними – стало основним. Німецький соціолог Г.Франке, автор однієї з перших книжок із маніпуляції “Людина, якою маніпулюють”, що побачила світ у 1964 р., дав таке визначення цього поняття: “психічний вплив, який справляється таємно, а відповідно, не на користь тим особам, на яких він спрямований... він не лише підштовхує людину робити те, чого хочуть інші, а й змушує її хотіти робити це”.

Маніпуляція власне не є мовним феноменом. Це універсальне явище, а тому має безліч визначень у різних галузях знання.

¹² *Тетяна Дурович*, доктор філології, доцент факультету економіки Белградського університету, Сербія. *Надія Сіласкі*, доктор філології, доцент факультету економіки Белградського університету, Сербія.



Найбільш повне розуміння сучасної маніпуляції, на думку авторів-укладачів, надає доктор філологічних наук, українська дослідниця В.Зірка у своїй монографії “Маніпулятивні ігри в рекламі: лінгвістичний аспект”. Отже, сучасне розуміння маніпуляції – це програмування думок і прагнень мас, їхніх настроїв і навіть психічного стану з метою забезпечити таку їхню поведінку, яка потрібна тим, хто володіє засобами маніпулювання. Це мистецтво керувати поведінкою людей за допомогою цілеспрямованого впливу на їхню свідомість та інстинкти.

Отже, *маніпуляція* – це основний вияв дискурсу впливу, який реалізує цю головну свою мету на рівні сугестії. Маніпулятивні стратегії реалізують як на рівні масової свідомості (у політичному, рекламному дискурсах, у медіа) у тоталітарних і демократичних суспільствах, під час політичних кампаній, для реклами товарів і послуг, так і на міжособистісному рівні.

Українська дослідниця функціональної лінгвістики та прагмалінгвістики, доктор філологічних наук І.Шкіцька у своїй монографії “Маніпулятивні тактики позитиву: лінгвістичний аспект” визначає, що маніпулятивну *стратегію* репрезентують мовні засоби, ужиті з метою маніпулювання, у поєднанні з певними прийомами структурування та подання інформації. У свою чергу, маніпулятивна мовленнєва *тактика* – це така мовленнєва дія, яка відповідає певному етапу в реалізації тієї чи тієї стратегії і є сукупністю в певний спосіб організованих прийомів справляння прихованого впливу, скерованого на досягнення бажаного ефекту чи запобігання небажаному результату, визначений стереотип (модель) мовленнєвої поведінки, вироблений суспільством і національною культурою.

Українська дослідниця соціо- та психолінгвістики, науковий співробітник Інституту української мови Національної академії наук України, філолог О.Руда у монографії “Мовне питання як об’єкт маніпулятивних стратегій у сучасному українському політичному дискурсі” серед стандартного набору інструментів владного впливу виділяє силу, примус, стимулювання, переконування та маніпуляції. Два останніх інструменти передбачають інформаційний вплив на суспільство. Проте якщо метою переконування є перетворення людей на однодумців, розкриття ідей і планів, побудова комунікації, то маніпуляція передбачає якраз примус, але не фізичний, а психічний. Маніпулятор не переконує, а констатує, що переконання, ідеї і плани в нього такі самі, як і в об’єктів впливу. Від переконування маніпуляцію відрізняє масований вплив, навала сигналів (так званих “месиджів”) суспільству через різноманітні канали й відсутність діалогу. По суті, маніпуляція є нескінченним монологом, в якому якщо й з’являється “опонент”, то найчастіше він виявляється організованим об’єктом, а не суб’єктом комунікації. Перехід владних відносин у дискурсивну форму означає, що сила виявляє себе в праві говорити і в праві позбавляти цієї можливості інших.

Маніпуляції свідомістю залежать, на думку українського дослідника Я.Любового, від соціальної дистанції між елітою та широкими масами і від соціального напруження, що його породжує величина цієї дистанції.

Багато українських та іноземних дослідників сходяться на думці, що сьогодні термін “маніпуляція”, вживаний на позначення специфічного підходу до соціальної взаємодії, що передбачає активне використання різноманітних способів і засобів прихованого примусу людей, замінює термін “макіавеллізм” як образ політичної діяльності, для якої будь-які засоби прийнятні, щоб досягти поставлених цілей (принцип Нікколо Макіавеллі “мета виправдовує засоби”). Його застосування до діяльності засобів масової інформації та політиків позначає дії, спрямовані на програмування думок, прагнень мас і психічних станів населення, закладення у свідомість людей цілей і настанов, що стимулюють до вчинку, вигідного маніпулятору. Кінцева мета таких акцій – керування населенням.

Маніпуляцію визначають як частину технології влади. Влада як когнітивна категорія є тим, що інакше формулюється як “влада мови” – здатність мови нав’язувати світогляд, створювати мовну інтерпретацію картини світу. Маніпулювання мовними засобами дає змогу моделювати змістові акценти та відтінки у висловлюваннях, програмувати семантичний аспект комплексу суджень про світ загалом. За метафоричним висловом відомого американського лінгвіста Д.Болінджера “до мови звертаються з тим, з чим і до психотерапії – для того щоб загортати неприємні істини в кольоровий папір”. Політика як боротьба за досягнення та утвердження влади породжує у сфері мови таке специфічне явище, як *мова політики*. Високий рівень її абстрактності впливає з властивостей самої політики. Центральні поняття політики повинні визначати ідеї та оцінки, цілі й інтереси, віддалені від безпосереднього досвіду громадян. Мова політики – це мова понять.

Вивчення маніпуляцій у політичному дискурсі стало одним із предметів дослідження вже згадуваної політичної лінгвістики.

Дослідники виокремлюють *два напрями розгляду маніпулятивного впливу*. Перший напрям – виявлення особливостей маніпуляції в тоталітарному політичному дискурсі. Його метою є формування особливого типу свідомості – масового, який би поглинув індивідуальну свідомість. Художнім осмисленням застосування мови як основного інструменту впливу на свідомість є роман Дж.Орвелла “1984”, в якому за допомогою “новомови” здійснювався зсув у свідомості народу, контролювалися та скеровувалися його дії. Другий напрям – маніпулятивний вплив у демократичному політичному дискурсі. У цьому разі маніпуляції розглядаються як основний спосіб боротьби за владу в умовах сучасної демократії. Суттєва відмінність між тоталітарним та демократичним дискурсом полягає в тому, що в останньому боротьба за владу ведеться в умовах жорсткої конкуренції, тоді як для тоталітарного дискурсу важливим є зміцнення одноосібної влади, що уособлює борця з явним або ілюзорним спільним ворогом.

Вивчаючи маніпуляцію в рамках політичного дискурсу, неможливо випустити з уваги дотичне до нього явище *пропаганди*, адже сучасні науковці визнають, що пропаганда існує в структурі будь-якого суспільства і може співвідноситися з поняттям “піар” (Public Relations¹³).



Слово “*пропаганда*” походить від назви католицької організації Congregatio de Propaganda Fide (Конгрегація поширення віри), створеної Папою Григорієм XV в 1622 р., і використовується на позначення поширення через засоби масової комунікації політичних, філософських, наукових та інших поглядів і ідей з метою закладення їх у суспільну свідомість та активізації масової практичної діяльності. Пропаганда зводиться до систематичних спроб маніпулювання думками і переконаннями людей за допомогою мови, витворів мистецтва тощо. Від інших способів поширення знань і ідей пропаганда відрізняється спрямованістю на маніпуляцію свідомістю і поведінкою людей.

З-поміж маніпулятивних стратегій політичного дискурсу, розроблених американським Інститутом аналізу пропаганди¹⁴ (керований відомим політологом Г.Ласуеллом) і названих “*техніками пропаганди*”, виокремлюють такі:

- ухилення від істини, що реалізується в тактиці “дозування правди”;
- викривлення істини (тактики повторювання, гіперболізації чи применшення, спрощення понять, замовчування, “підтасування” і фабрикація фактів, подрібнення інформації, “підміна цілей”);
- імунізація висловлювань, репрезентована тактиками посилення на авторитети (“рекомендація”), та використання універсальних висловлювань; “свідчення”, що полягає в підтвердженні свідками правильності висловленої думки;
- модифікація ілюктивної сили висловлювань (тактики категоричної та некатегоричної номінацій);
- групова ідентифікація, яку демонструють тактики інклюзивності (“включення”) та дистанціювання (віддалення); солідаризації – використання семіотичної опозиції “ми” – “вони”, “навішування ярликів”, стереотипізації, “перенесення ставлення/оцінки (“трансфер”)”, що ґрунтується на асоціації описуваних подій, ідей, фактів із цінностями певної групи людей;
- структурування за принципом релевантності, що виявляється в тактиці подання важливої інформації на початку чи наприкінці повідомлення;

¹³ *Public Relations* – зв’язки з громадськістю; організація громадської думки; представницькі функції; формування позитивних настанов та переконань широких соціальних кіл щодо підприємств, установ, організацій чи окремих осіб; організація спеціальних подій, наприклад конференцій, конкурсів тощо; виступи керівників підприємств на торговельних, промислових та інших форумах; публікація рекламних або іміджевих брошур, аудіовізуальних матеріалів, щорічних звітів-оглядів тощо.

¹⁴ *PropagandaCritic.com* offers analysis, with current and historical examples, of rhetorical tactics often used by propagandists, based on the framework developed in the 1930s by The Institute for Propaganda Analysis (IPA).

– позиціонування (самопозиціонування, позиціонування опонентів, програми), яка реалізується через використання мовних засобів, характерних для групи, на яку справляється вплив, через тактики вихвалання, посилення на попередні заслуги, “своє коло”, “свій хлопець”. Тактика “спільна платформа” базується на бажанні людей бути подібними до членів спільноти, до якої вони належать чи хочуть належати.

Варто зазначити, що дослідники, зокрема К.Нікітіна, слушно наголошують на необхідності розмежувати поняття “політичний дискурс” та “політичний дискурс ЗМІ”. Ці два види дискурсу, маючи спільну сферу інтересів – політику, не є ідентичними. Наприклад, виступ політика на конференції, засіданні, круглому столі – це елемент політичного дискурсу. Трансляція події по телебаченню, на радіо чи висвітлення її на сторінках друкованих чи електронних видань – це політичний дискурс мас-медіа. Текст закону належить до політичного дискурсу, а новинне повідомлення про його прийняття – до політичного дискурсу ЗМІ. Отже, політичний дискурс ЗМІ виникає на перетині політичного дискурсу та дискурсу ЗМІ, тобто первинного й вторинного текстів, тексту від першої особи й тексту, інтерпретованого іншою особою, загальноприйнятись певного типу поведінки.

Психологічні особливості мовного повідомлення у законотворчому процесі

Спільність психічного стану оратора й аудиторії – найвищий прояв майстерності публічного виступу. Ставлення оратора до предмета промови, його зацікавленість, переконливість викликають у слухачів відповідну реакцію. Головні показники взаєморозуміння між комунікантами – позитивна реакція на слова оратора, зовнішнє вираження уваги у слухачів (їхня поза, зосереджений погляд, вигуки схвалення, посмішки, сміх, оплески), “робоча” тиша в залі. Контакт – величина змінна. Він може бути повним (зі всією аудиторією) і неповним, стійким і хитким у різні фрагменти проголошення промови.

Тож мовне повідомлення як єдине ціле, в якому втілюється весь зміст виступу депутата, має свої психологічні особливості.



Прийом психологічно обумовленої композиції мовного повідомлення депутата відображає необхідність будувати виступ таким чином, щоб він був продуманим, відповідав специфіці парламентської діяльності.

Білоруський дослідник, кандидат психологічних наук І.Кібак у монографії “Психологія особистості депутата” виділяє певні правила формування мовного повідомлення парламентаря.

- *Правило пріоритетності мети повідомлення депутата.* Досягненню мети підпорядковується не тільки формування змісту мовного повідомлення депутата, а й відбір елементів мови, їх комплексне використання (такою ме-

тою у депутатів виступає, наприклад, підготовка пропозицій та зауважень до проекту закону).

- *Правило розв'язуваного психологічного завдання в законотворчому процесі.* В остаточному підсумку всі психологічні підходи, завдання, прийоми, дії, правила мовного повідомлення та обміну творчої діяльності депутата в закони не є самоціллю. Вони обслуговують процес отримання законотворчого результату, забезпечують його відповідність. У зв'язку з цим уся психотехнологія законів творчості визначається метою і його завданням. Такими психологічними завданнями, які розв'язуються в законотворчій діяльності за допомогою мови, можуть бути: досягнення взаєморозуміння по законопроекті; зняття психологічних бар'єрів, що виникають у депутатів при обговоренні та прийнятті законопроекту; правомірний психологічний вплив; встановлення психологічного контакту в інтерпретації їх істини та ін. Правильний відбір психологічного законотворчого завдання, відповідної мети і становить суть виконання цього правила. Кожне із завдань реалізовується при використанні відповідних психотехнік, мовних і немовних засобів у комплексі.

- *Правило структурно-сислової організації у виступі депутата із законопроекту.* Структура змісту проекту закону у виступі депутата строго підпорядковується правовим і психологічним стратегіям. План, зміст виступу мають силу, якщо вони логічні та структуровані, тобто кінцевий сенс складається з послідовного ланцюга питань і підпитань, що перебувають у строгій логічній підпорядкованості та обґрунтовано перетікають один в одний. Депутату, щоб опанувати парламентською майстерністю, необхідно докладати особливих зусиль для правильного формулювання думки. Корисно, наприклад, найретельнішим чином розробити план виступу по законопроекті (правовій нормі), намітити логічний ряд питань і підпитань, продумати їх взаємозв'язок.

- *Правило лексичного опрацювання виступу із законопроекту.* Велике значення має не тільки змістова сторона – “про що сказати?”, а й логіко-лексична – “як сказати, якими словами?”. Слова слід підбирати так, щоб у суб'єкта права (депутата) та інших учасників законотворчого процесу у спілкуванні не викликати негативних емоцій, реакцій, які можуть зірвати доповідь, співдоповідь або виступ на пленарному засіданні, засіданні постійної комісії тощо.

- *Культура мови й етикет депутата.* Мова депутата під час офіційної розмови з колегами-депутатами та посадовими особами, представниками інших держав повинна відповідати вимогам державного-правового статусу й нормам цивілізованого, парламентського спілкування. Співвідношення правової та мовної культур депутата передбачає: володіння професійною психолого-правовою мовою: точна побудова речень; знання теоретичних законів і нормативно-правових актів, а також прагнення і вміння змістовно, логічно, точно, лексично зрозуміло оформляти свої думки та почуття. Мовна культура депутата зобов'язує його максимально використовувати багатство словнико-

вого запасу рідної мови. Особливою виразністю має відізнатися мова депутата, якому часто доводиться виступати в ЗМІ та перед населенням.

- *Прийом дотримання норм формальної логіки у законотворчій діяльності є одним з головних засобів аналізу законотворчої діяльності, тобто вчення про загальні закони та вимоги до побудови правових норм, пропозицій, висновків та обґрунтувань щодо законопроектів.*

Дослідником також були виділені серед правил основні вимоги до промови депутата.

- *Правило тотожності.* Усяке твердження треба формулювати точно, однозначно, не допускаючи можливості двоїстих тлумачень. Чим зрозуміліше й точніше сформульована в промові депутата думка, тим більше шансів, що вона буде правильно зрозуміла колегами і допоможе в прийнятті законопроекту.

- *Правило несуперечності.* Якщо два висловлювання про одне й те ж саме містять певні суперечності, то вони не можуть бути істинними. Очевидно, що таке явище неприпустимо в мовному повідомленні депутата. Його судження повинні бути однозначними та точними.

- *Правило аргументації.* Мовне висловлювання будується правильно, якщо містить не тільки твердження, але і їх аргументацію. Формальна логіка вимагає, щоб теза доповнювалася обґрунтуванням. Недостовірна, сумнівна та поверхнева аргументація не прийнятна в колі парламентарів. Актуальним є застосування системної моделі аргументації, яке дає змогу: виявити процедуру формування вихідних суджень аргументації; наочно уявити процес аргументації; реконструювати модель світу пропонента; виявити ієрархію цінностей пропонента. Крім того, застосування системної моделі аргументації до конкретного тексту дасть змогу побудувати “інтелектуальну модель” пропонента, тим самим внівши ясність і точність у розуміння тексту, а також розкрити процес обґрунтування суджень, що є вихідними посиланнями в “дереві” аргументації.

Застосування даної моделі покликане забезпечити не тільки дослідникам, а й законодавцям більш “глибинне” розуміння тексту, крім того, в результаті застосування моделі з’являється можливість оцінки загальної логічної культури пропонента.

- *Правило достатньої підстави.* Твердження правильне, якщо воно належним чином обґрунтоване, якщо є поважні аргументи, які безумовно і точно підкріплюють його істинність. Мовне повідомлення депутата ефективне, якщо обґрунтуванням і аргументам відводиться більше уваги, ніж прямим твердженням.

- *Правило логічного парламентського мислення.* Знаходження і систематизація певних схем правильного розгляду правових норм щодо законопроекту – важливий процес. Вивчити логіку та практично застосовувати її цілком можливо, незважаючи на складність формальних умовбудов.

Логічний підхід лежить в основі формально-нормативного методу теоретичного та професійного парламентського мислення. Саме логіка парла-

ментського мислення виділяє правові поняття, встановлює зв'язки між ними, класифікує норми на основі певних критеріїв, упорядковує і систематизує їх, перетворює в логічно несуперечливе ціле. Інакше кажучи, йдеться про деонтологічну логіку, але поза причин, що породжують норми.

• *Правило раціонального парламентського мислення* припускає, що вивчення правових закономірностей має спиратися на об'єктивний аналіз реальних фактів у суворій відповідності з правилами логіки. Раціональне мислення засноване на визнанні загального причинно-наслідкового зв'язку подій і явищ. Іноді в обмеженості можливостей раціонально-понятійного мислення вбачають показник його неспроможності, пропонуючи перейти від нього до так званого “дискурсивного” або “діалогістичного” мислення. Проте залишається незрозумілим, якою ж саме може бути основа такого мислення, якщо не логічною, і з якої причини результати “нераціонального” мислення повинні виявитися більш достовірними, якщо невідомо навіть, якими способами вони будуть досягатися та перевірятися, оскільки інших способів, крім раціональних, наука ще не виробила.

Зрозуміло, слід враховувати, що прийняття раціоналістичної установки зовсім не означає “можливості відшукати якусь привілейовану, що забезпечує однозначність і безпрограшність... когнітивно-раціональну систему координат, якою можна було б передоручити свободу і відповідальність ставлення людини до світу, коли людина, вставши на позиції раціональної свідомості, виступала б просто рупором, транслятором якоїсь безумовної істини...”. У цьому сенсі вивчення правових закономірностей повинно мати не тільки раціональний, а й критичний, творчий характер.

• *Прийом використання психотехніки промови депутата в парламентській діяльності.* Усі психологічні засоби мови необхідно не тільки використовувати, а й варіювати відповідно до змісту сказаного. Психотехніка в парламентській діяльності – це система спеціальних і цілеспрямованих психологічних засобів і прийомів, що дають змогу депутату ефективно впливати на психіку і свідомість суб'єкта права, учасника законотворчого процесу з метою реалізації певних парламентських (законотворчих) завдань. Основні правила тут такі:

1) *правило професіоналізму* промови депутата проявляється через його професійну компетенцію, професійні знання юриста, економіста, соціолога і т.д.; у парламентських читаннях, дискусіях, під час розробки та прийняття законопроектів, законодавчих рішень та ін. Професіоналізм парламентської промови вимагає, насамперед, володіння понятійним апаратом у певній галузі знань і точного вживання відповідної термінології з конкретного законопроекту;

2) *правило різноманіття* – полягає в застосуванні різноманітних психотехнік мовного висловлювання у згоді з логікою та змістом виступу. Говорити тільки мовою статей проекту закону, дотримуватися вимог нормотворчої техніки, регламенту та інструкцій, стверджувати без доказів рівним невиразним

тоном із перерахуванням цифр або зачитуванням витягів із висновків, обґрунтувань – значить говорити сухо та непереконливо;

3) *правило акцентування* – вимагає залучення уваги всього депутатського корпусу. Виділення найважливіших положень висловлювання (правових норм), проміжних констатацій і висновків може проводитися технічними засобами;

4) *правило живої розмовної мови депутата* – констатує той факт, що найбільш зрозуміла для слухача жива розмовна мова, яка завжди повинна бути різноманітною, емоційною, виразною;

5) *правило вибору стилю парламентської мови* – проявляється в єдності прийомів використання засобів мови. Вибір стилю мови депутатом має завжди відрізнятися стильовими особливостями при виступі на пленарному засіданні, засіданні постійної комісії, парламентських і громадських слуханнях і в інших випадках. Існують і так звані парламентські обставини, що потребують гнучкої видозміни стилю залежно від того, з ким говориш, про що говориш, чого потрібно досягти в результаті.

• *Прийом діалогічності парламентської мови* визначається зацікавленістю депутатського корпусу в тому, щоб доповідач говорив більше по законопроекті. Парламентська мова не часто має строго монологічний характер: згадаймо промови депутатів, виступи перед виборцями з доповідями на парламентських і громадських слуханнях, де більшу частину часу займає діалогічна форма.

Політична мова взагалі і парламентська зокрема – це особлива знакова система, призначена для досягнення консенсусу, прийняття і обґрунтування політичних і соціально-політичних рішень в умовах плюралістичного суспільства, в якому людина є активним суб'єктом політичної дії.

Однією з визначальних функцій, яка виділяє політичну мову із загального мовного контексту, є функція переконання та контролю. Використання виражальних можливостей мови, підбір мовних знаків, наділення термінів та понять певними значеннями – усе це в політичній мові спрямовано на справляння впливу як на індивідуальну, так і на масову політичну свідомість та контроль за поведінкою громадян. Для політичної мови такий вплив є визначальним у політичній комунікації.

Відокремлені функції не вичерпують увесь спектр використання політичноромовних знаків, оскільки відомо, що політична мова сприяє виробленню суспільного консенсусу, тобто збігу в поглядах і діях суб'єктів політики, організації та координації політичної діяльності (цільовому об'єднанню ресурсів для досягнення певної мети та упорядкування дій різних частин системи), прийняттю й обґрунтуванню політичних рішень (тобто технологічна реалізація політичної влади в управлінні соціальними процесами, коли через конкретні політичні рішення політична влада втілює свою волю в управлінський процес на основі фактів і матеріалів, що є підставою для прийняття політичного рішення). А коли політична мова має завдання мобілізувати громадян для проведення певних ак-

цій, особливо у передвибірчій боротьбі, вона слугує об'єднуючим символом, який забезпечує згуртованість групи "ми" до групи "вони", коли мова керує не тільки увагою публіки, а також її судженнями, думками, поведінкою та діями.

Комунікативні перешкоди для політиків в умовах глобалізації

Характерною рисою сучасної епохи є інтенсифікація процесів глобалізації, становлення єдиної економічної, фінансової, інформаційної системи у світі, розмивання соціокультурних бар'єрів, що традиційно існували між державами та народами.

Про багатогранність феномену глобалізації, складність прогнозування перспектив її розвитку свідчить зумовлена сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, що мають природно-природні, технологічні, соціально-політичні та духовні корені.

У наш час формуються основи мегасуспільства, загальні ціннісні установки якого намічені в концепції сталого розвитку, прийнятій конференцією ООН із "Навколишнього середовища і розвитку" в 1992 р. в Ріо-де-Жанейро, що отримала підтвердження в 2002 р. на Саміті ООН у Йоганнесбурзі і в 2012 р. на ювілейній конференції ООН ("Ріо + 20"). Відповідно до цієї концепції керована з позицій "сталого розвитку" глобалізація повинна привести до гармонії соціальні, економічні та екологічні зв'язки та відносини у світі.

У переході суспільства до сталого розвитку все більшу значимість набувають інформаційні, комунікативні складові, що дають можливість забезпечити отримання та поширення нових наукових, технологічних, економічних, екологічних й інших знань, передачу з покоління в покоління високих гуманістичних цінностей.

Очевидно, що передумовою та супутнім фактором глобалізації є мова спілкування, у ширшому контексті – глобальна свідомість. Без такого об'єднуючого фактора, як мова, – інструменту розумових процесів та індикатора світосприйняття, немислимий діалог культур і єднання свідомостей комунікантів. Етнічні, конфесійні відмінності є передумовами лінгвістичних бар'єрів глобалізації.

Слід при цьому врахувати, що мова є не тільки невід'ємною основою культури, а й людського мислення. Однак у кожного народу семіотична природа мислення і свідомості оповита національно-специфічними сферами.

Глобалізація загострює необхідність комунікування несхожих свідомостей, способів мислення національних картин світу. Зараз лінгвістичні бар'єри стають на шляху глобалізаційних процесів, реалізації ефективної міжкультурної комунікації. Деякі з цих бар'єрів досить складно подолати (маються на увазі сформовані в певній культурі спосіб мислення, система цінностей, розуміння дійсності), інші можна обійти у разі зміни світоглядних установок, соціокультурних умов. Глобалізація покликана якщо не уніфікувати культурні

коди націй, то зробити їх траснаціональними, принаймні прозорими, відкритими, сприяючими або хоча б не перешкоджаючими комунікації.

Доктор філософських наук Н.Мамедов та його колега К.Кабахідзе у своїй статті “Комунікативні бар’єри глобалізації” виділяють шість комунікативних перешкод, що виникли через глобалізаційні процеси: 1) мовний бар’єр; 2) мовленнєвий бар’єр; 3) невербальна комунікація, міміка, жести; 4) розуміння; 5) порушення антиципації; 6) технологізованість комунікації.



Мовний бар’єр пов’язаний із недостатнім знанням мови іншої культури, який необхідний для передачі суті та змісту того чи іншого висловлювання. Лінгвісти у зв’язку з цим виділяють стилістичні, фонетичні, семантичні бар’єри.

Фонетичні бар’єри комунікації виражаються в деформації звуків іноземної мови, їх неправильній артикуляції, а також спотворенні прийнятих інтонаційних норм.

Семантичні бар’єри визначаються передусім полісемантичною природою слів. У зв’язку з цим не для носіїв мови (“*non-native speaker*”) виникає складність у правильному підборі загальноприйнятого значення слова, яке буде відповідати внутрішньому смислового змісту висловлювання.

Стилістичні бар’єри характеризують необґрунтовані для цієї комунікації функціональні стилі мовлення, фігури мови, професійний тезаурус.

Причинами, що породжують мовні бар’єри глобальної міжкультурної комунікації, можуть вважатися такі, що спотворюють сенс мовного висловлювання, перешкоджають розумінню комунікантів.

Мовленнєвий бар’єр. За мовної комунікації виникає необхідність підбору еквівалентних мовних та позамовних явищ для адекватної інтерпретації та передачі думки від носія однієї мови носію іншої мови. У разі вербалізації думки іноземною мовою класична схема мовоутворення доповнюється, як мінімум, двома етапами: 1) переведенням лексичних одиниць із рідної мови на іноземну; 2) функцією відстежування помилок. Ясне та чітке висловлення думки – складне завдання навіть для рідної мови. Можна лише уявити, наскільки точність вираження думки іноземною мовою є важкоздійснюваним завданням. Адекватна передача змісту з використанням релевантних лексичних, стилістичних, граматичних і фонетичних прийомів іноземною мовою, – є ще однією причиною появи лінгвістичних бар’єрів міжкультурної комунікації.

Невербальна комунікація, міміка, жести. Невербальна комунікація виконує важливу функцію у спілкуванні. Засоби невербальної комунікації можуть помилково переноситися на інші культури або неправильно інтерпретуватися, порушуючи перебіг і сенс комунікації. В умовах глобалізації все більш тісної взаємодії східної та західної цивілізацій, паралінгвістичні аспекти міжкультурної комунікації, такі як жести мови, міміка набувають усе більшого значення.



Розуміння – ключова проблема комунікації. Розуміння обтяжується різними національними мовними картинами світу. Розуміння – процес розгортання загальноприйнятого значення в особистісний сенс. Комуніканти в процесі спілкування обмінюються значеннями, які переводяться в особистісні смисли. З цієї точки зору взаємно однозначне розуміння комунікантами – ідеальна мета.

*Порушення антиципації*¹⁵. Антиципація є природним когнітивним механізмом комунікації, яка вибудовує прогноз змісту висловлення партнера по комунікації. В умовах міжкультурного спілкування та когнітивної напруги, пов'язаної з перекладом думки з однієї мови на іншу, процес прогнозування смислів сповільнюється або відсутній зовсім. Таким чином, сповільнюється сприйняття іншомовного сенсу.

Технологізованість комунікації. Унаслідок ускладненості іншомовної комунікації спілкування іноземною мовою найчастіше зводиться до технічного обміну інформацією замість обміну сенсами. Таким чином, відбувається заміна істинної комунікації механічним процесом обміну інформацією.



Відтак сучасні тенденції глобалізації та створення єдиного планетарного інформаційного простору завдяки сучасним високотехнологічним системам комунікації мають доленосне значення для розвитку кожної нації, її суспільного інтелекту, для можливостей рівної партнерської інтеграції тієї чи іншої країни в систему світового інформаційного, освітнього, наукового, мислячого простору, а міжкультурна комунікація стала водночас і наукою, і набором навичок, якими державному службовцю високого рангу обов'язково потрібно оволодіти, оскільки взаємодія під час спілкування з іншою культурою потребує певних знань та умінь, зосередженості на успадкованих та усталених нормах соціальної практики людей, які належать до різних національних та етнічних спільнот.

6.2. Управління конфліктами в парламентській діяльності (стратегії поведінки та психологічні практики)

6.2.1. Політичний конфлікт як різновид соціального конфлікту



Конфлікт – це універсальне явище, яке може виникати в усіх сферах життєдіяльності людини, індивіда, особистості, груп людей, адже сім'я, виробництво, релігія, освіта, армія, власність, держава – це фундаментальні інститути суспільства, де народжуються проблемні

¹⁵ *Антиципація* (лат. *antecipatio* – заздалегідь складене поняття, може означати: 1) передбачення чи здогад; 2) передчасну дію, передчасне настання якого-небудь явища; 3) уявлення, що склалося заздалегідь (упередження)).

ситуації. Людина й створене людьми суспільство виникли 40 тис. років тому, армія й держава – 10 тис. років тому. Відтоді бере початок конфліктна парадигма.

Конфлікт є невід’ємним компонентом будь-якої соціальної системи, у тому числі політичної. Пальму першості в описанні соціального конфлікту більшість дослідників віддають Аристотелю, Платону, Т.Гоббсу, Ж.-Ж.Руссо та ін. Серед фундаторів соціологічної теорії конфлікту – К.Марксу, М.Веберу, Г.Зіммелю та ін. Г.Зіммель вважав конфлікт універсальним явищем, стверджуючи, що безконфліктне суспільство не має механізму саморозвитку.

Саме ця ідея в теорії конфлікту активізує інтерес до вивчення проблеми буття. На думку багатьох політологів, конфлікт є позитивним явищем, оскільки стимулює подальший розвиток системи, в якій він виник. Водночас неконтрольований конфлікт може мати деструктивні наслідки та призвести до знищення його суб’єктів.



Природа конфлікту закладена в сутності суспільних відносин і є їх невід’ємною складовою; сутність конфлікту визначається через:

- поняття *протиріччя чи зіткнення* (у цьому випадку його зміст визначається як протистояння потреб, мотивів, цілей, поглядів людей, їх психологічного складу тощо);
- *уявлення про реакцію людей на певні невідповідності*, які трапляються в їх життєдіяльності (на перепони на шляху досягнення різного роду цілей спільної діяльності, на невідповідну очікуванням поведінку інших, на невідповідність культурних основ і потреб тощо).

В обох цих випадках констатується той факт, що в основі конфлікту лежить несумісність, протиборство різних потреб, інтересів, поглядів, думок, різних уявлень про поведінку та способи досягнення власних прагнень окремої людини чи груп людей.

Тому конфлікт відносять до типу соціальних відношень, в якому його учасники протистоять один одному через несумісність цілей (реальну чи уявну), поглядів, інтересів, потреб, мотивів, тобто через мотивацію (рис. 6.3).

Мотивація					
Потреби			Інтереси		Мотиви
Особисті	Матеріальні	Духовні	Матеріальні	Духовні	Особисті
забезпечення; самореалізація; престиж	матеріальне стимулювання; комфорт	покликання; соціоцентрична орієнтація	економічні; фінансові	методичні; наукові	належності; любові; поваги; визнання; пізнання; естетичності; самоактуалізації

Рис. 6.3. Структура і зміст мотивації

Як видно з рис. 6.3, конфлікти виникають на всіх рівнях незадоволення мотивації людини у її:

- потребах – у харчуванні, безпеці, у належності до групи, досягненні, визнанні, самовизначенні;
- інтересах (духовних та матеріальних);
- мотивах (основних мотиваторах досягнення успіху і професійного зростання) гарантованої зайнятості, комфортних умов праці, можливості просування по службі, винагороди, у компетентному керівництві, у відчутті причетності до справи, приємної дружньої атмосфери, цікавої роботи, задоволення від роботи, визнання особистих досягнень та здібностей;
- діях, що оцінюються за такими параметрами, як: а) тип інформації, яка збирається; б) методи збирання інформації; в) форми подання інформації.



Соціальний конфлікт (від лат. *conflictus* – зіткнення) – зіткнення протилежних суспільних груп особистостей, інститутів, інтересів, поглядів, прагнень з метою реалізації їх інтересів в умовах протидії, пов'язане з негативними емоційними переживаннями.

Соціальний конфлікт є завершальною ланкою механізму вирішення суперечностей у системі суспільних відносин, який ґрунтується на таких соціальних явищах, як “протиріччя”, “антагонізм” і “боротьба” (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Явища, на яких ґрунтується соціальний конфлікт

<i>Протиріччя</i>	<i>Антагонізм</i>	<i>Боротьба</i>
діалектична взаємодія протилежних, взаємовиключних сторін і тенденцій предметів і явищ, які водночас перебувають у внутрішній єдності і взаємопроникненні, виступаючи джерелом саморуху і розвитку об'єктивного світу і пізнання	виступає формою вияву суперечностей та конфлікту між класами, групами, спільнотами, що характеризується непримиримістю соціальних інтересів, позицій, систем цінностей, якій притаманна гострота перебігу та розв'язання цих суперечностей і конфліктів	один із проявів конфронтаційних соціальних процесів, гострий конфлікт між соціальними групами, класами, інтереси яких несумісні або суперечать одному
<i>існує не лише у соціальній сфері, а й у науковій</i>	<i>виникає між людьми і передує боротьбі</i>	<i>існує не лише на рівні ідей, а й людей, суспільств, держав</i>

Із табл. 6.1 видно, що в основі соціального конфлікту лежить суперечність та зіткнення. Це необхідна, але не основна умова. Соціальний конфлікт передбачає усвідомлення протиріччя людьми і суб'єктивну реакцію на нього у формі зіткнення, боротьби, суперництва. Вони і виступають його активними учасниками. Такий спосіб реакції на протиріччя люди обирають тоді, коли порушуються їх корінні інтереси і цінності, або існує реальна небезпека втрати статусу, ресурсів, влади, багатства, престижу, впливу, а інколи навіть території з боку індивіда, соціальної групи, у випадку міждержавних конфліктів – території.



Дослідники розрізняють *об'єктивні та суб'єктивні причини* соціальних конфліктів. Об'єктивні причини зумовлені дефіцитом цінностей та благ різних соціальних груп і як наслідок – нерівним становищем людей; суб'єктивні – усвідомленням суб'єктами суспільних відносин несумісності своїх цілей.

Сприймаючи конфлікт як реальність, важливо чітко усвідомлювати, що він несе в собі як позитивні (конструктивні), так і негативні (деструктивні) наслідки. На думку більшості дослідників, завдання полягає в тому, щоб знайти спосіб зробити його продуктивним. Тому психологічно виправданим у ситуації конфлікту є визначення його “плюсів” та “мінусів” (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Плюси і мінуси конфлікту

плюси	мінуси
виконує своєрідну “діагностичну” функцію; вказує на існуючі протиріччя, нерозв'язані проблеми, необхідність змін, різне бачення перспектив розвитку колективу тощо; об'єктивізує джерело протиріччя і тим самим дає змогу усунути його;	погіршує психологічний мікроклімат організації, установи, колективу, а якщо він зачіпає великі соціальні групи, то і суспільства загалом і, як наслідок, знижує соціальну активність, продуктивність праці;
стимулює розвиток організації, управлінської структури, соціального інституту, відкриває шлях до інновацій; запобігає “застою” індивідуальної і групової життєдіяльності і стимулює їх рух уперед;	послаблює взаємозв'язок між учасниками конфлікту, їх співробітництво;
сприяє групуванню однодумців і тим самим структурує колектив, організацію відносно проблем їх розвитку;	створює конфронтаційність, яка формується між сторонами конфлікту;
у ситуації конфлікту, коли необхідно обрати позицію, виявити своє ставлення до проблеми діяльності підвищується активність його учасників;	сприяє матеріальним, організаційно-управлінським, моральним, психологічним втратам
виконує інформаційно-пізнавальну роль (саме в ситуації конфлікту найчастіше виявляються справжні обличчя його учасників, їх моральні якості, зокрема, такі як принциповість, відповідальність тощо)	

Названі в табл. 6.2 “плюси” і “мінуси” соціального конфлікту характерні для всіх його видів, у тому числі й *політичного конфлікту*, який виступає основним джерелом суспільних змін, оскільки через них певні групи вносять зміни у колективне життя, сприяють руху соціально-політичної системи, утворюючи нові форми інституціоналізованого існування.



Політичний конфлікт – це:

– протиборство політичних суб'єктів, що зумовлене протилежністю їх політичних інтересів, цінностей і поглядів;

– зіткнення, протиборотство різних соціально-політичних сил, суб'єктів політики у їх прагненні реалізувати свої інтереси та цілі, пов'язані передусім із боротьбою за отримання влади, її перерозподіл, зміною свого політичного статусу, з політичними перспективами розвитку суспільства.

У дійсності політичне співтовариство людей формується через їх взаємодію, що передбачає як співробітництво, так і їх змагальність. У зв'язку з цим політичний конфлікт являє собою “різновид (і результат) конкурентної взаємодії двох і більше сторін (груп, держав, індивідів), які оспорюють один в одного розподіл владних повноважень і ресурсів”.

Тоді як соціальний конфлікт являє собою конфронтацію великих соціальних груп з приводу різноманітних ресурсів життєзабезпечення, політичний конфлікт є зіткненням уже інтегрованих інтересів великих соціальних груп, прошарків, класів, суспільства в цілому, виражених у вигляді політичних цінностей, вимог, лозунгів і, як правило, пов'язаних із боротьбою за ресурси влади.



Суб'єкти політичного конфлікту – окремі індивіди, малі і великі соціальні групи, у томі числі й етнічні, громадсько-політичні організації і політизовані соціальні рухи, які виникають на формальній та неформальній основі, економічні та політичні групи тиску, кримінальні групи, які домагаються певних цілей; політичні організації, інститути й окремі лідери. Вони завжди виступають від імені певної соціальної спільноти для захисту своїх інтересів і цінностей заради яких вони об'єднуються у співтовариства, створюють організації й інститути і таким чином стають суб'єктами політичного конфлікту.



Зміст політичного конфлікту полягає в боротьбі суб'єктів політики за вплив у системі політичних відносин, доступ до прийняття суспільно значимих рішень, розпорядження державними ресурсами, забезпечення монополії своїх інтересів і визнання їх суспільно важливими, за все те, що підпадає під визначення влади і політичного панування.

Об'єктом політичного конфлікту виступає політична державна влада, а предметом – володіння нею, її цінностями і символами, облаштування владних інститутів.

Політичний конфлікт завжди організований та інституційований. Він класифікується за предметом та підставою таким чином:

– за предметом (*класифікація Р.Холсти*): територіальні претензії; негативне ставлення до політичного режиму; наявність або відсутність привілеїв у соціальній групі; націоналізм; імперські амбіції; реальні проблеми в різних областях; боротьба за ресурси;

– за підставою (*класифікація Р.Дарендорфа*): за кількістю сторін (двосторонні, багатосторонні); за рівнем (внутрішні, міждержавні, регіональні

конфлікти, світові війни); за інтенсивністю (застосовуються чи ні збройні методи); за рівнем напруженості (конфлікти високої і низької інтенсивності, латентні/приховані); на основі протиріч (етнічні, релігійні, ідеологічні); за предметом спору (території, ресурси, сфери впливу); за способами врегулювання (конфлікти з нульовою сумою, конфлікти (наприклад громадянська війна – виграш однієї сторони означає програш іншої) з ненульовою сумою діляться на конфлікти з позитивною (кожен щось отримує) і негативною сумою (приклад – ядерні конфлікти, геноцид – програють обидві сторони).

Найвищими ступенями політичного конфлікту є *криза* (від грецьк. *krisis* – переломний момент) та *катастрофа* (від грецьк. *katastrophe* – переворот, загибель).



Кризи бувають:

– *політичні* – коли стан політичної системи суспільства виявляється в поглибленні і загостренні наявних конфліктів, різкому посиленні політичної напруженості;

– *урядові* – коли уряд за різних причин (втрата авторитету, невиконання його розпоряджень виконавчими органами) надалі неспроможний вирішувати поставлені перед ним завдання і через вотум недовіри з боку парламенту або за власною ініціативою його членів подає у відставку;

– *парламентські* – коли рішення парламенту розходяться з волею більшості громадян; її результатом є розпуск або саморозпуск парламенту за умов, передбачених Конституцією, та призначення нових виборів;

– *конституційні* – коли попередня Конституція втрачає легітимність і постає потреба у її якісному перегляді;

– *політичних партій* – коли політична партія (як правляча, так і опозиційна) з різних причин втрачає свої соціально-політичні ідеали, програмні цілі, орієнтири, авторитет і вплив серед мас.

Залежно від особливостей прояву та причини виникнення політичної кризи виділяють кризу: *легітимності* (розбіжності цілей і цінностей правлячого режиму з уявленнями більшої частини громадян); *ідентичності* (входження у суперечність із завданнями загальнонаціонального об'єднання і ідентифікації з певною політичною системою етнічних і соціально-структурних розбіжностей великих суспільних груп); *політичної участі* (створення правлячою елітою штучних перешкод для включення в активне політичне життя суспільних груп, які заявляють про свої претензії на владу); *проникнення* (зниження здатності державного управління впроваджувати свої рішення у різних сферах суспільного життя, що є наслідком розбіжності реальної політики і проголошених урядом цілей); *розподілу* (нездатність правлячої еліти забезпечити прийнятне для суспільства зростання матеріального добробуту і його розподілу, гарантувати доступність основних матеріальних благ всім верствам населення).

Екстремальною формою стану політичного життя суспільства, що є результатом різкого загострення політичної та економічної кризи, краху існуючих владних структур, є *політична катастрофа*. Вона супроводжується вкрай важкими наслідками не тільки для політичного життя, а й для самого існування тієї чи іншої політичної системи. Причинами соціально-політичних катастроф є серйозні помилки і навіть провали в політиці правлячих кіл; конфліктні і кризові ситуації в усьому суспільстві, викликані розвалом економіки, міжнаціональними конфліктами, масовим зростанням злочинності, правовим нігілізмом, соціальною незахищеністю громадян. За такої ситуації зазвичай у країні вводиться надзвичайний стан.



Політичні конфлікти і кризи бувають різних видів. Але всіх їх об'єднує те, що вони негативно впливають на авторитет і функціонування владних структур різних рівнів, створюють загрозу існуючій політичній системі, негативно позначаються на умовах життя населення. Водночас політичні конфлікти за умілого і конструктивного управління ними стимулюють позитивні зміни в суспільстві, виступають постійно діючими формами його подальшого розвитку.

Політичні конфлікти сигналізують владі і суспільству про існування розбіжностей, протиріч, про розбіжність у позиції громадян. Цим самим вони стимулюють з боку владних інституцій дії, здатні поставити ситуацію під контроль, перебороти збурення, які виникають у політичному процесі. Тому дестабілізація влади і дезінтеграція суспільства постають не в результаті виникнення конфліктів, а через невміння їх конструктивно вирішувати, а то і просто їх ігнорування.

Постійне виявлення і врегулювання конфліктів виступає запорукою стабільного, поступального розвитку суспільства.

У науці поки що не вироблено універсальної типології політичного конфлікту. Залежно від розбіжностей, що призводять до конфліктів, їх поділяють на *конфлікт цінностей, конфлікт інтересів, конфлікт ідентифікації* (табл. 6.3).



Причинами політичного конфлікту є:

А. Різноманітні форми і аспекти суспільних стосунків, що визначають *розбіжність статусів суб'єктів політики, їх рольових призначень і функцій, інтересів і потреб у владі, обмеженість ресурсів і т. д.* Ці об'єктивні джерела політичних конфліктів найчастіше детермінують суперечності між *правлячою і контрелітою*, різними групами тиску, що представляють інтереси певних сил і ведуть боротьбу за частки державного бюджету, а рівно і між усіма іншими політичними суб'єктами системи влади. Зовнішню напруженість такого роду конфліктів, як правило, вдається погасити достатньо легко, проте викоринити джерела конфліктної диспозиції сторін, різним чином включених у політичну гру, можна тільки шляхом перетворень, які або змінюють саму

організацію влади в суспільстві, або реформують соціально-економічні підстави політичної діяльності конкуруючих суб'єктів.

Таблиця 6.3

Типологія політичного конфлікту

<i>Конфлікт цінностей</i>	<i>Конфлікт інтересів</i>	<i>Конфлікти ідентифікації</i>
Характерний для країн із нестійким державним устроєм. У його основі – зіткнення різних ціннісних орієнтацій (ліві – праві, ліберали – консерватори, інтервенціоністи – ізоляціоністи та ін.), політичних, ідеологічних та релігійних світоглядів. В Україні конфлікт цінностей у процесі свого формування відбувається поетапно від девальвації колективістських цінностей радянського комуністичного суспільства до поширення індивідуалістських цінностей вільного демократичного суспільства	Пов'язаний із зіткненням різних, насамперед політичних і соціально-економічних, інтересів. Конфлікти цього типу переважають в економічно розвинених державах, в яких політичною нормою є боротьба з приводу розподілу економічного "пирога". Зазвичай конфліктуючі сторони орієнтуються не лише і не стільки на досягнення матеріальних благ, скільки на покращення соціального статусу, що створює відповідні передумови для забезпечення такими благами. Конфлікт інтересів у посткомуністичних суспільствах, і в Україні зокрема, був зумовлений приватизаційними процесами. Правляча еліта, використовуючи владні важелі, отримала можливості "прихопити" стратегічно важливі підприємства та перетворитися на економічно панівний клас. Їх приватизаційно-бюрократичні інтереси вступили у суперечність з інтересом широких верств населення, яким обіцяли справедливую народну приватизацію	(ототожнення, уподібнення) Характерні для спільнот, в яких відбувається ототожнення суб'єктом себе з певною групою. Ці конфлікти відбуваються в умовах расових конфліктів, етнічних протиріч, релігійних, мовних протилежностей. Проявляється як суперечність щодо вільного визначення громадянами своєї етнічної та громадянської належності. Визрівання конфлікту ідентифікації в Україні було зумовлене тим, що після краху комуністичного режиму люди одержали право вільного самовизначення

Б. Розбіжності людей (їх груп і об'єднань) у базових цінностях і політичних ідеалах, в оцінках історичних і актуальних подій, а також в інших суб'єктивно значущих уявленнях про політичні явища. Такі конфлікти найчастіше виникають у тих країнах, де стикаються якісно різні думки про шляхи реформування державності, закладаються основи нового політичного устрою суспільства, шукаються шляхи виходу із соціальної кризи. У вирішенні таких конфліктів знайти компроміс інколи досить важко.

В. Процеси ідентифікації громадян, усвідомлення ними своєї належності до соціальних, етнічних, релігійних та інших об'єднань і розуміння ними свого місця в соціальній і політичній системі. Подібні конфлікти характерні передусім для нестабільних суспільств, де людям доводиться усвідомлювати себе громадянами нової держави, звикати до нетрадиційних для себе норм взаємин із владою (як це відбувається в сучасній Україні). Такого характеру суперечності виникають також у тих країнах, де напруженість у стосунках з правлячими структурами викликає у людей прагнення захистити культурну цілісність своєї національної, релігійної групи тощо та підвищити її владний статус.

Виходячи з різноманітності причин політичних конфліктів їх класифікують також за різними ознаками – за: ступенем напруження; зонами і сферами поширення; ступенем і характером нормативної регуляції; ступенем залучання людей; публічністю конкуренції сторін; часом конфліктної взаємодії; структурою і організацією режиму правління; історією та генезисом владних відносин; фазами розвитку.

Кожний конфлікт має свої стадії, які розглядаються: за *В.Смолянським*, як стадії потенційного конфлікту, переходу потенційного конфлікту в реальний, конфліктних дій та розв'язання конфлікту (найчастіше розглядають два основних варіанти закінчення конфлікту – досягнення примирення сторін або їхня непримиренність, тобто створення безвихідної ситуації, нерозв'язності конфлікту; за *Рубіним* – як п'єса, сценарій якої має три дії: визнання суті конфлікту, з'ясування його основних протиріч; досягнення максимуму; спад конфліктних відносин (можливо вирішення конфлікту або перехід у стадію конфлікту з низькою інтенсивністю).

Роль та місце конфлікту в політичному житті суспільства визначається його *функціями*, під якими розуміють наслідки або спрямованість його дії на суспільство в цілому або на окремі сфери життєдіяльності.

Л.Козером і Р.Дарендорфом визначено такі функції конфлікту:

– *сигнальна* (нім. “*Signal*” – подавати сигнал, повідомляти) функція характеризує конфлікт як показник відповідного стану суспільства. Де є конфлікт, там у суспільних зв'язках і відносинах щось розладналося, щось потребує серйозних перетворень. Не можна стверджувати, що пізнавальний бік сигнальної функції конфлікту великий. Як правило, сам конфлікт зовсім не відображає всієї глибини причин, які його породили;

– *інформаційна* функція політичного конфлікту близька до сигнальної, але не тотожна їй. Конфлікт завжди викликаний конфліктними причинами, об'єктивно пов'язаний із ними;

– *диференційна* (лат. *differentia* – поділ, розчленування, розшарування цілого на частини) функція політичного конфлікту визначає процес розчленування, що виникає під впливом конфлікту, який часто проходить через зміни і руйнування попередніх соціальних структур. Спочатку диференційний рух спрямований на розтягування єдиного центру, утворення двох протилежних полюсів, притягуючи до себе окремі елементи попередньої єдності, відбувається процес переорієнтації і перегрупування в ньому соціальних сил;

– *динамічна* (грец. *dynamikos* – силовий, зміна якого-небудь явища під впливом діючих факторів) функція політичного конфлікту була свого часу відмічена марксизмом у відомій характеристиці класової боротьби і соціалістичної революції. Саме марксизм боротьбу класів вважав силою історичного прогресу, а соціалістичну революцію – “локомотивом історії”. У цих визначеннях

підмічена загальна здатність будь-якого конфлікту більш швидкими темпами рухати суспільний розвиток і здійснювати соціальні зміни;

– *інтегруюча* (лат. *integratio* – об'єднання в ціле яких-небудь частин) і *дезінтегруюча* (лат. *desintegratio* – розпад цілого на свої складові) функції пов'язані з тим, що політичний конфлікт не тільки створює умови для згуртування окремих індивідів, груп, партій, об'єднань на основі можливої ідентифікації своєї позиції із загального, але і створює протилежну тенденцію із свого середовища тих, хто займає особливу позицію;

– *демакуюча* (фр. *demasquer* – зірвати маску, виявити) і *маскуюча* (фр. *masquer* – приховувати справжні наміри або дії) функції мають місце, коли, з одного боку, політичні конфлікти виявляють дотепер скриті проблеми суспільства. Люди починають про ці проблеми не тільки думати і говорити, а й намагаються протистояти їх негативному впливові;

– *прогресивна* (лат. *progressus* – розвиток нового, передового; зміна на краще, перехід на вищий ступінь розвитку) і *регресивна* (лат. *regressus* – рух назад, зміна на гірше) функції політичних конфліктів.



Для локалізації конфліктів важливо правильно *обрати способи і стиль поведінки* учасників їх розв'язання. Виділяють чотири основних таких підходи: морально-правовий; примусово-переговорний; силовий; ідеалістичний.

В основі *морально-правового* (нормативного підходу) покладено принцип урегулювання будь-якого конфлікту за допомогою легітимних, чинних правових і моральних норм. *Примусово-переговорний* (реалістичний підхід) полягає у використанні головною діючою особою торгу, який довготривалої стабільності не приносить, а результати переговорів є тимчасовими. *Силовий підхід* передбачає насильницький спосіб вирішення конфліктів. Такий підхід викликає опір і осуд широкого загалу суспільства. За *ідеалістичного підходу* зацікавлені сторони встановлюють прийнятні для всіх взаємовідносини, домагаючись порозуміння зі своїми політичними противниками шляхом взаємних поступок.

Досить поширеним підходом до розв'язання конфліктів є *консенсус* (від лат. *consensus* – однастайність), що означає згоду між суб'єктами політики з певних питань на основі базових цінностей і норм, спільних для всіх соціальних та політичних груп суспільства; прийняття рішень без голосування за виявленням всезагальної згоди.

Важливими у процесі подолання конфліктів є методи *відкладання, посередництва та переговорів*.

Метод *відкладання* використовується на початковому, передконфліктному етапі, коли конфліктна ситуація лише назріває. Він достатньо поширений,

однак малоефективний, оскільки новий конфлікт може спалахнути в будь-який час з новою силою.

Метод *посередництва* застосовується на будь-якому етапі конфліктної ситуації, особливо на етапі її загострення. У ролі посередників можуть виступати особи, яким певна організація доручила ввійти у контакт із конфлікуючими сторонами; установа, яка за родом своєї діяльності покликана розв'язувати конфліктні ситуації (арбітраж); держава, що має найбільше легітимних можливостей (закони, матеріальну базу, авторитет) для вирішення наявних суперечностей.

Метод *переговорів* є найбільш результативним та надійним порівняно з іншими, оскільки він може використовуватись на всіх етапах розвитку конфлікту і завершується, як правило, прийняттям рішень, що влаштовують обидві конфлікуючі сторони. Оптимальними процедурами у вирішенні конфліктів та криз є парламентські дебати, узгоджувальні комісії, громадські суди, різноманітне судочинство.



За правильного регулювання суспільних процесів та державного (публічного) управління політичний конфлікт виступає механізмом саморозвитку суспільства і держави та є природним явищем.

6.2.2. Конфлікт як соціально-психологічне явище

Хоча теоретичне обґрунтування конфліктів в основному склалося в XIX–XX ст., людство від найдавніших початків розвитку постійно шукало способи їх регулювання. Зрештою, здатність особистості долати конфлікти таким чином, щоб це сприяло і особистісному, і суспільному розвитку, часто була одним із головних критеріїв мудрості та ефективності управління. Перші зразки підходів до розуміння та інтерпретації конфліктів передавалися через усну народну творчість, казки, билини, міфи, біблійні історії, сказання та пісні. На наш погляд, саме там закладено підхід до розуміння конфлікту як рушійної сили еволюційного процесу особистості, суспільства, держави і світу в цілому.



Г.Зіммель, який одним із перших увів поняття соціального конфлікту, розглядав його як засіб розвитку суспільства. Учений вважав конфлікт універсальним явищем, а безконфліктне суспільство недієздатним.



Американський соціолог К.-Е.Боулдінг підходить до конфлікту як до невід'ємного елементу суспільного життя та соціальної взаємодії. У своїй праці “Конфлікт та захист: загальна теорія” учений доходить висновку, що сучасні суспільства здатні вивчати і регулювати його.



Л.Козер у праці “Функції соціального конфлікту” звертає увагу на його адаптативну функцію, завдяки якій суспільство пристосовується до змін. Учений розглядає конфлікт як процес суспільної взаємодії,

зокрема, він вважає, що суспільний конфлікт – це боротьба за цінності й претензії на певний соціальний статус, владу і недостатні для всіх матеріальні блага; боротьба, у якій метою конфлікуючих сторін є нейтралізація, завдання шкоди або знищення суперника. Конфлікт, як зазначає Л.Козер, звичайно виникає, коли одна із сторін прагне зберегти певний визначений стан справ, наприклад, соціальний статус чи набути привілеїв, а інша – прагне до його зміни; або тоді, коли обидві сторони прагнуть змінити певну ситуацію, але цілі та способи зміни ними розуміються по-різному.



Проте, на думку З.Фрейда, автора психоаналітичної теорії, причиною міжособистісних, міжгрупових і соціальних конфліктів є витіснені лібідоносні почуття та фрустрована агресія. Первісна людина, як вважає З.Фрейд, потенційно “жива в кожному індивідуумі, так само і в будь-якому зібранні людей оживає первіснообщинна орда; тією мірою, якою сила звички змушує людей формувати групи, ми пізнаємо первісну орду”. Учений зазначає: “Не слід забувати, що починаючи від стадії утворення системи кожний акт, що є об’єктом судження свідомості, має подвійну природу – систематичне і реальне, але несвідоме”. З.Фрейд вказує на два важливих феномени, без яких, на наш погляд, поняття конфлікту не буде повним – це його подвійна природа і несвідоме, яке може проявлятися в конфліктній ситуації, але витoki якого приховані значно глибше, у наших зв’язках із далеким минулим.



Ідею подвійної природи конфліктів продовжує розвивати у своєму дослідженні Р.Дарендорф. Він дає таке визначення: “Термін “конфлікт” я вживаю однаково для позначення суперечки, конкуренції, диспуту і напруженості, як і для відкритих сутичок поміж суспільними силами. Усі відносини поміж групами індивідів зі взаємно несумісними цілями, які у своїй більш загальній формі є бажанням для обох конкурентів отримати те, що є можливим лише для одного, – у цьому розумінні є відносинами соціального конфлікту... Конфлікт може мати форму громадянської війни чи парламентських дебатів або добре врегульованих переговорів...”. Учений звертає увагу на явний і прихований характер конфліктів. Зокрема, він зазначає, що конфлікти треба бачити, щоб вони стали реальністю.

На думку Р.Дарендорфа, “політика свободи – це політика в умовах конфлікту. І протистояння, і рівність мають право на існування в конституції, що спрямована на надання максимальних життєвих можливостей для всіх”. А кращий шлях до свободи – “це стратегічні зміни, що розширюють для людей можливості вибору шляхом надання прав вибору якомога більшій кількості людей”.

Автор розвиває ідею про те, що виражений конфлікт має подвійну природу, приховане глибше коріння, зерно, яке запускає конфліктний процес, про-

те поки його витoki не усвідомлені, увага відволікається на щось інше – значно легше для усвідомлення.

Це підтверджує і системна концепція, згідно з якою проблему не можна розв’язати на тому рівні, на якому вона виникла. Для того, щоб її розв’язати потрібно знайти причину, що її запускає. Наприклад, коли річка забруднена – можна проводити очисні заходи, але якщо завод продовжує скидати в неї відходи, то заходи з очистки будуть малоефективними. Тому існує проблема у ширшому підході до визначення конфлікту, діагностиці та виявленні його “подвійної природи”, у розумінні його глибинної сутності та використанні його для глибшої усвідомленості процесів дійсності.

На потребу в цілісному підході до визначення конфлікту та його вирішення вказують практики сучасного управління. У своїй статті “Конфліктологічна парадигма реформування державного управління в Україні” О.Тертишна зазначає: “Кожна із сил, діючи у політичному просторі, бачить ситуацію ніби зі своєї частини поля і тому, не враховуючи або мало враховуючи альтернативні варіанти, не сприймаючи до уваги протилежних”.

Значним кроком до розширення розуміння поняття конфлікту є процесуальний підхід, засновником якого є А.Мінделл. Розробляючи методи процесуального підходу, А.Мінделл вказує на суспільну проблему, а саме: більшість організаційних і світових лідерів, активістів та політиків, на його думку, мало навчені розуміти людей або допомагати групам змінюватися.

Сучасні соціально-психологічні технології пристосовані для роботи з організаціями не як з механічними сутностями, а як із живими системами – чи то управлінські системи, громади або великі міста.

Для того, щоб приймати зміни і переносити стрес від конфлікту учений пропонує парадигму, що виходить за межі небезпеки і безпеки, війни і миру, насильства і ненасильства.

Процесуально орієнтований підхід не використовує парадигми, яка “воює” з конфліктами. Процесуальна робота базується на давньокитайському віруванні в природу, іменованому даосизмом, який включає в себе всі можливі стану розуму, чи то конфлікт та мир, застій чи прорив.



Автор підтверджує думку про те, що конфліктна ситуація часто є лише прикриттям, так би мовити, дахом для іншого, значно глибшого, конфлікту, що не усвідомлюється, не визнається, або ж не має достатньо цілеспрямованого наміру його вирішувати.

Один із найглибших принципів процесуальної роботи з конфліктами прояснює неспроможність традиційних політичних практик, які не враховують принцип “подвійного дна”, що полягає в неможливості повністю вирішити окремо взятий конфлікт, якщо в той чи інший час не звертатися до того другорядного, що є в тіні або взагалі прихований.

Учений вказує, що хоча конфліктними питаннями, над якими працює організація, можуть бути фінанси, зайнятість, расизм, гомофобія, сексизм, дисбаланс влади, плітки, безпека чи щось інше, – усе це лише ярлики, що слугують прикриттям, щоб відволікати увагу від другорядного. Тому перш ніж вирішувати їх необхідно глибше прояснити, що ще є за ними, про що не говорять, але це можна спостерігати як феномени в поведінці, комунікації чи рішеннях; в протилежному разі другорядне буде спливати і відволікати увагу від задекларованих питань.

Наприклад, припустимо, у парламентській діяльності є конфлікт між двома керівниками. Виявляємо, що начальник – чоловік, а заступник – жінка. У цьому прикладі ярликом проблеми буде “конфлікт у верхах”, але одним із другорядних питань під цим “дахом”, цілком імовірно, буде сексизм. Якщо люди належать до різних рас, то тут може бути замішаний і расизм. Крім того, другорядним питанням може бути політкоректність. Тож усвідомлення причини, що часто прихована за конфліктом, сприяє більш глибокій взаємодії учасників його вирішення.

Більшість процедур вирішення конфліктів і методів примирення зосереджено на прикритті проблеми, без її достатнього дослідження і розуміння того, що це “дах”, тож під час роботи над будь-яким окремо взятим питанням потрібно пам’ятати, що під будь-яким “дахом” у кожного є власний конфлікт і різноманітність невирішених питань, і тому необхідно розкривати ці питання і враховувати їх значення.



Конфлікти є проявом тенденцій, які можна відстежувати раніше, таким чином запобігаючи їх появі, оскільки ефективність спільної взаємодії в парламентській діяльності перебуває під впливом різних чинників: правових повноважень керівників, особливостей стимулювання праці, гендерних, вікових відмінностей, корпоративної культури, психологічної атмосфери, особистісних взаємостосунків та ін. Отже, недосконалість механізмів взаємозв’язку, за яких більшість подавляє меншість та маргіналізуються особистісні потреби, спостерігається дисбаланс на користь системи за рахунок забезпечення базових потреб розвитку особистості, призводить до появи конфліктів, психологічних бар’єрів тощо.

Спираючись на дослідження К.Юнга про симбіоз та взаємозалежність між внутрішніми, психологічними силами та силами зовнішнього середовища та дослідження Р.Дарендорфа про подвійну природу та вплив глибинних тенденцій на розвиток та ескалацію конфлікту, теоретичний та практичний досвід процесуального підходу, ми дійшли висновку про необхідність виділення стадій конфлікту, визначення феноменів, що виявляються у кожній стадії.

Цей алгоритм може бути застосованим у парламентській діяльності з метою діагностики та управління процесом (табл. 6.4):

Таблиця 6.4

Стадії конфлікту

Стадії	Назва процесу	Феномени	Прояви
Перша стадія	Запуск Що запускає процес: поява тригера (спускового гачка) <i>Здебільшого це маргіналізація почуттів, потреб, відмінних думок</i>	Енергія	Активність, ініціативність, креативність, здатність до ризику та інновацій занижена
		Настрої	Відчуття (від гармонії до дисгармонії)
		Стани	Емоційний, фізичний, інтелектуальний (від оптимізму до песимізму; від віри в майбутнє до безнадії; від задоволення до відчаю)
		Атмосфера	Рівень задоволеності знижений. Від сприятливої до загрозованої та нестабільної
		Історії. Плітки чутки	Про що говорять (що на слуху). Поширення анекдотів, пліток, висміювання, сарказм
Друга стадія	Дозрівання Як розгортається процес?	Відчуття часу	Внутрішньо "оцінюється" як стримування чи зависання (ні туди ні сюди)
		Синхронія	Спільність значення зовнішньої події і внутрішнього стану
		Повторюваність подій	Збіг ("ми так і знали"), повторення сценарію
		Знаки	Виділення і зосередження на знаках із зовнішнього середовища (матеріал, що обирає психіка для усвідомлення реальності)
		Уникання (тем, проблем)	Забування, відкладання до кращого часу, зволікання, ігнорування
		Замовчування проблем	Реакція спрямовується на очікування
		Сновидіння	Тривожні сновидіння, безсоння, порушення сну
		Підвищена тривожність	Маргіналізовані і нав'язливі думки
		Стереотипи взаємодії	Формалізується взаємодія
		Симптоми	Тілесні недуги
		Трудоголізм	Безперервна виснажуюча діяльність, кількість завдань постійно зростає
Відчуття часу	Внутрішньо оцінюється як застій		
Третя стадія	Прояв Як проявляється процес? Наслідки	Ситуації	Конфлікти
		Хвороби	Епідемії
		Стихійні лиха	Прояв масового невдоволення. Зростання негативних суспільних проявів, хаосу. Проявляється більше непередбачуваного
		Відчуття часу	Час починає летіти швидко. Події розвиваються динамічно. Внутрішньо оцінюється як прорив

Слід зазначити, що виявлення та усвідомлення феноменів, що виявляються на першій стадії, переводить енергію конфлікту в конструктивне русло розвитку, упереджує появу його деструктивних наслідків.

Розкриємо детальніше стадії конфлікту. На першому етапі можна знайти тригер (спусковий гачок) виділити зерно, що запускає процес і призводить до конфліктної ситуації в майбутньому.

Цей етап характеризується ледь помітними тенденціями, що виникають на рівні відчуттів, водночас, коли відбувається маргіналізація, знецінення потреб, відмінних думок. Коли в системі немає можливості меншості виразити і заявити про себе, тоді в разі маргіналізації виникає дисгармонія між внутрішнім відчуттями і зовнішніми діями. Це можуть бути прояви таких симптомів, як, наприклад, головний біль у процесі прийняття політико-управлінських рішень. У суб'єкта політико-управлінського процесу, який приносить у жертву свої потреби заради інших, може спостерігатися зниження енергії, виникнення відчуття млявості, апатії, зникнення ініціативності. Відчуття часу переживається як "зависання" (ні туди ні сюди), у внутрішньому плані очікуються кращі часи, момент переживається як той, що треба пережити. Іде відчуження від внутрішніх відчуттів себе, захисні механізми блокують і подавляють прояви особистісних потреб. Весь фокус переноситься на інших. В особистості з'являється відчуття, що ризикувати небезпечно і краще не виставлятися. Почуття безпеки сильніше за бажання розвитку. Ситуація оцінюється як така, аби не було гірше, з'являється дискомфорт. Атмосфера сприймається як несприятлива. Частіше згадуються старі часи, з'являються анекдоти, плітки. У такий спосіб колективна психіка долає тривожність та страх, що виникає в системі. Повідомлення несуть подвійне послання, коли немає узгодження між тим, що говорять і як діють. Наприклад, заклики до боротьби з корупцією, з одного боку, і зміцнення та поширення корупційних схем – з другого. Ці подвійні послання проявляються і в не конгруентності на рівні тіла. Наприклад, коли даються обіцянки чи закликаються до справедливості й водночас невербальні знаки через мову тіла демонструють протилежне. Політик, щось висловлюючи, може терти обличчя, дивитися в бік, тіло видає внутрішню знервованість і невідповідність між словами і діями.

На другій стадії відбувається дозрівання симптомів. Процес розгортається, спостерігається повторення сценарію ("ми так і знали").

Відбувається ніби випадіння з часу, коли ігноруються потреби розвитку, відкладається до кращого часу реалізація планів, зволікається з тими питаннями, які мають негативний відтінок. Ця стадія характеризується ігноруванням та униканням певних тем або проблем, можлива поява передчуття, що щось має статися не в кращий бік, збільшується почуття страху проявляти себе чи висловлювати власну думку, що може компенсуватися трудоголізмом.

Негативно-емоційно насичена інформація витісняється, увага більше відволікається на знаки (матеріал, що обирає несвідоме для прояву у реальності), можливі ускладнення симптомів, що переходять у тілесні недуги. У внутрішньому плані можуть з'являтися нав'язливі думки, тривожні сновидіння. Реакції спрямовуються на очікування кращих часів.

На третій стадії ситуація переходить у відкритий конфлікт. Процес прискорюється, стає більш динамічним, супроводжується хворобами, епідеміями, стихійними лихами, зростанням негативних суспільних проявів.

Психосоціальний імунітет системи підірваний і це може спричинити різні негативні прояви.

На різних стадіях конфлікту виникає різне відчуття часу. Коли на першій стадії час сприймається як сповільнений, то на другій стадії виникають відчуття, що час зупинився (застій). На третій стадії відбувається прорив, час летить швидко, що переживається як відчуття епіцентру, потоку, що несе і який не можна зупинити. Події розвиваються динамічно. І коли в перших двох стадіях переважали відчуття прогнозованості, передбачуваності, підконтрольності подій, то третя стадія характеризується непередбачуваністю, збільшенням хаосу.



Таким чином, можна зробити висновок, що всі одноманітні процедури в системі політичного управління, що відстоюють правила вище усвідомлення та емоцій, ігнорують важливі аспекти процесів розвитку та провокують глибинні суспільні конфлікти.

Тож, поважаючи існуючі демократичні форми, важливо враховувати усвідомлення почуттів і атмосфери в одномоментних взаємодіях і інституційних політико-управлінських практиках. А використання в політичному управлінні лінійних, організаційних ритуалів, прав і справедливих процедур буде більш ефективним за умови вираження та оцінки тонких, невербальних переживань та враховування тенденцій, що виникають у процесі взаємодії.

Отже, цей алгоритм відображає динаміку розвитку конфлікту та показує, що маргіналізація почуттів, думок, потреб впливає на тло системи політичного управління та сприяє розгортанню процесів, що провокують конфлікти.

Такий аналіз ініціює зміну неконструктивних, стереотипних уявлень про конфлікт на більш конструктивні та гнучкіші, унаслідок чого може здійснюватись переоцінка всієї конфліктної ситуації загалом.

6.2.3. Соціально-психологічні технології в парламентській діяльності

Одним із найважливіших напрямів розвитку ефективності парламентської діяльності є вдосконалення прикладної сфери науки та імплементація практичних здобутків прикладної психології у сферу парламентаризму. Тож

актуальними є розробка та впровадження соціально-психологічних технологій у парламентську практику, що зумовлено також цілями державної політики щодо створення сприятливих умов для всебічної реалізації “людського капіталу”, посилення його організаційної спроможності, що, на думку вчених, є на сьогодні завданням національного значення.



Соціально-психологічні технології можуть бути ефективним інструментом розвитку сучасної системи управління, засобом удосконалення парламентської діяльності, підвищення організаційної культури в системі парламентаризму та оптимізації управлінської взаємодії в умовах демократизації українського суспільства.

На сьогодні проблемі впровадження технологій в управління присвячено чимало наукових публікацій. Окремі аспекти застосування технологій у політичному контексті розглядалися зарубіжними вченими Г.Ласвеллом, В.Парсонсом, Д.Перлматтером, російськими дослідниками Д.Ольшанським, Є.Сгоровою-Гантман, К.Плешаковим, А.Куртовим і М.Каганом, а також українськими науковцями О.Валевським, Ю.Кальнишем, М.Ільїним, Г.Почепцовим.

Розробці теорії та механізмів психологічних технологій сприяли дослідження З.Фройда, К.Юнга, А.Адлера, Е.Фромма, К.Роджерса, І.Ялома, К.Хорні, Г.Саллівана, Дж.Котлера, Р.Брауна, Р.Нельсон-Джоунс, А.Айві, М.Айві, Л.Саймек-Даунінг, А.Фон Шліппе, Й.Швайцера, а також праці вітчизняних науковців О.Бондаренка, С.Васьківської, П.Горностая, М.Дідик, Л.Карамушки, Л.Орбан-Лембрик та ін.

Технології рефлексивного управління аналізував А.Деркач, технології управління масовою свідомістю – А.Манойло, В.Цуладзе, технології нейролінгвістичного програмування – Р.Бендлер, С.Горін, Д.Гріндер, Р.Ділтс, Г.Кочарян, А.Плігін, технології управління діяльністю та людьми на гуманістичній основі – А.Деркач, В.Жукова, Л.Лаптева, маніпулятивні технології – Г.Грачов, Є.Доценко, М.Мельник, технології проведення інформаційно-психологічних операцій – В.Крисько, О.Шевченко, технології психологічного супроводу навчання – А.Овчаров, психотехнології сугестивного впливу та психокорекції на несвідомому рівні – Є.Безносок, А.Журавльов, І.Смирнов, технології побудови іміджу – Є.Богданов, В.Зазикін, О.Ситніков, П.Фролов, В.Шепель, технології дослідження громадської думки – О.Вишняк, політичні передвиборні та виборчі технології – В.Бебик, М.Варій, М.Головатий та ін.

Питання застосування психологічних технологій та концепцій у державному управлінні постійно перебувають у полі зору українських та зарубіжних фахівців з державного управління: В.Авер'янова, Е.Афоніна, Г.Атаманчука, Р.Войтович, Н.Гончарук, С.Дубенко, В.Майбороди, О.Оболенського, Н.Протасової, М.Пірен, Г.Райта, Г.Саймона, С.Серьогіна, Ю.Сурміна, С.Сьоміна, Л.Пашко та ін.

Т.Невструєва визначила найтиповіші підходи до визначення соціально-психологічних технологій:

- психотехнології як засоби впливу, визначення власне інструментального аспекту;
- визначення певних психотерапевтичних систем або методів як психотехнологій (психоаналіз, нейролінгвістичне програмування);
- психотехнології як технології впливу на індивідуальну та суспільну думку (психотехнології реклами, політики, ідеології, паблік рилейшнз, менеджменту, конфліктології тощо);
- технології як системи цілеспрямованих дій;
- визначення психотехнології як науки.



Соціально-психологічні технології визначаються як:

- психотехнології як засоби впливу;
- визначення певних психотерапевтичних систем або методів як психотехнологій (психоаналіз, нейролінгвістичне програмування);
- психотехнології як технології впливу на індивідуальну та суспільну думку (психотехнології реклами, політики, ідеології, паблік рилейшнз, менеджменту, конфліктології тощо);
- технології як системи цілеспрямованих дій;
- визначення психотехнології як науки.

К.Захаров визначив соціальні технології як алгоритм дій щодо впровадження системи теоретично обґрунтованих організаційних заходів, спрямованих на досягнення заздалегідь поставленої мети, яка полягає у зміні об'єкта діяльності. При цьому такий алгоритм повинен враховувати актуальний стан об'єкта технології та контекст ситуації, ефективно вирішувати поставлене завдання та приводити до подібного результату при зміні соціальних умов.

Потреба в нових підходах до реформування системи парламентських відносин та врахування ролі соціально-психологічних факторів у реалізації цих завдань є важливою передумовою актуальності дослідження теоретико-методологічних засад та механізмів практичного застосування соціально-психологічних технологій як ефективного інструменту розвитку системи парламентаризму, спрямованих на вдосконалення менеджменту управлінської діяльності, підвищення організаційної культури сучасної політичної еліти та оптимізацію управлінської взаємодії в умовах демократизації українського суспільства.



Застосування соціально-психологічних технологій у системі парламентаризму зумовлено специфікою парламентської діяльності і спрямовано на оптимізацію політико-управлінського процесу.

За своєю сутністю соціально-психологічні технології в практичному застосуванні спираються на тенденції сучасного розвитку і можуть бути тим

механізмом, що призводить до нових імпульсів, має опосередкований вплив на парламентську систему, тобто сприяє утриманню та спрямуванню системи до реалізації її місії й розкриття внутрішнього потенціалу політико-управлінської еліти в практиці сучасної парламентської діяльності.

Оскільки в самій природі суспільних процесів закладено протиріччя, що виражається в одночасному прагненні до розвитку і до стабільності, то часто ці два протилежні процеси гальмують один одного. Системний розвиток потребує підсилення, визначення, на якому етапі перебуває система парламентаризму, усвідомлення соціально-психологічних закономірностей, сутності та природи її станів, фокусування на тенденціях, що виникають, та спрямування енергії в необхідному напрямі. Стабільність процесу системного розвитку може забезпечуватись соціально-психологічним супроводом та цілеспрямованим системним впливом у процесі практичного застосування соціально-психологічних технологій у парламентській діяльності.

Визначаючи сутність соціально-психологічних технологій, можна виявити, що їх соціальна складова вказує на поєднаність і зв'язки із соціальними системами, психологічна – повертає до особистості народного депутата та звертає увагу на психологічні феномени, що часто перебувають у тіні, проте можуть відігравати вирішальну роль у суспільних, організаційних, політичних та особистісних процесах.

А саме значення технологій вказує на інструментальність сучасного управління, міждисциплінарні зв'язки, спрямованість на інтеграцію всіх доступних людству знань для більш ефективного розвитку, їх прикладний характер, що забезпечує доступність та можливість застосування в процесі парламентської практики.

Тож сутність соціально-психологічних технологій містить у собі потенційне прагнення до цілісності, урахування різноманітних впливів, допомагає народному депутату подолати системний вплив, за якого, перебуваючи у вирі подій, складно мати неупереджену позицію, бачити цілісність процесу, досягати гнучкості та виходити в позицію спостерігача, навіть перебуваючи у вирі подій.

Застосування соціально-психологічних технологій виводять особистість суб'єкта системи парламентаризму у мета-позицію, де він може бути одночасно в позиції “над ситуацією”, що розширює його систему розуміння та забезпечує особистісну екологію “незанурення”, зберігаючи свіжий погляд на стан справ і глибше усвідомлюючи процес.

Крім того, соціально-психологічні технології через опосередкований вплив, що базується на процесі усвідомлення, гармонізують та поєднують три життєвих центри особистості – інтелектуальний, емоційний та фізичний – у єдиний духовний центр, що є гарантом гуманних, стратегічних, виражених управлінських рішень і дій, розширює особистісні ресурси народного депутата, наснажує та зміцнює мотивацію, допомагає долати виклики, що вини-

кають у процесі парламентської діяльності. Це, у свою чергу, призводить до гармонізації трьох життєвих центрів системи управління: реалізації наміру системи парламентаризму, її місії, зміцнення духу організації, її атмосфери, розвитку людського потенціалу.

Тож соціально-психологічні технології у своїй природі прагнуть бути дієвим механізмом, що дає можливість розширювати ресурси, вивільняє енергію опору, що виникає у змінах та спрямовує її на подальший розвиток.



Соціально-психологічні технології є інструментом управління процесами для досягнення поставленої мети, надають парламентській діяльності структурований характер, прояснюють неусвідомлені тенденції, що виникають в процесі управління, та сприяють глибшій усвідомленості суб'єктів системи парламентаризму.

Крім того, застосування соціально-психологічних технологій сприяє адаптації народних депутатів та допомагає знаходити природні рішення в процесі парламентської діяльності.

Саме про це писав великий учений і мислитель В.Вернадський: “Людина повинна зрозуміти, що вона не є випадкове, незалежне від навколишнього (біосфери або ноосфери) вільно чинне природне явище. Вона складає неминучий прояв більшого природного процесу, що закономірно триває протягом, принаймні, двох мільярдів років.

Проте найбільш важливим є підхід до управління як до живого процесу, сфокусованість на глибшій усвідомленості особистості народного депутата і суб'єкта процесу парламентської діяльності, сценарних механізмів, що виникають у процесі парламентської взаємодії, реакцій, патернів поведінки, мотивів діяльності, емоцій, почуттів. Ігноруючи чи зневажаючи особистісний досвід у процесі парламентської діяльності, неможливо досягнути цілісного сприйняття дійсності та розвитку системи парламентаризму в цілому. На жаль, на сьогодні це є, на наш погляд, великою прогалиною у сфері парламентаризму.

Актуальною проблемою в системі парламентаризму є формування нового цілісного мислення. Ідеї В.Вернадського закликають до розуміння того, що “Ми є жителями планети і можемо – повинні – мислити і діяти в новому аспекті, не тільки в аспекті окремої особистості чи родини, роду, держави або їх спілок, а й у планетарному аспекті.

Це вимагає розширення традиційного сприйняття дійсності та більш глибокого прийняття світового порядку, що сягає від суб'єктивного досвіду особистості народного депутата та виходить за межі соціальних домовленостей до нашої сутності як творчого прояву еволюції Всесвіту.



Тож, виходячи з вищенаведеного, система парламентаризму може розраховувати на власне зцілення та відродження політичної та управлінської еліти тільки якщо зможе створити такі форми професійної

діяльності і мислення, що будуть відповідати принципу цілісності людини і єдності з тими тенденціями, що виникають у природному середовищі і знаходять своє відображення в системі політичного управління. Необхідно постійно створювати можливості для подолання усталених рамок і на рівні особистісного сприйняття, і на рівні системи парламентаризму. Саме про це свідчать слова В.Вернадського: “У нашого життя тепер тільки один шлях – жити самому по собі поза створених рамок, які, правда, дають шану, “славу” і становище, – але виймають душу, розтрачують час і сили. І це є справжня суспільна справа, тому що ті люди, які відчувають у собі силу йти своїм шляхом до наміченої ними вічної цілі, виконують цим самим суспільне служіння, оскільки тільки таке суспільство може бути сильним і не загине під натиском інших у ньому зростаючих організацій – наприклад, у нас під впливом бюрократичного уряду”.

Філософія соціально-психологічних технологій базується на відтворенні природних зв'язків і пошуку природних рішень. І хоча саме розуміння терміна технологій вказує на статичність та фіксованість, що виражається у певних алгоритмах дій, природа їх стабільності швидше тяжіє до залежності від контексту, тенденцій, що виникають, усвідомлення унікальності кожного моменту та пошуку гармонійного рішення. Звичайно ж, це потребує спеціальних знань та навичок їх застосування, що, зрештою, і зумовлює їх вплив та ефективність застосування в системі парламентаризму.



Соціально-психологічні технології в парламентській діяльності – порівняно нове явище і як наукова, цілісна система та соціальна практика потребують глибокого осмислення й обґрунтування, урахування й адаптації накопиченого світового і вітчизняного досвіду для їх практичного застосування та інституціоналізації в системі сучасного парламентаризму.

На перехресті, в якому опинилося українське суспільство, що характеризується пошуком ідентичності, зміною цінностей, потребою у формуванні нового мислення, відродженні української еліти та вихованні нового типу лідерів – управлінців – застосування кращих зразків соціально-психологічних технологій, що довели свою ефективність у науковому і практичному світовому досвіді, є вкрай актуальним.

6.2.4. Коучинг як технологія особистісного розвитку політика

Особистісний розвиток політика, що включає в себе сукупність внутрішніх набутих якостей, проявляється в політико-управлінській діяльності і за умови цілеспрямованого наміру особистості до розвитку сам по собі має трансформаційний вплив на світ.

Способом і технологією, що сприяє особистісному зростанню, є коучинг.



Притча

Жив-був чоловік, який був дуже нещасливим і сумував кожного дня. Нарешті він захотів позбутися своїх страждань і вирішив знайти мудреця, який допоміг би йому. Так він ішов від школи до школи, від книжки до книжки, від країни до країни, і все-таки було ще щось, на що він не знаходив відповіді. І вже коли зібрався померати, з'явився мудрець, і чоловік у відповідь на свої запитання почув: “Ти сам – відповідь на всі свої питання”.

Перефразовуючи цю притчу, можна сказати, що мудрець – це коуч, що зустрівся чоловіку занадто пізно.

Тобто в загальному сенсі коучинг як стиль і філософія лідерства може бути сформульована в цьому короткому твердженні: сучасний політик має бути відповіддю на всі питання.

Коучинг стверджує, що правильно сформульоване запитання вже містить у собі половину відповіді. Технології коучингу спрямовані на формування навичок постановки правильних запитань.

Дж. Уїтмор зазначає, що, опанувавши коучинг, кожен намагається проводити його для самого себе, починаючи з кар'єрних питань і закінчуючи відшліфуванням ударів у гольфі, сюди ж відносять і особисті питання, які важко обговорювати з іншими.

Тому не випадково використання коучингу як прикладної технології особистісного розвитку політика набуває все більшого поширення, оскільки стали очевидними результати його впровадження. Поряд із його складними техніками, що базуються на технологіях менеджменту, психології та бізнесу, все більшої актуальності набувають технології, які легко можуть бути адаптовані і застосовані у сферу політичного управління як для індивідуального зростання лідерів, з метою підвищення ефективності і досягнення результатів, так і як стратегія з управління людськими ресурсами. Адже так чи інакше кожен політик перебуває в ролі коуча у випадках, коли він допомагає членам команди досягати мети. Розширення психологічної компетентності політика та ознайомлення з простими технологіями коучингу можуть бути корисними у щоденній практичній політико-управлінській діяльності.

Саме слово “коуч” (від англ. “*coach*” – екіпаж, карета) означає транспортний засіб, який “перевозить” людей з одного рівня творчості на інший, вищий.

Оксфордський словник англійської мови приводить таке визначення дієслова “*coach*” – “тренувати, вчити, спрямовувати, підказувати, постачати фактами”.

На сьогодні існує досить багато визначень поняття коучинг, найбільш поширені аналізуються нами в табл. 6.5.

Таблиця 6.5

Характеристики авторських підходів

Автор	Визначення поняття “коучинг”
1	2
Міжнародна академія коучингу (ICF)	безперервне співробітництво, яке допомагає клієнтам досягати реальних результатів у своєму особистому і професійному житті; вид консультування і спосіб, який допомагає клієнту чітко визначити свої цілі і завдання, сконцентруватися на їх досягненні і отримувати кращі результати за найкоротший строк з максимальною віддачею, з меншими зусиллями
Т.Голві (Timothy Gallwey), США	мистецтво створення за допомогою бесіди та поведінки середовища, яке полегшує рух людини до бажаних цілей так, щоб це приносило задоволення
Дж.Уїтмор (John Whitmore), Великобританія	новий стиль управління людськими ресурсами, технології якого сприяють мобілізації внутрішніх можливостей і потенціалу працівників, постійному вдосконаленню їх професіоналізму та кваліфікації, зростанню рівня їх конкурентоспроможності, забезпечують розвиток компетентності, спонукають до інноваційного підходу у виробничому процесі; розкриття потенціалу людини з метою максимального підвищення її ефективності
М.Аткінсон (Marilyn W. Atkinson), Канада	наставляти, надихати, тренувати на успіх, розвивати вміння досягати мети
М.Дауні (Myles Downey), Великобританія	процес створення коучером умов для всебічного розвитку особистості клієнта; мистецтво сприяти підвищенню результативності, навчанню та розвитку іншої людини
М.Ландзберг (Max Landsberg), Великобританія	коучинг покликаний підвищити ефективність роботи та вдосконалити професійні навички тих, хто працює разом з вами; основна мета коучингу полягає не в процедурі одностороннього потоку наказів чи інструкцій, а в динамічній взаємодії коуча і підлеглого
М.Лейблінг та Р.Прайор	коучинг визначається як репетитор; інструктор, тренер, як найбільш економічно вигідний спосіб покращання індивідуальної діяльності; як індивідуальне тренування людини для досягнення значущих для неї цілей, підвищення ефективності планування, мобілізації внутрішнього потенціалу, розвитку необхідних здібностей і навичок, освоєння передових стратегій отримання результату
Е.Грант	сфокусований на рішенні, орієнтований на результат і систематичний процес співробітництва, під час якого коуч сприяє покращанню виконання завдань, збільшенню життєвого досвіду, самостійному навчанню й особистісному зростанню людей. Коучинг сприяє розвитку емоційного інтелекту, оскільки покращує здатність розуміти та використовувати емоції конструктивним способом. Ключовим фактором успіху в покращанні виконання роботи є добре керівництво, а ключовим фактором успіху в покращанні керівництва є самосвідомість, тобто наявність сильного емоційного інтелекту
Н.Томашек	особистісно-орієнтоване консультування з усіх питань, які виникають у професійному середовищі, і взаємодія експертів (коуч–клієнт). Мета коучингу – в ході конструктивної розмови спільно знайти шляхи розв'язання проблеми
Дж. Флегерті	коучинг – це щось більше, ніж просто партнерство; в його основі лежить підзвітність одного працівника перед іншим або застосування конкретних дисциплінарних дій, спрямованих на зміну небажаної поведінки
Р.Харґрив	усе, що робить працівник для того, щоб досягнути екстраординарних результатів в умовах змін, складних взаємозалежностей та конкуренції
К.Кован (Chris Cowan)	коучинг як процес, в якому коуч дає невеличкі поштовхи в одному місці, тягне більше в іншому, будучи з тим, що є. Водночас аналізує, що відбувається з клієнтом, і те, що потрібно йому в даний час, узгоджуючи з ним наміри і методи та розширюючи права й можливості у відносинах
С.Беттлі	перевірений спосіб зменшення ризиків провалу і збільшення вашого потенціалу зростання

Закінчення табл. 6.5

1	2
В.Бережна	мотивація і тренування особистості для набуття нових навичок та якостей. На практиці – це синтез методик індивідуального психологічного консультування, соціально-психологічного тренінгу та традиційного наставництва досвідчених спеціалістів над молодими
М.Нагара	технологія управління не лише поточним рівнем конкурентоспроможності персоналу підприємства, а і його перспективною конкурентоспроможністю. Коучинг спрямований на мобілізацію внутрішніх ресурсів підприємства, розвиток необхідних здібностей і навичок з динамічно змінною інформацією, сприяє освоєнню передових стратегій отримання результату завдяки високій мотивації праці, створення атмосфери творчості та ініціативи, підвищення відповідальності за виконання завдань
Е.Денисенко	індивідуальне тренування людини для досягнення значущих цілей, підвищення мобілізації внутрішнього потенціалу, розвиток необхідних здібностей та навичок, засвоєння провідних стратегій отримання результату. Цей метод навчання спрямований на розширення можливостей людини
В.Кулик	філософія, система технологій і методів, спрямованих на постановку та максимально швидке досягнення глобальних цілей за допомогою консалтингової підтримки експертів та тренінгу з безпосередньою участю коуч-консультантів
О.Коваль	вид консультування, що увібрав у себе технології різних видів діяльності, покликаних надавати допомогу – бізнес-консалтингу, тренінгу, психології, психотерапії, менеджменту, моделей навчання спортсменів, технологій наставництва. Разом з тим це технологія розвитку здібностей людини, ефективна допомога по досягненню цілей у професійній діяльності, певний набір техніки постановки “сильних” питань, які допомагають підвести людину до адекватного вирішення питання, допомогти прийняти відповідальність за власний вибір, переживання і дії. Процес коучингу розвиває лідерство, оскільки коуч і партнер–клієнт по черзі лідирують у цьому партнерстві. Коучинг – це не просто інструмент для здійснення змін, коучинг – це своєрідна лабораторія, де відбуваються дослідження, наводиться “порядок у голові” і створюється реальний досвід
Н.Туркулець	соціальна технологія здійснення партнерства в галузі оцінки та корекції особистісних, професійних і поведінкових компетенцій окремих співробітників та їх груп з метою формування трудової мотивації і корпоративної поведінки співробітників організації
Н.Лев, Р.Бала	коучинг в управлінні – це поліпшення продуктивності діяльності; розвиток персоналу; краще навчання персоналу; поліпшення взаємовідносин у колективі; поліпшення якості життя; більше вільного часу у менеджера; більше конструктивних ідей; краще використання майстерності і ресурсів людей; швидка й ефективна реакція в критичних ситуаціях. Велика гнучкість і адаптивність до змін

За визначенням М.Аткінсон та Р.Чоїс, коучинг може бути ефективним як стиль лідерства, що покликаний наставляти, тренувати, надихати на успіх та розвивати вміння управлінців досягати мети. Як технологія коучинг допомагає набути навичок, які необхідні для реалізації творчих здібностей, підвищення особистої ефективності у процесі досягнення мети, а також допомагає пізнати індивідуальні цінності для того, щоб рухатися до найважливішого в житті. Цей метод вчить, як саме слід підтримувати людей, щоб вони могли розкрити свій потенціал.



Найбільш повним є визначення Е.Гранта, за яким *коучинг* – це сфокусований на рішенні, орієнтований на результат і систематичний процес співробітництва, в ході якого коуч сприяє покращанню виконання завдань, розширенню життєвого досвіду, самостійному навчанню й

особистісному зростанню людей. На його думку, коучинг сприяє розвитку емоційного інтелекту, оскільки покращує здатність розуміти та використовувати емоції конструктивним способом. Дослідник робить висновок, що ключовим фактором успіху в покращанні виконання роботи є добре керівництво, а ключовим фактором успіху в покращанні керівництва є самосвідомість, тобто наявність сильного емоційного інтелекту.

На думку Т.Борової, коучинг є рухом до самоактуалізації й самоорганізації. Самоорганізація – природне явище, що здійснюється за об'єктивними законами й забезпечує стійку форму існування системи. Спрямовуючи самоорганізацію на узгодження (між суб'єктом і об'єктом) та усвідомлення об'єктом параметрів розвитку, можна забезпечити продуктивну виробничу діяльність людини у будь-якій сфері. Поняття спрямованої самоорганізації пов'язане з реалізацією узгоджених цілей на основі спрямованого самовпливу. Це управлінська взаємодія, що спрямовує діяльність людини на самоорганізацію й саморозвиток у межах діа(полі)логічно узгодженої й усвідомленої людиною мети.

Зацікавлення коучингом у сфері лідерства зумовило поступові зміни у соціальній свідомості. Усе більше наукових досліджень указують на те, що якість політичного управління нерозривно пов'язана з особистісним зростанням політиків.



Важливим завданням коучингу є розвиток лідерського потенціалу та особистісного розвитку політика, підвищення мотивації команди з метою більш ефективного виконання політико-управлінських завдань.



Коучинг може застосовуватися для діагностики особистісного потенціалу, що допомагає виявити як сильні, так і слабкі сторони ділових та особистісних якостей, визначити можливості для кар'єрного розвитку і загрози для реалізації успішної кар'єри. На основі порівняння сильних і слабких сторін складається перспективний план розвитку особистісного потенціалу, що скерований на забезпечення ділового, особистісного і життєвого успіху.

Європейський інститут ділового адміністрування (INSEAD) визначив коучинг як одну з форм керівництва та втручання, яке сприяє особистісному і професійному розвитку, вивчає свідому й несвідому динаміку групових процесів і сприяє розкриттю потенціалу організації та удосконалює навички спілкування з людьми. Це оптимізує продуктивність і підтримує організаційні зміни в системі політичного управління.

Технології коучингу розвивають лідерський потенціал, впливають на формування організаційної культури та є реальним і стійким джерелом конкурентної переваги в суспільному середовищі.

Це підтверджує думку про значення особистісного впливу на просування змін та ініціативи у сфері політичного управління. На індивідуальному

рівні володіння технологіями коучингу значно підвищує ефективність політичного управління і є дієвим фактором позитивних змін для особистості і значним фактором змін у системі парламентаризму.

А.Адлер вважав прагнення досконалості основною тенденцією розвитку особистості людини. Тож у практичній діяльності коучинг як технологія лідерства може бути засобом постійного оновлення навичок управлінської компетентності та успішного керівництва. Це зростання забезпечується через прийняття ціннісних установок, що є основою коучингу та формують світогляд, певну культуру спілкування і комунікаційні стратегії. Тобто в цілому коучинг потребує формування відповідного мислення, навичок взаємодії та зумовлює поведінку, що передбачає високий рівень усвідомленості і мотивації. На індивідуальному рівні це дає можливість політикам: краще усвідомлювати власні дії і їх мотиви; делегувати відповідальність; ефективно розподіляти час; більше знати, як можна впливати і формувати корпоративну культуру; покращити власні кар'єрні перспективи; запобігати власному професійному “вигорянню” і вигорянню персоналу; підвищувати рівень індивідуальної задоволеності від процесу політико-управлінської діяльності.

Крім того, як зазначає Д.Уїтмор, “глибинний коучинг – це неоціненне джерело допомоги людям у позбавленні від захисних бар'єрів та обмежень, що полегшує їм перехід до особистого внутрішнього керівництва”.

Коучинг допомагає збалансувати внутрішні стани, краще усвідомлювати глибинні потреби та дає інструкції, як більш ефективно використовувати емоції. Адже політик, так само як і кожна пересічна людина, стикається із внутрішніми станами розгубленості, страху, апатії, депресії тощо, що відповідно позначається на реалізації державно-управлінських завдань.



Як прикладна технологія політичного лідерства та особистісного зростання коучинг базується на демократичному стилі керівництва, сформованому системному мисленні та певним чином організований техніці запитань, орієнтований на перспективу позитивних змін та оптимізацію політико-управлінських відносин через співробітництво і налагодження зворотного зв'язку, і водночас, як компетенція менеджменту, допомагає парламентарям реалізовувати цілі та розвиватися через взаємодію.

У випадку, коли процес коучингу здійснюється за участю керівництва, він може розглядатися як один із аспектів політичного управління. Політик виступає в ролі підтримуючої ланки (найчастіше на певних етапах здійснення керівних функцій) для реалізації потенціалу своєї команди. Така ситуація відображає певний рівень партнерського взаєморозуміння в системі парламентаризму, коли адміністрування втрачає свої традиційні риси і переходить у позицію взаємних вкладів у спільну реалізацію потенціалу всіх членів команди. Безперечно, що в такому разі політики потребують спеціальної підготовки та спеціальних знань.



Отже, найкращими передумовами для застосування коучингу під час політико-управлінського процесу є гнучкість ієрархічних стосунків у команді; організація діяльності, орієнтованої на досягнення мети; командні форми роботи тощо. Професійний коучинг – це процес, що насамперед допомагає чітко визначити цілі і готувати політичного лідера до виконання конкретних функцій і завдань.

Коучинг базується на: ефективності за рахунок максимального використання ресурсів команди; самостійному усвідомленні вирішення проблем, що перешкоджають досягненню мети і мотивації діяльності. На цьому передусім ґрунтуються сучасні вимоги до управління персоналом.

Проте для цього необхідні певні умови: коучинг має бути “прийнятним” у культуру системи парламентаризму як “свій” стиль; члени політичної команди повинні мати певний рівень усвідомленості і готовності брати відповідальність; політик повинен сам бути готовим до такої взаємодії.

Коучинг у системі парламентаризму впливає на такі явища, як стреси, напруженість, конфліктогенне середовище, незадоволеність і низька ефективність, оскільки команда, яка налагодила ефективний зворотний зв’язок, екологічну комунікацію, усвідомлює власні мотиви та особистісну роль у досягненні результату, відчуває власну значущість і вагомість, а також має можливість розвивати свої навички і здібності, може швидше рухатися до виконання політико-управлінських завдань.

Види коучингу в політико-управлінській діяльності

У цілому коучинг виступає в проблемному полі парламентаризму в таких видах: як метод політико-управлінської діяльності, як певний стиль управління в організації, нарешті, як форма консалтингу, яка полягає у вивченні функціонування системи парламентаризму, виявленні факторів соціального середовища, особистісних особливостей персоналу, що впливають на ефективність роботи системи парламентаризму з метою оптимізації її діяльності, як вид політико-управлінського консультування. Зведену таблицю видів коучингу ми наводимо нижче (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

Види коучингу в політико-управлінській діяльності

<i>За кількістю</i>	<i>За сферою застосування</i>	<i>За форматом</i>	<i>За ієрархією</i>
індивідуальний	кар’єрний	очний	коучинг топ-менеджерів та керівників
командний (корпоративний)	адміністративний	заочний (інтернет-коучинг, телефонний коучинг)	коучинг команд
	лайф		індивідуальний
	особистої ефективності		самокоучинг

У загальному вигляді у практичній консультативній роботі можна виділити два види коучингу: груповий та індивідуальний. Вибір того чи іншого виду обумовлюється специфікою проблеми, що потребує консультативного розв'язання, а також особливостями контексту, в якому відбувається замовлення на вирішення проблеми.

При цьому використовуються відповідні методи коучингу – бесіди, консультації, рольові та ділові ігри, тренінги, групові заняття з використанням системних технік та психоаналітичних технік тощо.

Індивідуальний коучинг здійснюється спеціалістом-коучем у вигляді індивідуальної бесіди, консультації. Він є найбільш поширеною формою та проводиться передусім з метою вирішення управлінських завдань та досягнення цілей лідерів-політиків і організації.

Необхідною умовою коучингу є забезпечення права на добровільну участь у коучинговому процесі, прийняття допомоги та права самому приймати рішення щодо змін.

Груповий коучинг або коучинг груп полягає в участі у групових формах діяльності та тренінгових програмах. Учасники групової допомоги є суб'єктами своїх власних змін, орієнтованими на самовираження, особистісне зростання і розвиток.

Крім того, учасники коучингового процесу оволодівають новими вміннями, експериментують із новими моделями та способами поведінки. Перевага вказаного методу полягає в тому, що групова робота значно полегшує процес самодослідження, допомагає оцінити власні почуття, установки й вчинки, сприяє саморозкриттю, змінам, формуванню “Я”-концепції, посилює впевненість у собі. На перевагу групового методу вказував відомий дослідник К.Левін. Він висловив думку, що сучасне суспільство недооцінювало важливий тип виховання – навчити людей розуміти і відчувати повноту і складність міжособистісного спілкування.

Групова робота дає можливість розвитку зворотного зв'язку між учасниками, при якому кожен бачить себе очима інших, усвідомлює свою роль у спілкуванні. У вільній і невимушеній взаємодії народжуються нові думки, поняття, схильності. Будь-яка інновація не відхиляється, а підтримується. Усе, що дізнається учасник групи із галузі міжособистісного спілкування, залишається з ним і впливає на його відносини з членами сім'ї, співробітниками, підлеглими і навіть керівництвом – з його оточенням загалом.

Крім того, груповий процес сам по собі приводить до змін, що мають позитивний характер. Ці зміни І.Ялом називає терапевтичними факторами. Серед основних ним виділено: вміння вселяти та підтримувати надію, універсальність переживань, забезпечення інформацією, альтруїзм, корекцію первинної сімейної групи, розвиток навичок соціалізації, імітаційну поведінку, міжособистісне навчання, згуртування колективу, катарсис, екзистенційні проблеми.

Особливо важливим для нас є те, що в груповій роботі діють одні і ті ж самі психологічні фактори. Усі ці фактори взаємозалежні, характер їх взаємодії та “вага” кожного можуть суттєво варіюватися від групи до групи.

Окремим видом коучингу є *самокоучинг*. Завдання коуча-консультанта – навчити учасників самостійно надавати самопомогу. Така форма допомоги спрямована на підтримку особистісної психічної екології – це турбота людини про себе і про своє особистісне зростання. Вона проявляється в розвитку самопізнання, у знаннях своїх ресурсів і слабких сторін, переживанні своєї індивідуальної неповторності. У психологічному контексті самосвідомість виступає насамперед як ставлення до свого “Я”, яке формується через усвідомлення своїх бажань, думок, почуттів і дій. Людина в процесі самоусвідомлення починає краще розуміти і приймати себе, що є необхідною умовою саморозвитку. Самостійний коучинг відкриває можливість осмислення та використання життєвого досвіду для побудови планів на майбутнє і самостійної допомоги в кожний конкретний момент власного життя. Рівень сформованості самосвідомості визначається потребою особистості у самовираженні й самоактуалізації, силою її прагнення до пошуку свого покликання, а також здатністю взяти на себе відповідальність за своє життя. Самоусвідомлення проявляється й розвивається в самопізнанні (самоспостереження і самоаналіз), самооцінці (емоційно-ціннісне ставлення до себе) та саморегуляції.

Наступним видом є *коучинг, що спирається на своїх власних спеціалістів*, які можуть виступати консультантами для інших членів команди. Це можливо за наявності штатних коучів-консультантів, які здійснюють свої повноваження в системі управління. Перевагою такого консультування є обізнаність фахівця з усіма процесами, що відбуваються в системі. Проте слід наголосити і на недоліках, до яких належить неможливість досягнути нейтральності з боку власного консультанта. Здійснюючи свої функції в системі управління, він сам стає частиною цієї системи, а це означає, що мова не може йти про нейтральний підхід, неупереджене ставлення та погляд на систему “з боку”.

Як правило, він також консультує середню та нижню ланки управлінських структур. Його завдання подібні до “зовнішнього” консультанта: давати зворотний зв’язок, шукати підтримки при зміні профілю діяльності і т. ін. Відповідно внутрішній коуч потребує погодження контракту з боку керівництва. Зрозуміло, що внутрішній коуч не може працювати на послаблення позицій керівництва і тим більше підміняти собою його функції.

Підвидом коучингу з питань управління персоналом є *коучинг з проблем планування кар’єри*, яке допомагає встановити кар’єрні цілі та способи їх досягнення; засвоїти техніки та методи прийняття політико-управлінських рішень, що пов’язані зі збільшенням кількості альтернативних варіантів кар’єри; сформувати готовність до змін у змісті професійної діяльності. Зорієнтовані на розв’язання проблем організації та на корекцію індивідуальної управлінської діяльності.

Мета консультацій – узгодження рівня розвитку особистості клієнта з вимогами системного оточення, визначення напрямку й методів самоаналізу й корекції.

У випадку, коли процес коучингу здійснюється *за участю керівництва*, він може розглядатися як один з аспектів управління. Керівник виступає у ролі підтримуючої ланки (найчастіше при певних етапах здійснення керівних функцій) для реалізації потенціалу самих підлеглих. Така ситуація відображає певний рівень партнерського взаєморозуміння в системі управління, коли адміністрування втрачає свої традиційні риси і переходить у позицію взаємних вкладів у спільну реалізацію потенціалу всіх працівників. Безперечно, що в такому разі керівний персонал потребує спеціальної підготовки та спеціальних знань.

За цього виду коучингу необхідно з особливою уважністю ставитись до довіри як до базової передумови коучингу. Без довіри як головної передумови процесу коучинг не може бути взагалі. У разі існування непорозуміння між різними рівнями управлінської структури слід спочатку з'ясувати, чи матиме сенс проведення сесії коучингу.

У цьому може допомогти анкета, запропонована нижче.

Підготовка до коучингової сесії

1. Запишіть Ваші цілі на коучингову сесію. Опишіть, що Ви хочете отримати в результаті. _____

2. Як Ви можете це досягти? _____

3. Як Ви можете поліпшити результат? _____

4. Що може перешкодити Вам отримати результат, бути в ресурсному стані? _____

5. Що може допомогти Вам ефективно працювати під час коучингової сесії (здібності, стан, умови середовища, особливі слова, інше)? _____

6. Як Ви дізнаєтеся (побачите, почуєте, відчуєте) після закінчення сесії, що досягли поставлених цілей? _____



Чим чіткіше сформульована мета коучингу – на що потрібно впливати, які навички розвивати, як це позначиться на результаті, тим ефективнішою є коучингова взаємодія.



Найкращими передумовами для застосування коучингу під час політико-управлінського процесу є:

– гнучкість ієрархічних стосунків у колективі;

- організація діяльності, орієнтованої на досягнення мети;
- командні форми роботи.

Виходячи з новизни проблеми та законів упровадження інноваційних змін коучинг може стикатися з системним опором у процесі його впровадження в систему парламентаризму. Тому зростає необхідність у високій фаховій та особистісній спроможності коуча-консультанта до викликів у коучинговому процесі та адекватному реагуванні на них.

Практики визначають такі характеристики професійного консультанта: знання професії, її філософії, принципів та практик; безперервна дисципліна навчання і відповідальність за участь у розвитку та поширенні професійних знань; стандарти поведінки, що визначають взаємовідносини практиків з клієнтами, колегами, представниками суміжних професій та ін.; ідея служіння, на відміну від отримання прибутку як основного стимулу; професійна гордість – переконання практика в перевагах його призначення і вплив цього переконання на його дії.



Хоча коучинг є видом консультування, він має власну специфіку і відмінності. *Консультування* більш спрямоване на коригування та роботу з труднощами і проблемами. *Коучинг* спрямований на розвиток і на досягнення цілей.

Наставництво спрямовує на застосування алгоритму чи подібного шляху, застосовуючи більш директивні способи впливу. Коучинг тільки спрямовує, при цьому відповідальність за зміни належить клієнту. У процесі взаємодії значення мають тільки ті зміни, яких би хотів досягти клієнт, а не те, що хотіли б наставники, щоб він досяг.

Коучинг більше співвідноситься з партнерством та певним видом взаємодії, у процесі якої обидві сторони отримують задоволення.

Необхідна умова ефективності коучингу – це висока мотивація і рішучість по-справжньому щось змінити.

Зазначені положення відображають сучасні тенденції та підходи до управління і тому можуть стати вагомим чинником підвищення ефективності політико-управлінської діяльності у системі парламентаризму.



Коучинг як прикладна технологія політичного лідерства та особистісного зростання базується на демократичному стилі керівництва, сформованому системному мисленні та певним чином організований техніці запитань, орієнтований на перспективу позитивних змін і оптимізацію політико-управлінських відносин через співробітництво й налагодження зворотного зв'язку, і водночас як компетенція менеджменту, що допомагає парламентарям реалізовувати цілі та розвиватися через взаємодію.

Коучинг зумовлений специфікою політико-управлінської діяльності. Зміст, основні завдання та принципи коучингу визначаються цілями і управлінськими завданнями та спрямовані на підвищення оптимізації політико-управлінської діяльності за умови створення необхідних умов, що забезпечать його застосування.

6.3. Аналітичне забезпечення парламентської діяльності

У демократичному суспільстві держава поставлена в умови, коли вона реалізує власну політику в політично орієнтованому суспільному середовищі. Це робить адекватний аналіз політичної ситуації й передбачення її змін необхідною умовою розробки правильної стратегії й тактики управління та цілеспрямованого впливу на суспільство.

У системі демократичного державного управління, здатній ефективно адаптуватися до мінливих політичних умов громадянського суспільства, на перший план висувається проблема наукового аналізу та прогнозування політичної ситуації, у якій приймаються й реалізуються державні рішення, навіть, здавалося б, далекі від політики. Ще більше актуалізується знання теорії, загальної методології й конкретних технологій політичної аналітики у тих випадках, коли об'єктом безпосереднього впливу держави стає сам політичний процес. Крім того, швидкість змін у політиці, соціальній сфері, економіці підвищує ймовірність швидких непередбачуваних подій та спірність і альтернативність ухвалених управлінських рішень, тобто підсилює політичний ризик. Оцінка й управління ним дають змогу передбачати події, заздалегідь вживати відповідних заходів і уникати політичних катаклізмів.

Значний світовий досвід успішного функціонування державно-управлінських систем у країнах з розвиненою демократією, громадянським політично активним суспільством та ринковою економікою довів ефективність використання в процесі наукового супроводу державного управління методів і технологій, накопичених теорією політичної аналітики протягом багатьох століть. Зародившись ще в стародавніх державно-організованих суспільствах, політична аналітика успішно використовувалася для потреб держави і разом з тим сприяла формуванню та розвитку громадянського суспільства.



Політична аналітика – явище комплексне та багатопланове. Зміст політичної аналітики насправді не зводиться лише до наукових засобів, що стали предметом сучасної політології. Політична аналітика являє собою міждисциплінарну галузь науково-теоретичного і значною мірою прикладного дослідження. Сенс застосування політичної аналітики в процесі державного управління не слід розуміти лише як “аналіз державної політики” чи “політичний аналіз”, політичне прогнозуван-

ня, консультування тощо. Найбільший ефект від її застосування настає тоді, коли всі ці методики й технології використовуються комплексно, системно, у взаємозв'язку та певній логічній послідовності.



Політична аналітика в парламентській діяльності – це специфічна галузь наукового пізнання політичного буття суспільства, що спрямована на вироблення порад щодо формування державної політики в процесі реалізації конституційних повноважень органів законодавчої і представницької влади.



Суб'єктами політичної аналітики є:

- аналітичні підрозділи апаратів органів законодавчої і представницької влади;
- недержавні неприбуткові або комерційні аналітичні центри, серед яких виділяються такі, що прив'язані до одного суб'єкта політичного процесу, або ж такі, що працюють одразу з кількома замовниками;
- державні наукові установи й навчальні заклади, які займаються не лише розробкою політичної теорії, нових аналітичних методів, а й апробацією їх у прикладних політичних дослідженнях;
- окремі фізичні особи – фахівці з політичної аналітики.

Система політичної аналітики в парламентській діяльності складається з низки обов'язкових і специфічних процедур.

Базовими процедурами є: політичний аналіз; аналіз державної політики (загальний і галузевий); політичне прогнозування; політичне консультування; політичний моніторинг; політична експертиза; політичне оцінювання.



Політичний аналіз – процес збирання, упорядкування й узагальнення інформації про політичну систему загалом і окремі її складові, виявлення зв'язків, взаємозалежностей та механізмів взаємодії суб'єктів політичного процесу, його закономірностей, аналогів і детермінант з метою вироблення порад щодо напрямів та механізмів формування державної політики й прогнозування майбутніх результатів і наслідків політичних дій та їх впливу на розвиток суспільства.

Об'єктом політичного аналізу є політична система країни. *Предметом* – політичне рішення (залежно від рівня суб'єкта державної влади, який приймає рішення – політико-управлінське чи адміністративно-управлінське).

Основним питанням політичного аналізу є питання “про державну владу”. Електоральний політичний аналіз відповідає на запитання: “Як державну владу здобути?”. Політичний аналіз в державному управлінні відповідає на запитання: “Як державну владу зберегти і примножити?”.



Політичний аналіз у парламентській діяльності – синтезує обидва ці питання. Його мета – узгодити інтереси суб'єктів державної влади і

суспільства, спрямувати їх спільні зусилля на процес вироблення та реалізації ефективної державної політики.

Предметом політичного аналізу в парламентській діяльності є ті втрати, яких державна влада і суспільство можуть зазнати, або здобутки, які вони можуть отримати внаслідок існування певної суспільно значущої проблемної ситуації та дій її учасників.

Політичний аналіз у парламентській діяльності містить у собі три основних компоненти:

- аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз або можливостей), які вона викликає;
- прогнозний аналіз щодо її розвитку;
- поради щодо прийняття компетентних політичних рішень.

Також це сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і політичної ситуації в цілому, висунення припущень із приводу їх можливого розвитку і прийняття органами законодавчої і представницької влади компетентних політичних рішень.

Метою політичного аналізу в парламентській діяльності є виявлення механізмів, завдяки яким державна влада отримує свою суспільно-політичну легітимність у межах права та соціальної парадигми.



Аналіз державної політики – особливий різновид аналітичної діяльності, орієнтований на аналіз державної політики (*дії/бездіяльність уряду*): сукупність принципів, методів і технологій аналізу різних напрямів і аспектів державної політики з метою її пояснення та оптимізації.

Об'єкт аналізу державної політики – державна політика, її структура і складові, взаємодія із суспільством і економікою, розвиток у просторі й часі. *Предмет* – кваліфікована й науково обґрунтована порада щодо напрямів та засобів формування й реалізації державної політики.

Аналіз державної політики включає: визначення проблеми, вибір критеріїв оцінювання ефективності, розробку та обґрунтування альтернативних варіантів вирішення проблеми, вибір оптимального рішення, моніторинг дієвості державної політики, підсумкове оцінювання (за обраними критеріями).

Поради аналітиків державної політики, які спрямовуються на здійснення низки заходів економічного, соціального, зовнішньополітичного тощо характеру, не завжди можуть бути підтверджені результатами політичного аналізу державної політики. Останній засвідчує, що в соціально-політичній ситуації, яка складається в країні, з великою вірогідністю може відбутися подія, яка негативно позначиться на тому чи іншому аспекті державної політики, що призведе до зростання політичного напруження, зміни у ставленні більшості населення до провідників певного політичного курсу та загалом не сприятиме формуванню суспільного авторитету державної влади. Узгодженню висновків

та порад політичного аналізу й аналізу державної політики сприяє вироблення політичного прогнозу.



Політичне прогнозування – це процес розробки науково обґрунтованого міркування про можливі варіанти розвитку політичних подій у майбутньому, їх впливу на стан державної влади та суспільства, альтернативних шляхів і строків їх здійснення, а також розробки на цій основі рекомендацій для державної політики.



Політичне прогнозування в парламентській діяльності – це процес розроблення науково обґрунтованого міркування про можливий розвиток політичних подій у майбутньому (*спільне з прогнозуванням у політиці*) у зіставленні їх із спрямованою на суспільство правотворчою діяльністю органів законодавчої та представницької влади (*що є відмінним від прогнозування в політиці*); передбачення результатів та наслідків такої діяльності, що проявляються в стані політичної системи та її впливі на державну владу.

Об'єктом політичного прогнозування в парламентській діяльності є система відносин, що виникають у суспільстві в процесі здійснення законодавчої і представницької влади та можуть на цю владу впливати.

Предметом є поведінка конкретної людини чи групи осіб, які взаємодіють з іншими людьми чи групами осіб у процесі реалізації законодавчої і представницької влади, а також результати й наслідки такої взаємодії.



Політичні консультації (у широкому сенсі) – це процес надання спеціалістом або групою спеціалістів у галузі політики порад суб'єкту, що приймає рішення з питань його професійної діяльності в політиці.

Політичне консультування в парламентській діяльності – це перманентний процес підготовки та презентації суб'єктам парламентської діяльності інформаційного продукту політичного аналізу та прогнозу.

Об'єкт консультування – споживач – особа, яка приймає політичне рішення. *Предмет* консультування – інформаційний продукт політичного аналізу та прогнозу. *Мета* консультування – прийняття ефективного політичного рішення.

Слід розрізнати напрями й процедури консультування з питань державної політики і суто політичне консультування. Перше стосується суспільно значущих дій суб'єкта державної влади, друге – власне стану державної влади її суб'єкта.



Соціально-політичний моніторинг у парламентській діяльності – це перманентний процес спостереження (збирання та обробки інформації), що передбачає виявлення низки суттєвих ознак соціально-політичної ситуації, яка оточує суб'єкти законодавчої та представницької

влади і впливає на їх діяльність. Будучи, по суті, неодмінною прикладною технологією, соціально-політичний моніторинг допомагає зробити процеси, що відбуваються у політичній сфері суспільства, більш передбачуваними і керованими.

Політична експертиза в парламентській діяльності (на відміну від правової, економічної та інших видів експертиз), по суті, виступає специфічною формою консультування. Її застосування передбачає, що політичне рішення вже прийнято, але суб'єкт рішення має сумніви щодо окремих складових його реалізації.

Оцінювання результативності й ефективності державної політики здійснюється на основі вироблення й застосування відповідних поставлених меті й завданням критеріїв, у процесі реалізації та після завершення етапів державної політики. Аналітики використовують різні типи критеріїв, щоб оцінити результати політики:

<i>Критерії</i>	<i>Ознаки (основні питання)</i>
Ефективність	Які дії спрямовані на досягнення результату?
Продуктивність	Скільки зусиль було докладено для досягнення результатів?
Адекватність	Наскільки досягнення результату розв'язало проблему?
Справедливість	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних суб'єктів?
Відповідність	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Результативність	Чи є досягнуті результати дійсно цінними?
Економічність	Чи мінімізовано вартість ресурсів відповідно до їхньої якості?

Об'єктивними передумовами оцінювання є достовірність, надійність і точність інформації, яка підлягає оцінюванню.



Політичне оцінювання державної політики – визначення суспільно-значимих політичних наслідків, які настали після досягнення результату державної політики, та впливу цих наслідків на суспільство і державну владу.

Відомо, що в суспільних науках, на відміну від природничих наук, навіть тривале та ґрунтовне дослідження не дає змоги виявити стійкого наукового закону, який би діяв обов'язково й незворотно, як, наприклад, закон Ломоносова-Лавуазьє. Зокрема, й у державному управлінні ми маємо можливість виявляти й формулювати лише стійкі закономірності. Однією з таких закономірностей є *закон пропорції владних відносин*, який стверджує, що в системі суспільних відносин державно організованого соціуму питома вага владних відносин не змінюється. Щоправда, тут застосовується певна ідеальна умова – мається на увазі відсутність зв'язків з іншими державно організованими суспільствами. Інакше для визначення пропорції треба брати до уваги вплив інших держав або спроможність до впливу на них.

У цьому разі йдеться про те, що в суспільстві здійснюється певна сукупність суспільних відносин – найрізноманітніших – від родинно-шлюбних до державно-владних. Ця сукупність може змінюватися пропорційно до зміни кількості суб'єктів відносин. Але в загальній сукупності суспільних відносин якусь частку займають найрізноманітніші владні відносини (приватні, публічно-приватні, державно-владні), ця частка змінюється також пропорційно до змін усієї сукупності. Якщо з'являється новий суб'єкт суспільних відносин, наприклад – нове підприємство – зростає сукупність відносин виробництва і ринку, але і виникає певна частка владних відносин (підпорядкування всередині підприємства, вплив держави на підприємство тощо).

Наступна закономірність, яка частково витікає з першої, але не зводиться до неї, – *закон збереження влади*, який стверджує, що в державно організованому соціумі при зміні питомої ваги державної влади відповідним чином змінюється питома вага інших видів публічної влади. Або, перефразуючи вже згаданий закон Ломоносова-Лавуазьє: “Якщо влада від держави убуде, то іншим суспільним суб'єктам присукупиться”.

Дія цього закону означає, що якщо держава втратить якусь частку своєї влади (діє все та ж умова – цей закон розглядає окрему державу поза її контактами з іншими державами), то ця влада не зникне, а перейде до інших суб'єктів владних відносин. Вона, таким чином, перетвориться з державної влади в інший вид публічної влади.



З цього закону випливає ще один висновок – *перерозподіл владних повноважень у державі в цілому не вплине на обсяг її владних повноважень у суспільстві*.

Висновок, який випливає з дії обох законів суспільної влади, ми формуємо у вигляді *аксіоми* – вихідного твердження, яке не вимагає додаткового доведення й не підлягає сумніву: *в сучасному державно організованому суспільстві державна влада існує об'єктивно, тобто – незалежно від свого носія*.

Прийняття цієї аксіоми означає, що сучасне демократичне громадянське суспільство жодним чином не ототожнює державну владу з конкретною особою, групою осіб, партією чи іншою організацією. Хоча історія знає подібні випадки від давніх давен і до недавніх часів. Умови, за яких монарх міг стверджувати: “Держава – це Я”, видається, уже незворотно минули. Щоправда, оскільки, як зазначалося вище, в історії подібне ототожнення неодноразово мало місце, то й ми (виключно з метою теоретичного аналізу) робимо припущення, що за певних обставин допускається ототожнення державної влади з її суб'єктом (носієм) – юридичними особами, фізичними особами чи їх групами або правлячою елітою в цілому. У будь-якому випадку саму державу ми вважатимемо матеріальним уособленням державної влади. Доведення наступної низки припущень (теорем) здійснюється на базі сформульованих вище законів та аксіоми:

Теорема 1. Державній владі, як усякому явищу буття живої матерії, притаманні функції живого організму: збереження та примноження.

Формулювання цієї теореми пов'язане з популярною на початку і в середині минулого століття теорією біхевіоризму. Біхевіористи стверджують, що всякому живому організму притаманні два вищезгадані основні інстинкти, які діють незалежно від свідомості. Ми припускаємо, що оскільки держава складається з реальних живих людей і є матеріальним уособленням державної влади, то й самій державній владі (унеособлено) також притаманне прагнення до збереження та примноження.

Теорема 2. Справжніми проблемами для державної влади виступають явища суспільного буття (суспільно значимі події), які являють собою загрозу збереженню державної влади або можуть впливати на процеси її примноження.

Це твердження впливає з першого і означає, що жодна із суспільних проблем не усвідомлюється державною владою як така доти, поки вона не містить у собі загрозу існуванню та функціонуванню самої державної влади. Прийняття цієї теореми як однієї з концептуальних засад політичного аналізу в парламентській діяльності передбачає певний зміст проблеми для політичного аналізу. Ця проблема – завжди загроза державній владі, або інколи – можливість її примноження.

Теорема 3. Державна влада схильна до політичного ризику – за певних обставин вона може жертвувати примноженням заради власного збереження, або навпаки – ризикувати збереженням заради власного примноження.

Під *ризиком* ми зазвичай розуміємо прийняття рішення в умовах невизначеності. Схильність до ризику також інстинктивно притаманна високоорганізованним живим організмам, зокрема людям. Саме схильність до ризику дає змогу розвиватися людській цивілізації, робити нові відкриття, створювати інші всякого роду новації. Схильність до ризику, у свою чергу, дає можливість державі розвиватися і в більшості випадків адекватно відповідати на вимоги суспільства, що розвивається з цієї ж самої причини. Ми зазначаємо, що можуть настати обставини, коли держава, попри прагнення примножуватися в суспільстві, може добровільно віддати частку своєї влади іншим суб'єктам суспільних відносин, щоб іншу (зазвичай більшу) частку зберегти, а при певних обставинах – примножити.

Так відбувається, наприклад, коли унітарна держава частину своїх владних повноважень “делегує” органам місцевого самоврядування, не очікуючи, поки вони самі “відберуть” ці повноваження в держави, чи то шляхом референдуму, чи федералізації, чи навіть революції. Крім того, політична історія знає чимало випадків, коли держава, навпаки, різними засобами (не завжди демократичними) прагне збільшити частку своєї влади в суспільстві. У кожному з таких випадків держава ризикувала навіть самим своїм існуванням, наражаючись на опір тих суб'єктів, у яких вона прагнула цю владу або свободу відібрати. У зв'язку з останнім твердженням ми формулюємо наступну теорему.

Теорема 4. Немає більших ворогів держави, ніж її власні громадяни.

Якщо припустити, що в сучасному цивілізаційному просторі вироблено чимало важелів протидії агресії однієї держави стосовно іншої, то основний потенціал поширення владних повноважень держави припадатиме на внутрішню сферу – суспільство власної країни. Навіть і за давніх часів в історії ми спостерігаємо в країнах різноманітні внутрішні заворушення частіше, ніж війни між державами. Незадоволення державою і нині є одним із найхарактерніших почуттів громадянина. Навіть у дуже благополучних за сучасними стандартами країнах ми спостерігаємо чималу кількість незадоволених державою громадян. Причому це незадоволення може виникати в різних верствах суспільства залежно від того, інтереси якої верстви зачіпає той чи інший аспект державної політики. Це відчуття є цілком природним для людини. Людина ніколи не буде відчувати задоволення від владного пригноблення, навіть якщо це пригноблення здійснюється в цивілізованій, демократичній та гуманній спосіб. Парадоксальним у цьому випадку виступає відчуття патріота – громадянина, який щиро любить свою країну та шанує державу, громадянина, вдячного державі за свій соціальний статус. Він, однак, буде прагнути до більшої міри свободи та вищого соціального статусу за рахунок держави. У такому випадку громадянин спрямовує своє незадоволення не на державу як таку, а на конкретних суб'єктів державної влади – політиків або чиновників.

У сучасному суспільстві держава не може протиставити власним громадянам одну лише фізичну силу, власне фізична сила держави складається з тих же громадян. Покладатися на саму тільки силу не могли навіть стародавні деспотичні держави. Державна влада в суспільстві має легітимізуватися чимось іншим, не менш значущим, ніж сила. Значно більшою опорою для держави виступають право та соціальна парадигма.

Право та соціальна парадигма детермінують одне одного й спільно впливають на суспільну свідомість, забезпечуючи владний статус держави. Однак саме ці форми суспільних відносин насамперед зобов'язують державу. Згідно з цим ми формулюємо наступну теорему.

Теорема 5. Обмеженнями державної влади в демократичному суспільстві виступають право та соціальна парадигма.

Твердження, яке, на перший погляд, не потребує доведення. Але формулювання цієї теореми дає підстави зробити припущення, що найбільша спокуса для державної влади полягає в тому, щоб переступити обмеження. Тому й одна з ролей аналітика полягає в тому, щоб оцінити управлінську діяльність держави в контексті політичної ситуації, яка вимагає, сприяє, припускає або заперечує дотримання державною владою всіх приписів права та соціальної парадигми.

У випадку з правом держава спроможна вносити потрібні корективи як у зміст державної політики (з метою приведення їх до вимог права), так і в пра-

вову систему (з метою приведення її до спільного знаменника з перспективною державною політикою) – відповідні повноваження, як правило, держава має.

Що ж стосується соціальної парадигми, то ця система перебуває досить далеко за межами впливу держави. Тому судження аналітика не повинні сягати за межі установок соціальної парадигми, а в разі виникнення обґрунтованої потреби її переступити – потрібно чітко оцінити можливі наслідки таких дій суб'єкта влади й дати поради щодо усунення негативних наслідків. Оскільки всі політичні процеси мають етичний аспект, вони прямо чи опосередковано торкаються цінностей соціальної парадигми. У деяких сферах політики етичний аспект виявляється приглушеним, а в інших – яскраво вираженим. У сучасній політиці засоби не можна відділити від цілей, і кожна політична дія має наслідки, які можна оцінити на підставі етичних міркувань.



Оцінні судження базуються на так званому нормативному розрахунку. У сучасній політичній аргументації розрізняють дві головні моделі нормативного розрахунку – *моральний абсолютизм* і *консеквенціалізм*.

Моральний абсолютизм приймає цінності й дотримується їх незалежно від наслідків. Консеквенціальний етичний розрахунок не визнає абсолютних моральних принципів, оцінює наслідки застосування морального принципу на практиці та відповідно складає судження про них. Політичні аргументи, що спрямовані на досягнення згоди чи узгодження широкого діапазону уподобань, зазвичай побудовані на консеквенціальному нормативному розрахунку. Проте й абсолютистські тенденції посідають певне місце в політичних дебатах.

Наприклад, як бути з реальним застосуванням у практиці парламентської діяльності абсолютного, з погляду сучасного права й моралі, твердження про те, що держава завжди має бути відкритою й правдивою перед суспільством і громадянами? Звичайно, чесність є кращою рисою державної політики, однак якщо відкрита публікація тієї чи іншої інформації може реально зашкодити державі та суспільству в цілому, право та соціальна парадигма припускають застосування консеквенціального підходу.

Теорема 6. Існує обмежене коло подій, сутність яких як проблема для державної влади не вимагає доведення, а саме: революція, державний заколот, зовнішня агресія, широкомасштабна природна чи техногенна катастрофа, пандемія смертельного захворювання, пряма загроза фізичного знищення суб'єкта влади.

Вище вже зазначалося, що основними проблемами для політичного аналізу в державному управлінні виступають загрози існуванню та функціонуванню державної влади. Попередні твердження також показали, що такі загрози існували й будуть існувати завжди. Але масштаби та ступінь актуальності цих загроз можуть бути різними. Як найбільші і незаперечні загрози пропонується прийняти обмежене коло подій, сам зміст яких є таким, що їх загроза державній владі не потребує додаткового доведення.

Якщо в інформаційному повідомленні політичного аналітика йдеться про те, що в країні відбувається революція (а революція, за визначенням, – це зміна суспільно-політичного та державного ладу), то доведення вимагає не факт загрози державній владі, а факт наявності революційних подій. Це стосується й інших випадків – державного заколоту та зовнішньої агресії. Зрештою, сам перебіг цих подій доводить факт їх існування. Так само у випадку з широкомасштабною катастрофою, під якою розуміємо подію, що безпосередньо загрожує фізичному існуванню суспільства, а відповідно – держави.

Останнє твердження – щодо прямої загрози фізичного знищення суб'єкта влади – впливає з припущення, що за певних обставин суб'єкт влади може ототожнюватися із самою державною владою. Зрозуміло, що зі знищенням суб'єкта на зміну йому рано чи пізно прийде інший і перебере на себе відповідні владні повноваження. Але наголос на актуальності останньої події робиться саме тому, що людській природі найбільшою мірою притаманний інстинкт самозбереження. Звертаючись саме до цього інстинкту, аналітик може бути максимально переконливим.

У загальному вигляді доцільно прийняти останню теорему як одну з концептуальних засад політичного аналізу в парламентській діяльності ще й з міркувань технології аналізу та постановки проблеми. Якщо аналітику вдається підвести проблему, на яку він пропонує суб'єктові влади звернути увагу, до ознак подій, зазначених у переліку незаперечних загроз, – доведення актуальності цієї проблеми можна вважати остаточно завершеним і максимально переконливим. Утім, варто звернути увагу, що вищезазначені проблеми, крім останньої, реально фігурують лише на вищому рівні державної влади, а політичний аналіз доцільно здійснювати на всіх її рівнях.

З приводу викладеного вище варто також взяти до уваги, що політичний аналіз у парламентській діяльності є специфічною галуззю професійної діяльності аналітика, спрямованою на сприяння державі у збереженні та примноженні її влади. Тому важливою складовою професійної діяльності аналітика є, крім досконалого володіння аналітичними технологіями та чималим багажем соціальних знань, його висока моральність, порядність і громадянська свідомість. У “нечистих” руках політична аналітика може легко перетворитися на потужне знаряддя деспотії.



Характерною особливістю будь-якої нової теорії є наявність у ній парадоксів. Таких парадоксів досі не позбавлена і політична аналітика в парламентській діяльності.

Перший парадокс є співзвучним до сумновідомого Закону Олуда і Кана: “Ефективність наради зворотно пропорційна числу учасників і витраченому на неї часу”. Для політичного аналізу він виглядає таким чином: “Ефективність процесів прийняття та реалізації політичного рішення зворотно пропо-

рційна кількості учасників процесу”. На практиці це означає, що чим більше суб’єктів бере участь у процесах прийняття та реалізації політичного рішення, тим менш ефективними стають ці процеси внаслідок не лише залучення більшого обсягу ресурсів, що належать цим учасникам (у тому числі часу), але й через перманентну наявність елемента неузгодженості їх дій та розбіжностей у розумінні процесів, їх результатів і наслідків. В ідеалі – політичне рішення повинен приймати один суб’єкт державної влади – він же його і виконувати. Але в розгалуженому, тим більше демократичному, суспільстві це неможливо. Негативна дія першого парадоксу зменшується за рахунок застосування механізмів забезпечення ефективної взаємодії учасників політичного процесу й шляхом застосування деяких добре відомих політичних технологій. Зокрема, розбіжність поглядів й інтересів учасників політичного процесу спонукає їх до пошуку консенсусу, що призводить до виникнення наступного парадоксу.

Другий парадокс також має певний аналог у суспільній теорії – Постулат Гаррісона: “На кожен дію є рівна їй протидіюча критика” – а також закон Ньютона в механіці: “Протидія дорівнює дії”. Він полягає в тому, що політичний консенсус у демократичному суспільстві неможливий, адже завжди знайдуться суб’єкти політичного процесу, які не задоволені прийнятим політичним рішенням. Тому політичне рішення ніколи не буває консенсуальним, навіть коли його підтримала переважна більшість. Приймаючи політичне рішення, на перший погляд консенсуально, однак, кожна із сторін іде на певний компроміс з іншими. Кращими засобами подолання негативної дії цього парадоксу в політичному процесі вважають застосування технологій політичної пропаганди й агітації, переконання, подолання політичного конфлікту, зрештою – пошуку політичного компромісу. Однак тут ми стикаємося з дією наступного парадоксу.

Третій парадокс полягає в тому, що політичний компроміс у демократичному суспільстві – не кращий, але єдиний спосіб прийняття політичного рішення. Компроміс – не кращий спосіб прийняття рішення, оскільки для його досягнення кожна із зацікавлених сторін має поступитися певною часткою своїх інтересів на користь іншої або третьої сторони. У цьому процесі, як правило, втрачаються деякі критеріальні елементи результативності, ефективності, економічності, дієвості тощо державної політики.



З погляду ефективності державної політики, радикальним засобом усунення кожного з трьох наведених вище парадоксів могла б стати відсутність у державно-політичному процесі альтернативи жодному проекту політичного рішення.

Але тут ми стикаємося з *четвертим парадоксом*, який категорично стверджує, що: “Відсутність альтернативи заперечує демократію, а відсутність опозиції – шкодить політичному процесу”. Якщо перша частина твердження, з погляду теорії і практики сучасної демократії, є незаперечною, то саме друга, з погляду парламентської діяльності, виглядає парадоксально.

Дійсно, ефективність політичного процесу наближалася б до максимуму в разі відсутності опозиції, яка, як правило, “заважає” владній політичній силі приймати адекватні її баченню політичної ситуації рішення. Але за відсутності конструктивної або хоч будь-якої, публічної критики, владна політична сила дуже швидко перестає саме адекватно реагувати на політичну ситуацію. Руйнівну дію відсутності політичної опозиції в історії наочно продемонстрували численні приклади падіння авторитарних і тоталітарних режимів. Тому хоч би як прагнула владна політична сила уникнути опору політичної опозиції – вона сама виявляється зацікавленою в її наявності. Тим більше, що політична практика взаємодії в системі “влада – опозиція” в сучасному досвіді вже накопичила чималий обсяг технологій легітимізації політичних рішень.

Як методологічна основа сучасного політичного аналізу найкращим чином проявляється системна парадигма. Вона дає змогу побудувати певну логічну послідовність процесів аналітичного дослідження, якої варто дотримуватися на практиці (див. рис. 6.4).

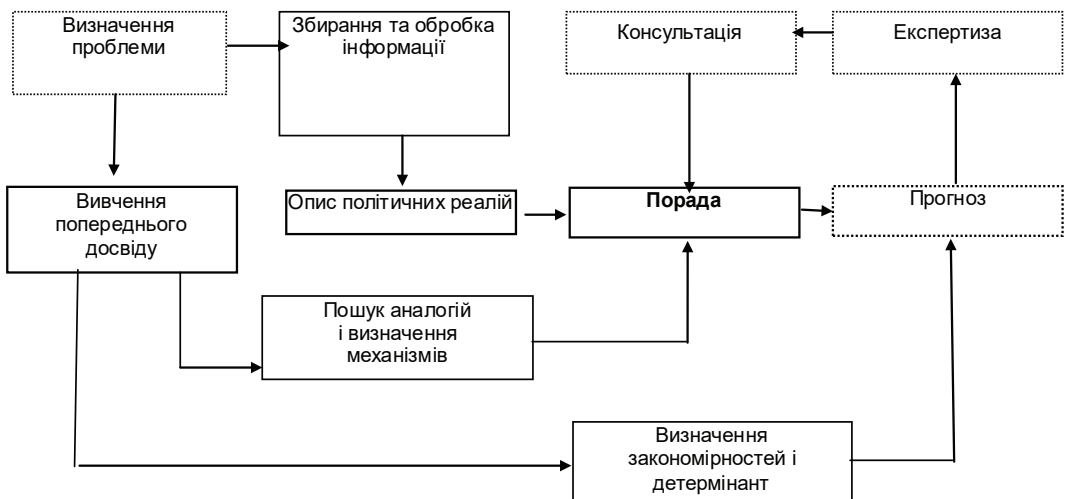


Рис. 6.4. Логічна послідовність розгортання аналітичного дослідження

Сучасні підходи до формування технології політичного аналізу визначають як предмет його дослідження конкретну суспільно значиму подію, яка містить проблему для державної влади. Тому першим кроком системної методології має бути здійснення проблемного аналізу. Далі, залежно від змісту проаналізованої проблеми, доцільно застосувати низку порівняльних методів. Процедура продовжує прогнозний аналіз.

Але, як правило, перед аналітиком ставиться кілька завдань, що зумовлює необхідність застосування комплексного аналізу, який складається з можливих варіацій різних видів аналізу.



Як висновок відмічаємо:

1. Політична аналітика сьогодні функціонує як специфічна галузь наукового пізнання, яка не поглинається повністю жодною з інституційованих суспільствознавчих наук. Вона проявляється як галузь міждисциплінарна і може бути застосована, з певною корекцією у предметі дослідження, принаймні у політичних, правових та історичних науках, а також у науці державного управління. Навколо політичної аналітики як галузі наукового пізнання та практичної діяльності вже досить тривалий час гуртується професійна спільнота, яка утворює наукові та професійно-трудові об'єднання. Здійснюється цілеспрямована професійна підготовка політичних аналітиків.

2. Об'єктом пізнання політичної аналітики є політичне (державне, наволодержавне та міждержавне) буття суспільства, що виходить далеко за межі самої політичної системи. Для політичної аналітики в державному управлінні об'єктом також виступає політичне буття суспільства, але вже на етапі вступу в об'єкт він обмежується лише тією сферою політичного буття, на яку може впливати держава і яка, у свою чергу, може впливати на державу. Предметом же політичної аналітики в державному управлінні у будь-якому випадку є діяльність держави (а не лише уряду) в суспільстві. Залежно від аспекта, за яким розглядається цей предмет, політична аналітика в державному управлінні розгалужується на цілу низку процедур.

3. Політична аналітика є одним із найдавніших видів науково-пізнавальної діяльності. У процесі своєї гносеологічної еволюції з давніх часів вона виробила чималий набір дослідницького інструментарію (сукупність методів, технологій і процедур). Деякі з них відчутно різняться від методів і процедур, що застосовуються іншими суспільствознавчими науками, але їхня пізнавальна основа спільна, це аналіз і синтез, логіка й діалектика.

Висновки до розділу 6

Нині парламентська риторика набуває своєї значущості через активізацію громадянської позиції населення країни, яке частіше дослухається до месиджів та їх обґрунтування представниками політичних сил, які пройшли до парламенту. Це, у свою чергу, призводить до загострення конкурентної боротьби між політиками та політичними силами, до необхідності ефективного впливу на суспільну свідомість та потреби у цілеспрямованому формуванні громадської думки. Тому вивчення риторичних і полемічних засобів сучасної публічної парламентської промови є актуальним завданням політичної лінгвістики, політології та теорії політичної комунікації. Опанування ж інформації про концептуальні засади та прийоми парламентської риторики дасть

змогу адекватно сприймати, аналізувати та прогнозувати стан розвитку політичного простору, його процесів і систем.

Неправильно налаштована парламентська риторика може призвести до політичного конфлікту, зміст якого полягає в боротьбі суб'єктів політики за вплив у системі політичних відносин, доступ до прийняття суспільно значимих рішень, розпорядження державними ресурсами, забезпечення монополії своїх інтересів і визнання їх суспільно важливими, за все те, що підпадає під визначення влади і політичного панування.

Природа конфлікту закладена в сутності суспільних відносин і є їх невід'ємною складовою; сутність конфлікту визначається через поняття *протиріччя чи зіткнення* (у цьому випадку його зміст визначається як протистояння потреб, мотивів, цілей, поглядів людей, їх психологічного складу тощо) та *уявлення про реакцію людей на певні невідповідності*, які зустрічаються у їхній життєдіяльності (на перепони на шляху досягнення різного роду цілей спільної діяльності, на невідповідну очікуванням поведінку інших, на невідповідність культурних основ і потреб тощо).

Сприймаючи конфлікт як реальність, важливо чітко усвідомлювати, що він несе в собі як позитивні (конструктивні), так і негативні (деструктивні) наслідки. У цілому політичні конфлікти сигналізують владі і суспільству про існування розбіжностей, протиріч, про розбіжність позицій громадян. Цим самим вони стимулюють з боку владних інституцій дії, здатні поставити ситуацію під контроль, перебороти збурення, які виникають у політичному процесі. Тому дестабілізація влади і дезінтеграція суспільства постають не в результаті виникнення конфліктів, а через невміння їх конструктивно вирішувати, а то і просто їх ігнорування.

Постійне виявлення і врегулювання конфліктів виступає запорукою стабільного, поступального розвитку суспільства.

Для цього необхідно використовувати політичний аналіз як процес збирання, упорядкування й узагальнення інформації про політичну систему загалом і окремі її складові, виявлення зв'язків, взаємозалежностей та механізмів взаємодії суб'єктів політичного процесу, його закономірностей, аналогів і детермінант з метою вироблення порад щодо напрямів та механізмів формування державної політики й прогнозування майбутніх результатів і наслідків політичних дій та їх впливу на розвиток суспільства.

Предметом політичного аналізу в парламентській діяльності є ті втра-ти, яких державна влада і суспільство можуть зазнати, або здобутки, які вони можуть отримати внаслідок існування певної суспільно значущої проблемної ситуації та дій її учасників.

Політичний аналіз у парламентській діяльності містить у собі три основних компоненти: аналіз сформованої політичної ситуації та проблем (загроз

або можливостей), які вона викликає; прогнозний аналіз щодо її розвитку; поради щодо прийняття компетентних політичних рішень.

Метою політичного аналізу в парламентській діяльності є виявлення механізмів, завдяки яким державна влада отримує свою суспільно-політичну легітимність у межах права та соціальної парадигми.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Розкрийте особливості мовленнєвого мистецтва парламентаря.
2. Охарактеризуйте психологічні особливості мовного повідомлення у законотворчому процесі.
3. Назвіть комунікативні перешкоди для політиків в умовах глобалізації.
4. Охарактеризуйте сутність парламентського популізму, полеміки, дискусії.
5. Розкрийте загальні основи дискутування.
6. Розкрийте суть правил та прийомів формування мовного повідомлення парламентаря.
7. Охарактеризуйте значення політичної мови в практичній діяльності парламентарів.
8. Зазначте аспекти парламентської дискусії (ознаки політичної комунікації парламентарів).
9. Розкрийте суть полемічних прийомів парламентської риторики.
10. Що таке маніпуляція й чим вона відрізняється від мовного впливу?
11. Назвіть та охарактеризуйте сучасні техніки пропаганди.
12. Назвіть причини політичних конфліктів та їх класифікацію за різними ознаками.
13. Розкрийте специфіку соціально-психологічних технологій у процесі парламентської діяльності.
14. Поясніть сутність поняття “політичний конфлікт” та його місце в системі “соціальних конфліктів”.
15. Розкрийте зміст політичного та парламентського аналізу.
16. Назвіть основні підходи до поняття конфлікту як соціально-психологічного явища.
17. Охарактеризуйте функції соціального конфлікту за теорією Л.Козера.
18. Розкрийте подвійну природу конфліктів.
19. Теорія З.Фрейда.
20. У чому полягає процесуально орієнтований підхід до вирішення конфліктів?
21. Розкрийте сутність конфлікту з огляду на теоретичну концепцію К.Юнга.
22. Назвіть стадії конфлікту.
23. Розкрийте алгоритм діагностики конфлікту.

**Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)**

1. Мовленнєве мистецтво парламентаря: проблеми впливу на масову свідомість.
 2. Публічна парламентська промова як інструмент політичної боротьби: вітчизняний та зарубіжний досвід.
 3. Мовні засоби аргументів та образності.
 4. Особливості політичного красномовства.
 5. Сучасні українські промовці й оратори.
 6. Агітаційна промова як елемент політичного красномовства.
 7. Вплив парламентської риторики на державну політику.
 8. Суспільна злагода та конфліктогенні фактори сучасного суспільного розвитку.
 9. Роль лідера в урегулюванні політичного конфлікту.
 10. Сучасні проблеми маніпуляційних впливів у політиці і управлінні.
 11. Коучинг як технологія лідерства та механізм розвитку сучасної еліти.
 12. Маніпулятивні стратегії й тактики в політичному дискурсі.
 13. Політична аналітика в парламентській діяльності як специфічна галузь наукового пізнання політичного буття суспільства.
 14. Виберіть одну з актуальних суспільно значимих проблем (на власний вибір) України, піддайте її політичному аналізу з метою формування поради щодо її вирішення Верховною Радою України.
 15. Соціально-психологічні технології вирішення конфліктів.
 16. Коучинг як інструмент вирішення конфліктів.
 17. Процесуальний підхід до вирішення конфліктів.
 18. Психоаналітичний підхід до вирішення конфліктів.
 19. Системний підхід до вирішення конфліктів.
 20. Конфлікт як рушійна сила еволюційного процесу.
 21. Світова практика вирішення політичних конфліктів.
 22. Особливості конфліктів на стадії становлення парламентаризму.
 23. Фактори впливу на розвиток конфліктів у парламентській діяльності.
 24. Використовуючи інструкцію, проведіть самостійний аналіз проблеми, яка існує в Вашій організації.
- 1) Подумайте про проблему, яку Вам хотілось би розв'язати. Яка головна її тема? Як би Ви могли б її коротко охарактеризувати?
 - 2) Уявіть собі обставини, за яких Ви можете відчувати найбільшу нерішучість чи страх, спробуйте уявити людину, яка може змусити Вас переживати такі почуття. Опишіть її якомога повно.
 - 3) Уявіть, що б могла говорити така людина? Як себе поводити? В чому полягає її точка зору? Як вона себе виражає?

4) Коли будете готові, уявіть себе такою людиною, що має такі думки і поведінку. Зафіксуйте свої відчуття від цієї ролі. Що головного Ви могли б сказати про цю людину? Запишіть це.

5) Тепер поверніться до Вашої позиції. Оцінюйте з повагою і Вашу точку зору. Будьте якомога лояльнішим до самого себе. Що б Ви могли сказати у відповідь? Запишіть і це.

6) Уявіть собі роль, яка б могла допомогти Вам і Вашому опоненту більше наблизитися і примиритися один з одним. Це роль, яка поважає і цінує обидві сторони. Дозвольте своєму підсвідомому знайти просте і безпосереднє рішення. Не поспішайте. Помічайте, як відбувається примирення, і запишіть це рішення.

7) Усвідомте, яким чином ролі, з якими Ви тільки що працювали (самого себе і свого опонента), могли бути частинами процесу Вашої організації.

8) Охарактеризуйте, як проблеми, які виникають на особистісному рівні, можуть бути відображенням процесу в соціумі чи організації.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Парламентська риторика як інструмент консолідації суспільства.
2. Політична мова та парламентська риторика в процесі державотворення.
3. Вплив парламентської риторики на державну політику.
4. Парламентський популізм та виборчі перегони.
5. Коучинг – вид консультування політичної та управлінської еліти.
6. Мовленнєве мистецтво парламентаря: проблеми впливу на масову свідомість.
7. Коучинг як технологія лідерства та механізм розвитку сучасної еліти.
8. Політичний аналіз та політична аналітика в парламентській діяльності
9. Конфлікт як універсальне явище розвитку суспільства.
10. Конфлікт та захист: сучасні політико-управлінські практики.
11. Соціальний конфлікт як наслідок політичного управління.
12. Подвійна природа політичних конфліктів.
13. “Політика свободи – це політика в умовах конфлікту”.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. *Абрамович С. Д.* Політичне красномовство. Риторика загальна та судова : навч. посіб. / С. Д. Абрамович, В. В. Молдован, М. Ю. Чикарькова. – Київ : Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.
2. Аристотель. Риторика [Електронний ресурс] / Аристотель // Античные риторики. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – 238 с. – Режим доступа : <http://librebook.ru/ritorika>
3. *Габермас Ю.* Філософський дискурс Модерну / Ю. Габермас. – Київ : Четверта хвиля, 2001. – 424 с.

4. *Ганжуров Ю.* Парламентський дискурс в публічних комунікаціях [Електронний ресурс] / Ю. Ганжуров. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=46&c=964>
5. *Ганжуров Ю.* Парламентська риторика: досвід комунікативної структуризації [Електронний ресурс] / Ю. Ганжуров. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/6/10.pdf>
6. *Головатий М. Ф.* Мистецтво політичної діяльності / М. Ф. Головатий. – Київ : МАУП, 2002. – 176 с.
7. *Гошовська В. А.* Мовна політика в Україні : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська ; уклад. : А. В. Фоменко, Ю. В. Стрілецька. – Київ : НАДУ, 2013. – 36 с.
8. *Грант Э.* Коучинг принятия решений / Э. Грант, Дж. Грин. – СПб. : Питер, 2005. – 138 с.
9. *Гуриєвська В. М.* Застосування психологічних технологій у роботі з громадськістю в державному управлінні / В. М. Гуриєвська // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія “Державне управління”. – Київ, 2013. – Вип. 191. – С. 254–263.
10. *Гуриєвська В. М.* Можливості застосування процесуального підходу у системі парламентаризму / В. М. Гуриєвська // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 169–175.
11. *Гуриевская В.Н.* Сущность и роль социально-психологических технологий в системе государственного управления / В. Н. Гуриевская // Электронный журнал Регионального хаба Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Regional hub of civil service in astana e-journal, 2 dec. – № 2. – С. 161–173. – Режим доступа : <http://journal.apa.kz/2-2013/index.html>
12. *Демосфен.* Речи / Демосфен. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1954. – 608 с.
13. *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Р. Дарендорф ; пер. с нем. Л. Ю. Панфиной. – М. : Изд-во “РОССПЭН”, 2002. – 289 с.
14. *Зиммель Г.* Избранное. Т. 2. Созерцание жизни / Г. Зиммель. – М.: Юристъ, 1996. – 608 с.
15. *Зирка В. В.* Манипулятивные игры в рекламе: лингвистический аспект : монография / В. В. Зирка. – Днепропетровск : ДНУ, 2004. – 291 с.
16. *Кальниш Ю. Г.* Політична аналітика для державних службовців : підручник / Ю. Г. Кальниш, Л. М. Усаченко. – Київ : ТОВ “НВП Інтерсервіс”, 2013. – 295 с.
17. *Кара-Мурза С. Г.* Манипуляция сознанием : учеб. пособие / С. Г. Кара-Мурза. – Киев : Орианы, 2003. – 500 с.

18. *Карнеги Д.* Как вырабатывать уверенность в себе и влиять на людей, выступая публично [Электронный ресурс] / Дейл Карнеги. – М., 1990. – Режим доступа : <http://www.e-reading.club/book.php?book=25726>
19. *Кибак И. А.* Психология личности депутата : монография / И. А. Кибак. – Минск : Академия МВД, 2012. – 431 с.
20. *Козер Л.* Функции социального конфликта : пер. с англ. / Л. Козер. – М.: Идея-Пресс, 2000. – 208 с.
21. *Колотилова Н. А.* Риторика : навч. посіб. / Н. А. Колотилова. – Київ, 2007. – 146 с.
22. *Кочубей Л. О.* Політичні конфлікти в сучасній Україні: технології запобігання та специфіка перебігу / Л. О. Кочубей // Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонаціон. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – Київ, 2008. – Вип. 41. – (Підсерія “Курасівські читання”). – 267 с.
23. *Кушнір Р. О.* Великий оратор, або як говорити так щоб Вам аплодували стоячи / Р. О. Кушнір. – Дрогобич : Коло, 2013. – 256 с.
24. *Лиллекер Д.* Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Дарен Дж. Лиллекер ; пер. с англ. С. И. Остнек. – Харьков : Изд-во “Гуманит. Центр”, 2010. – 300 с.
25. *Масенко Л. Т.* Мова і політика / Л. Т. Масенко. – Київ : Соняшник, 1999. – 100 с.
26. *Мацько Л. І.* Риторика : навч. посіб. / Л. І. Мацько, О. М. Мацько. – 2-ге вид., стер. – Київ : Вища шк., 2006. – 311 с.
27. *Минделл А.* Лидер как мастер единоборства (введение в психологию демократии) / Арнольд Минделл. – М. : Беловодье, 1993. – 88 с.
28. *Минделл А.* Процессуально-ориентированная работа с конфликтами: глубинная демократия открытых форумов: практические шаги к предотвращению и разрешению конфликтов в семье, на рабочем месте и в мире / Арнольд Минделл. – М. : Беловодье, 2011. – 256 с.
29. Мова і мовознавство в духовному житті суспільства : монографія. – Київ : Видавн. Дім Дмитра Бураго, 2007. – 352 с.
30. *Нагорна Л. П.* Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики / Л. П. Нагорна. – Київ : Світогляд, 2005. – 315 с.
31. *Небоженко В. С.* Соціальна напруженість і конфлікти в українському суспільстві / В. С. Небоженко. – Київ, 2007. – 246 с.
32. *Одайник В.* Психология политики / В. Одайник. – СПб. : Издат. группа “Азбука-классика”, 2010. – 256 с.
33. *Новаченко Т. В.* Архетипова парадигма керівника в державному управлінні : монографія / Т. В. Новаченко ; за наук. ред. Е. А. Афоніна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Укр. т-во сприяння соц. інноваціям. – Київ : Вид-во ПП Лисенко М. М., 2013. – 320 с.
34. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2012. – Т. 2. – 340 с.

35. Основи демократії : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. – Київ : Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 560 с.
36. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 352 с.
37. *Плотницька І. М.* Ділова українська мова в державному управлінні : навч. посіб. / І. М. Плотницька. – 3-тє вид., стер. – Київ : НАДУ, 2011. – 168 с.
38. *Плотницька І. М.* Публічний виступ у діловому спілкуванні : навч.-метод. матеріали / І. М. Плотницька. – Київ : НАДУ, 2013. – 36 с.
39. Політичне лідерство : навч. посіб. / авт. кол. ; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. – Київ : НАДУ, 2013. – 300 с.
40. *Руда О.* Мовне питання як об’єкт маніпулятивних стратегій у сучасному українському політичному дискурсі : монографія [Електронний ресурс] / Олена Руда ; НАН України, Ін-т укр. мови. – Київ, 2012. – 232 с. – Режим доступу : http://www1.nas.gov.ua/institutes/ium/Structure/Departments/Department5/soc_staff/Documents/ruda-o.pdf
41. *Сагач Г.* Риторика : підручник [Електронний ресурс] / Г. Сагач. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Київ : Ін Юре, 2000. – 567 с. – Режим доступу : <http://radaread.com/?book=85659>
42. *Сопер Поль.* Основи мистецтва промови / Поль Сопер. – Ростов-н/Д : Феникс, 1999. – 448 с.
43. *Тертишна О. А.* Конфліктологічна парадигма реформування державного управління в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Тертишна. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/7.pdf
44. *Фишер Р.* Путь к согласию, или переговоры без поражения / Р. Фишер, У. Юри ; пер. с англ. А. Гореловой ; предисл. В. А. Кременюка. – М. : Наука, 1992. – 158 с.
45. *Фрейд З.* Тотем и табу / З. Фрейд. – СПб. : Азбука-классика, 2007. – 256 с.
46. *Фуко М.* Правила промови / М. Фуко. – Київ : Дух і літера, 1993. – 61 с.
47. Человек и общество : хрестоматия / под ред. С. А. Макеева. – К. : Ин-т социологии НАН Украины, 1999. – 272 с.
48. *Цицерон.* Трактаты об ораторском искусстве [Электронный ресурс] / Цицерон. – Режим доступа : <http://ancientrome.ru/antlitr/t.htm?a=1423777001>
49. *Цицерон.* Три трактата об ораторском искусстве / Цицерон ; пер. и прим. Ф. А. Петровского. – М. : Наука, 1972. – 472 с.
50. *Чумаков А. Н.* Социально-политический конфликт: теоретические и прикладные аспекты / А. Н. Чумаков. – М., 1995. – 432 с.
51. *Шейгал Е. И.* Семиотика политического дискурса / Е. И. Шейгал. – М. : Гнозис, 2004. – 328 с.
52. *Шкіцька І. Ю.* Маніпулятивні тактики позитиву: лінгвістичний аспект : монографія / І. Ю. Шкіцька ; ред. В. М. Бріцин ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Київ : Видавн. дім Д. Бураго, 2012. – 435 с.

РОЗДІЛ 7. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Мета розділу: розкрити сутність конституційно-правового статусу Верховної Ради України та її місце в системі державних органів влади та місцевого самоврядування, особливостей правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України, принципу відповідальності народних депутатів.

Результати навчання:

- концептуальні знання про взаємодію Верховної Ради України із суб'єктами державного управління та громадянського суспільства;
- здатність аналізувати діяльність Апарату Верховної Ради України;
- вміння критично оцінювати політичні процеси та сприяти забезпеченню соціально відповідальної політичної діяльності;
- здатність до модернізації депутатської діяльності з урахуванням особливостей трудової діяльності.

Ключові слова: державне будівництво та місцеве самоврядування, парламент, електронний парламент, громадська експертиза, повноваження народного депутата, парламентсько-трудова відносина, депутатський імунітет, депутатський індемнітет, відповідальність.

7.1. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України

Конституційні основи державного будівництва та місцевого самоврядування

Сучасне “Державне будівництво і місцеве самоврядування” можна розглядати в таких основних значеннях: а) галузь державного чи соціального управління; б) підгалузь конституційного процесу; в) юридичну науку, що виникла після проголошення Україною незалежності на основі радянського будівництва, яке досліджувало організацію і діяльність системи рад.



Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні – це галузь державного і соціального управління, що включає в себе комплекс державних і самоврядних функцій, форм та методів, спрямованих на керівництво політичним, правовим, економічним, соціально-культурним та іншими сферами суспільного життя з метою побудови незалежної, суверенної, правової, демократичної і соціальної Української держави.

Як підгалузь конституційного процесу України державне будівництво і місцеве самоврядування – це система правових норм, інститутів та нормативно-правових актів, що закріплюють і регулюють порядок утворення, внутрішні організаційні структури, функції, форми і методи діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

До основних ознак державного будівництва і місцевого самоврядування як підгалузі конституційного процесу можна віднести:

- систему правових норм та інститутів, що закріплюють і регулюють утворення, організацію й діяльність системи державних органів і органів місцевого самоврядування;
- діяльність, спрямовану на здійснення визначених завдань і функцій;
- здійснення діяльності в певних формах і визначеними методами;
- її метою є керівництво державним і місцевим економічним, політичним, соціально-культурним та іншим будівництвом;
- метою також є здійснення правосуддя, контролю і нагляду за реалізацією законодавства на загальнодержавному, центральному та місцевому рівнях.



Державне будівництво та місцеве самоврядування – це підгалузь конституційного процесу, яка включає в себе конституційні процесуальні норми та інститути, що регулюють порядок організації і діяльності конституційно закріпленої системи державних органів і органів місцевого самоврядування.

Систему підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування складають процесуальні правові норми, початкові та головні інститути, що об'єднують процесуальні норми, які регулюють окремі групи та види процесуальних суспільних відносин у сфері виникнення, утворення та функціонування державних і самоврядних органів та їх посадових осіб і системи місцевого самоврядування в цілому. Наприклад, початковим інститутом є система процесуальних правових норм, що закріплюють порядок призначення чи оголошення виборів. До головних інститутів належать, наприклад, система правових норм і початкових інститутів, що закріплюють порядок проведення виборів Президента України і т. ін.

Джерелами підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування є природні суб'єктивні права людини та нормативно-правові акти позитивного права України і ратифіковані Україною норми міжнародного права щодо конституційного процесуального регулювання організації і діяльності державних та самоврядних органів.

Державне будівництво і місцеве самоврядування може бути охарактеризоване як юридична наука. Це підгалузь українського державознавства та самоврядування, що включає в себе систему знань про порядок організації і діяльності конституційно закріпленої системи державних органів і органів

місцевого самоврядування в Україні, досліджує форми і методи здійснення завдань і функцій цих органів з керівництва державним, господарським, соціально-культурним будівництвом та щодо реалізації правосуддя, контролю й нагляду за виконанням законодавства.

Як будь-яка юридична наука “Державне будівництво і місцеве самоврядування” має свій предмет дослідження. Предметом науки є дослідження організації і діяльності конституційно закріплених органів держави та органів місцевого самоврядування. Названа юридична наука досліджує: а) порядок утворення державних органів і органів місцевого самоврядування; б) завдання і мету кожного з названих органів; в) порядок їх діяльності; г) функції діяльності названих органів; д) форми і методи їх діяльності; е) взаємозв’язок державних органів і органів місцевого самоврядування з політичними партіями, рухами, фондами, громадськими організаціями та трудовими колективами; є) нормативне закріплення та регулювання названих відносин; ж) юридичну практику організації і діяльності названих органів та інше.



Наука державне будівництво і місцеве самоврядування – це самостійна юридична наука, що включає в себе знання, теорії, ідеї, гіпотези та інші наукові узагальнення про порядок організації й діяльності конституційно закріпленої системи державних органів і органів місцевого самоврядування в Україні, досліджує форми й методи здійснення завдань і функцій цих органів з керівництва державним, господарським, соціально-культурним будівництвом та реалізації правосуддя, контролю і нагляду за здійсненням законодавства.

Система органів держави досліджується різними науками. Наука конституційного процесу і державного будівництва вивчає цю систему з позиції: а) відпрацювання поняття державного органу; б) аналізу системи державних органів України; в) місця і ролі представницьких органів у системі державних органів України; г) вивчення основ правового положення державних органів.



Орган держави – це структурно організований колектив державних службовців (або один службовець), що є громадянами даної держави, наділені владними повноваженнями та необхідними засобами, утворений на законних підставах для виконання конкретних завдань і функцій держави.

До основних ознак державного органу відносять: а) це колектив службовців чи один службовець; б) є складовою частиною державного апарату; в) службовці (один службовець) повинні бути громадянами конкретної держави (наприклад України); г) утворюється на законних підставах; д) здійснює певні завдання і функції держави; е) наділяється владними повноваженнями, а саме правом видавати правові акти та застосовувати різні заходи державного примусу; є) наділяється матеріальними можливостями для здійснення своїх повноважень.

Будь-який державний орган є частиною державного апарату. Саме на державний апарат покладаються завдання щодо здійснення функцій держави в цілому. Кожен державний орган, здійснюючи свої функції, реалізує функції держави. Державний апарат не є раз і назавжди визначеною системою органів. У результаті розвитку держави з'являються одні функції, а необхідність у здійсненні інших зникає. З появою нових функцій держави утворюються і нові державні органи, а в разі зникнення певних функцій припиняється і діяльність відповідних державних органів.

Кожен орган складається з державних службовців (одного службовця), які обов'язково повинні бути громадянами конкретної держави (в нашій країні – громадянами України). Відсутність у особи українського громадянства не дає їй змоги займати певну посаду, тобто бути державним службовцем.

Органи держави утворюються відповідно до законів України. Конституція України в ст. 92 закріплює, що виключно законами України щодо органів державної влади визначаються: а) організація і проведення виборів; б) організація і порядок діяльності Верховної Ради України; в) статус народних депутатів України; г) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; д) судоустрій, судочинство, статус суддів; е) організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань та інших органів.

Кожен орган наділяється на підставі закону владними повноваженнями. Ці повноваження мають публічний характер, оскільки спрямовані на вирішення суспільних справ, мають територіальні межі, поширюються на всіх осіб, які перебувають на певній території. Вони полягають у тому, що здійснюються особливим прошарком людей (службовців), які фахово займаються управлінням. Орган та його службовці спроможні встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки (як нормативні, так і індивідуальні) та домагатися їх здійснення.

Для здійснення повноважень орган державної влади наділяється матеріальними можливостями з державного бюджету. Сюди включається рухоме і нерухоме майно, грошові суми на заробітну плату службовців та обслуговуючого персоналу, а також на розвиток органу, інформаційне, технічне та інше забезпечення організації і діяльності органу.

Отже, орган державної влади створюється на законних підставах державою і забезпечується нею з метою здійснення функцій держави.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України і Верховний Суд України в системі органів державної влади забезпечують дотримання принципу стримування і противаг в процесі реалізації конституційного принципу поділу влад.

Самостійне місце в системі державних органів належить главі держави – Президентові України.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (парламент України).

Виконавча влада в Україні здійснюється відповідною системою органів. Вищим органом виконавчої влади у цій системі є Кабінет Міністрів України.

Систему виконавчих органів в Україні складають: вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (міністерства, державні служби, агентства, інспекції та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), місцеві (місцеві державні адміністрації).

Правосуддя в Україні здійснюється виключно Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципом територіальності і спеціалізації.

Система судових органів включає: а) Конституційний Суд України; б) суди загальної юрисдикції (Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, місцеві суди).

У самостійну систему органів держави виділяються контрольно-наглядові органи України. До них належать: а) Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори; б) Служба безпеки України.

На місцях публічна влада здійснюється місцевим самоврядуванням. Відповідно до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування має власну систему і включає в себе: а) територіальні громади; б) сільські, селищні та міські ради; в) сільського, селищного та міського голову; г) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; старост; д) обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи місцевої самоорганізації населення.



Принципи організації та діяльності органів державної влади України – це законодавчо визначені універсальні юридичні засади, які становлять підґрунтя побудови та функціонування органів державної влади. Загалом принципи організації та діяльності органів державної влади України можна поділити на загальноюридичні та спеціальні.

Загальноюридичні принципи – це беззаперечні вимоги, що виражають основний зміст правової природи організації та діяльності державних органів. До таких принципів належать:

а) принцип законності – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). Принцип законності зумовлений принципом верховенства права, який дістав нормативне закріплення у ст. 8 Конституції України;

б) принцип демократичності – громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України);

в) принцип гласності – порядок утворення і функціональна діяльність державних органів здійснюється відкрито і гласно, наприклад засідання Верховної Ради України проводяться відкрито (ч. 1 ст. 84 Конституції України);

г) принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України);

ґ) принцип позапартійності – заборона створення політичних партій в органах державної влади (ч. 3 ст. 37 Конституції України);

д) принцип суверенності державної влади (ст. 5 Конституції України) – ніхто не може узурпувати державну владу (ч. 4 ст. 5 Конституції України);

е) принцип участі громадян України у формуванні та діяльності органів державної влади (ч. 1 ст. 38 Конституції України);

є) гуманістичні засади – спрямування діяльності державних органів в інтересах людини і громадянина як вищої соціальної цінності (ст. 3 Конституції України);

ж) забезпечення соціальної справедливості, тобто паритету інтересів різних соціальних верств населення, націй, етнічних груп, захист злагоди і консенсусу в суспільстві (ч. 2 ст. 24 Конституції України).

Спеціальні принципи організації та діяльності органів державної влади України визначають їх індивідуальні ознаки. До таких принципів належать:

а) принцип професійної компетентності (щодо суддів, прокурорів);

б) детермінованості в часі (спеціальна комісія з надзвичайних справ);

в) функціонально-галузевий принцип (комітети парламенту);

г) організаційної самостійності (наприклад комітети Верховної Ради України зі свого складу самостійно утворюють робочі групи, складають перспективний план роботи тощо).

Одним із елементів реалізації принципу поділу влади в демократичній державі є система стримувань і противаг, головне призначення і завдання якої – забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади; узгодження дій усіх гілок влади, недопущення кризи діяльності державного механізму. Отже, під системою стримувань та противаг розуміють сукупність законодавчо закріплених повноважень, форм, методів і процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу поділу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади та досягнення динамічної стабільності між ними. У сучасній теорії та практиці конституційного права України існують та використовуються такі найбільш загальні елементи системи стримувань і противаг:

– різні терміни функціонування державних органів влади;

– різні способи формування гілок влади;

- відкладальне право вето Президента щодо прийнятих парламентом законів;
 - інтерпеляція (запити депутата);
 - створення контрольних і слідчих комісій парламенту;
 - інвеститура (вотум довіри) – при формуванні уряд повинен одержати довіру парламенту;
 - право промугляції, під яким розуміють дії глави держави з метою визнання та офіційного оприлюднення прийнятого парламентом закону для забезпечення його чинності та реалізації;
 - інститут контрасигнування, за якого акти Президента діють лише за умови скріплення їх підписом Прем'єр-міністра або міністра, відповідального за виконання цього акту;
 - колегіальний характер уряду;
 - конституційно-правова відповідальність вищих державних органів та посадових осіб;
 - порядок взаємовідносин між парламентською більшістю та опозицією.
- Отже, органи державної влади здійснюють свою організацію та діяльність на основі законодавчо закріплених принципів права, що відповідає загальним вимогам побудови правової держави.

Поняття парламенту України та його функції

Парламентаризм завжди притягував увагу політиків та науковців. Причини такої уваги не потребують доказів, адже йдеться про одну із найважливіших інституцій політичної системи суспільства абсолютної більшості країн світу – парламент.

Парламент як орган законодавчої влади має давню історію і складався поступово, зайнявши в механізмі державної влади сучасних країн світу одне з провідних місць.

На сучасному етапі розвитку суспільства парламенти діють більш ніж у 160 країнах світу. Вони розглядаються як органи законодавчої влади, а іноді саме парламентам належать повноваження щодо визначення та забезпечення функціонування всього державного механізму, оскільки саме вони у більшості країн світу або приймають, або безпосередньо беруть участь у прийнятті конституцій, якими закріплюється конституційний лад, конституційний статус людини, державний і правовий механізм.

Парламент – це родова назва вищого колегіального загальнонаціонального представницького і законодавчого органу влади в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основі (паралельна назва легіслатура).

Парламенти в світі мають різні назви – Верховна Рада (Україна), Федеральні збори (Росія, Швейцарія), Конгрес (США), стортинг (Норвегія),

Альтинг (Ісландія), Генеральні кортеси (Іспанія) тощо, але для всіх них властиві загальні ознаки парламентаризму. Це насамперед їх види та функції.

Види парламентів:

1. *За формою правління:*

а) парламенти типу арени – існують в парламентських республіках, відіграють вирішальну роль у формуванні уряду, який несе перед ним відповідальність, діяльність парламенту зводиться до обговорення ідей та напрямів політики, що формуються урядом;

б) парламенти типу конгресу – існують у президентських республіках, де відсутній інститут відповідальності виконавчої влади перед парламентом, головним завданням даного парламенту є законодавча діяльність, визначення основних напрямів політики держави;

в) парламенти змішаного типу – існують у країнах зі змішаною формою правління.

2. *За структурою:*

а) однопалатні (малі та унітарні – Греція, Данія, Португалія) – монокамерні;

б) двопалатні (великі та федеративні держави – США, Італія, Німеччина) – бікамерні;

в) з невизначеною структурою. Так, наприклад, в одному з найдавніших парламентів – альтингу Ісландії 1/3 його членів після виборів утворює верхню палату, 2/3 – нижню;

г) багатопалатні (трипалатний у ПАР за Конституцією 1983 р.).

3. *За характером функцій, які здійснюються парламентами:*

а) активні – парламенти, які відіграють значну роль як у прийнятті законів, так і у формуванні уряду та здійсненні контролю за його діяльністю (наприклад Конгрес США);

б) реактивні – на діяльність парламентів значний вплив здійснюють уряди, хоча парламент зберігає значні повноваження з контролю за виконавчою владою (наприклад парламенти Великої Британії, Канади, Австралії);

в) маргінальні – це парламенти, які фактично повністю контролюються виконавчою владою, внаслідок чого їх внесок у формування політики досить незначний (наприклад Марокко, Йорданія);

г) мінімальні – це органи, які виконують лише декоративну функцію, утворюються з метою надання видимості легітимності існуючому режиму (наприклад парламенти “радянського” типу).

4. *За способом конституційного закріплення компетенції парламенту:*

а) парламенти з абсолютно необмеженою компетенцією;

б) парламенти з відносно обмеженою компетенцією;

в) парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією.

Парламентом України є Верховна Рада України.



Верховна Рада України – це єдиний загальнодержавний представницький, колегіальний, виборний, однопалатний, постійно діючий орган законодавчої влади України. Його ознаками є:

- єдність – означає, що створення інших законодавчих органів не передбачено;
- загальна державність – підкреслюється наявністю в неї загальнодержавних функцій і повноважень, а також тим, що влада парламенту поширюється на всю територію України;
- представництво – народний депутат представляє у Верховній Раді інтереси всього народу України, а не тільки свого округу чи партії, і має вільний мандат; складом. Верховна Рада України складається з групи депутатів, а саме 450 народних депутатів;
- колегіальність – означає, що всі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування. У Конституції України при вирішенні різних питань компетенції Верховної Ради закріплюється різний порядок голосування і набрання різної кількості голосів – від 1/3 до 3/4 її конституційного складу. Колегіальність Верховної Ради України підкреслюється і її формою роботи;
- виборність – усі члени парламенту отримують свій мандат шляхом виборів. Чергові вибори до українського парламенту відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України або за спеціально прописаною процедурою у випадку дострокового припинення повноважень поточного скликання парламенту України;
- однопалатність – Верховна Рада України є однопалатним парламентом до якого народні депутати обираються за змішаною виборчою системою (225 осіб за пропорційною, 225 осіб за мажоритарною);
- постійність діяльності – відповідно до Конституції України народні депутати як члени колегіального представницького органу діють на постійній основі. З моменту їх обрання і на весь період повноважень народні депутати повинні здати до управління кадрів Апарату Верховної Ради свої трудові книжки. Саме Верховна Рада вважається їх основним місцем роботи, де вони працюють на постійній основі і на них поширюється положення щодо несумісності їх мандата. У вільний від основної роботи час вони можуть займатися лише викладацькою, науковою, творчою діяльністю чи медичною практикою;
- орган законодавчої влади України – приймає закони. Закон – це нормативно-правовий акт органу законодавчої влади держави або самого народу, який приймається та змінюється в особливому порядку, регламентує найважливіші суспільні відносини, закріплює права та визначає обов'язки громадян, і має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

Відповідно до класифікації парламентів світу Верховна Рада України є однопалатним активним парламентом змішаного типу з абсолютно обмеженою компетенцією.

Визначення Верховної Ради України як парламенту з абсолютно обмеженою компетенцією впливає зі ст. 85 та 92 Конституції України, де визначаються чіткий перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, що встановлюються виключно законами України.

Конституційні повноваження Верховної Ради України можна систематизувати відповідно до функцій за групами:

1. *Законодавчу компетенцію* становлять такі повноваження Верховної Ради України:

а) внесення змін до Конституції України, крім розд. I “Загальні засади”, розд. III “Вибори. Референдум” і розд. XIII “Внесення змін до Конституції України”;

б) призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін;

в) прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін;

г) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

д) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

е) надання у встановлений законом термін згоди на обов’язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України.

2. *Установчу компетенцію* Верховної Ради України становлять її повноваження з формування органів державної влади і державних установ, призначення, затвердження або обрання посадових осіб тощо. До них, зокрема, можна віднести:

а) повноваження щодо призначення виборів органів публічної влади (призначення виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування);

б) повноваження щодо надання згоди на призначення Президентом України передбачених Конституцією України посадових осіб (Генерального прокурора України);

в) повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади відповідних посадових осіб на власний розсуд (Голови та інших членів Рахункової палати, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Уповноваженого з прав людини, третини складу Конституційного Суду України);

г) повноваження щодо призначення на посаду за поданням Президента України (Голови Національного банку України, Членів Центральної виборчої комісії України, Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України);

д) повноваження з обрання посадових осіб (обрання суддів безстроково).

3. *Контрольну компетенцію* становлять повноваження Верховної Ради України, що забезпечують реалізацію контрольної функції парламенту. Згідно з п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією та законом. Об'єктом парламентського контролю є Президент України, виконавча влада, представницький орган Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо.

Відповідно, можна виділити контрольні повноваження по відношенню до:

а) Президента України – заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленої ст. 111 Конституції України; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

б) Кабінету Міністрів України – розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України; розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (наслідком прийняття такої резолюції є відставка Кабінету Міністрів України);

в) Верховної Ради Автономної Республіки Крим – дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює згідно зі ст. 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У фінансовій сфері Верховна Рада України здійснює такі контрольні повноваження: контролює надходження коштів до Державного бюджету України та їх використання, приймає рішення щодо звіту про його виконання; затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; здійснює контроль за їх використанням. Відповідно до ст. 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата.

До контрольних повноважень Верховної Ради можна також віднести право народного депутата України звернутись на сесії Верховної Ради України із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

4. *Повноваження в галузі зовнішньої політики, оборони та безпеки* передбачають права Верховної Ради України: оголошувати за поданням Президента України стан війни і укладати мир; схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; схвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затверджувати протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; про загальну або часткову мобілізацію; про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

5. *Повноваження із самоорганізації роботи Верховної Ради України* включають: обрання Голови Верховної Ради України, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликання їх; затвердження переліку комітетів Верховної Ради України та обрання голів цих комітетів; створення тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій; призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які згідно з Конституцією України віднесено до її відання, зокрема: утворення і ліквідація районів, встановлення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; заснування державних нагород, встановлення військових звань, дипломатичних рангів та інших спеціальних звань тощо.

Стаття 91 Конституції України передбачає, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти.



Отже, у системі органів державної влади Верховна Рада України посідає важливе місце. Вона є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Верховна Рада України розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, що потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

Верховна Рада України є однопалатним активним парламентом змішаного типу з абсолютно обмеженою компетенцією. Це представницький орган законодавчої влади, до складу якої входять 450 народних депутатів, які обираються на підставі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі і не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат.

Імперативний та вільний мандат у світовій практиці та в Україні

Імперативний мандат – це інститут правової та політичної відповідальності депутата за свою діяльність перед виборцями й партією та право відкликання депутата виборцями/партією, якщо він не виконує їхньої волі.

Вільний мандат – це повноваження, в яких відсутня юридична пов'язаність обраної до законодавчого органу (парламенту) особи з виборцями відповідного виборчого округу, від якого його обрано депутатом.

У практиці більшості країн розвинутих демократій в представницькій владі діє вільний депутатський мандат, який делегує депутату право самостійного прийняття рішень у виконанні власних повноважень. Це надає депутату значні привілеї і, відповідно, свободу дій.

На сьогодні в Україні здійснюється імплементація ідеалів імперативного мандата в діяльність депутатів представницьких органів влади.

Імперативний мандат уперше був запроваджений у Франції в XVIII ст. Саме там депутати Генеральних Штатів отримали відповідні інструкції та накази для виконання волі своїх виборців. У результаті роль законодавців стала

зводиться до посередника (подібно до кур'єра) між виборцями і представницьким органом влади у прийнятті рішень без права самостійного прийняття рішень.

У сучасному світі імперативний мандат діє в низці країн соціалістичного табору, зокрема на Кубі, у В'єтнамі, Китайській Народній Республіці, КНДР та країнах третього світу: Індії, Шри-Ланці, Нігерії, Вануату, ПАР, Гані.

Також у деяких сучасних демократичних країнах з федеральним державним устроєм імперативний мандат функціонує на рівні місцевого самоврядування, зокрема в окремих штатах США, верхній палаті ФРН, окремих кантонах Швейцарії, Японії, Португалії.

Більшість країн демократичного світу Європи не підтримує запровадження юридичної відповідальності депутата перед своїми виборцями. Відповідальність, яка допустима щодо народних обранців в сучасній європейській практиці – це морально-політична категорія. І приклади застосування її були реалізовані, зокрема, через рішення конституційних судів європейських країн.

Однак абсолютної однастайності серед західноєвропейських конституціоналістів щодо визнання практики вільного мандата не існує. Значна кількість науковців та практиків наголошує на доцільності обмеження вільного мандата рамками партійної належності. Адже за пропорційної чи змішаної виборчої системи народні обранці є представниками політичних партій, що визначає їхню партійну належність, і має приводити до закріплення міри відповідальності перед однопартійцями.

Першим кроком до імператизації депутатського мандату в Україні був перехід до пропорційної виборчої системи у 2006 р.

Відповідно до ст. 81 Конституції України кожен народний депутат, обраний за виборчим списком відповідної політичної партії, зобов'язаний увійти до сформованої цією політичною силою парламентської фракції або в протилежному разі його повноваження будуть припинені достроково.

Ця норма також зберіглася у чинній Конституції України. Вона була запроваджена з метою запобігання існуючій негативній практиці “тушкування”, адже до цього часу українські парламентарі мали право самостійно обирати фракцію та змінювати її необмежену кількість разів.

Такі кроки в законодавчій діяльності мали на меті впровадження механізму правової, а не лише політичної відповідальності народного обранця.

Недоліком такого правового кроку стало порушення принципу народного представництва, суть якого полягає в тому, що депутат є представником усього народу, висловлює його інтереси. А відстоювання лише партійних ідей та інтересів за належністю до відповідної політичної сили криє в собі загрозу партизації, коли інтереси власної політичної партії стають пріоритетними.

Закріплення запровадження імперативного мандата на законодавчому рівні в українській практиці відбулося у зв'язку з прийняттям перехідних по-

ложень Закону України “Про місцеві вибори” та змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”, згідно з якими на депутатів місцевого рівня накладається правова відповідальність перед виборцями через можливість їх відкликання за народною ініціативою.

Згідно з п. 2 ст. 38 “Пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою” Закону України “Про місцеві вибори”:

“2. Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:

- 1) 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради;
- 2) 100 осіб для відкликання депутата міської ради міста районного значення;
- 3) 300 осіб для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної у місті ради;
- 4) 150 осіб для відкликання депутата районної ради;
- 5) 400 осіб для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради”.

Відповідно ст. 37 Закону України “Про місцеві вибори” підставами для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою є:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше від половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, передбачених статтею 10 цього Закону, обов’язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 цього Закону зобов’язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними.

Однак згідно з п. 1 ст. 38 є певні обмеження (існує мораторій) на реалізацію права вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Це можна зробити не раніше, ніж через рік з моменту набуття таких повноважень.

Таким чином, Закон України “Про місцеві вибори” визначає саме за виборцями право відкликати обранця до місцевих органів влади.

Такий механізм реалізації імперативного мандату, з одного боку, нібито інституціоналізує прояви прямої демократії. Адже це прямо забезпечує дотримання ст. 2 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад: “депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов’язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, ви-

конувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування”.

З другого боку, до механізму реалізації імперативного мандату як відкликання народного обранця за народною ініціативою вже є багато претензій, зокрема:

- складність визначення процедури відкликання народних обранців;
- можливість використовувати цей механізм у політичній боротьбі з конкурентами.

Адже, очевидно, що можуть з’явитися так звані народні ініціативи з відкликанням обранців з метою відсторонення своїх конкурентів у політичній боротьбі.

7.2. Взаємодія Верховної Ради України із суб’єктами державного управління та громадянського суспільства

Громадська експертиза законодавства є однією з найважливіших форм взаємодії Верховної Ради України із суб’єктами державного управління та неурядовими організаціями. Її основною метою є реальна співпраця парламенту з громадянами в процесі прийняття законодавчих актів, що безпосередньо впливатимуть на життя населення країни.

Громадська експертиза є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади (ОДВ) та проявом реальної і дієвої демократії, оскільки дає змогу громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати конструктивний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень.



Метою громадської експертизи є залучення громадськості до процесу аналізу, оцінки та прогнозування результатів прийняття законодавчих актів, знаходження взаємовигідних шляхів суспільного розвитку. У цілому громадська експертиза – це одна з високоефективних форм громадської участі, унікальний механізм залучення громадськості до експертної оцінки не лише діяльності влади, а й рішень та наслідків.

Грамотно та професійно проведена експертиза може стати не тільки важливим джерелом інформації для парламенту, усіх ОДВ, а й суттєво підвищити якість управлінських рішень, що приймаються, та відповідальність законодавчої влади в цілому. У цьому зв’язку громадська експертиза заслуговує на більш детальний розгляд з точки зору технологічного підходу, потребує чіткого визначення як процедури та механізмів здійснення експертизи, так і реалізації її наслідків не лише для влади, а насамперед для суспільства.

Саме поняття “громадська експертиза” є багатоаспектним, оскільки містить технологічну, смислову та емоційну складові. Технологічно цей термін означає широку відкритість самої експертизи, її прозорість та доступність для широко-

го загалу громадян. Смісловий (змістовний) аспект є одним з найважливіших. Він несе в собі не тільки громадський інтерес, а і його захист при прийнятті та реалізації державних рішень. Тісно пов'язаний з ним емоційний аспект, який додає процесу оцінки відчуття як з позиції влади, так і з позиції громадськості спільного прийняття рішень і спільної відповідальності у їх подальшому впровадженні, відчуття належності до всіх процесів, що відбуваються в країні та на певній території. Загалом це підвищує відповідальність усіх сторін та суттєво сприяє поліпшенню контролю громадськості за діяльністю ОДВ.



Ініціаторами громадської експертизи можуть бути: політичні партії; окремі громадяни; групи громадян; неурядові громадські організації; засоби масової інформації.

Здійснення громадської експертизи передбачає такі кроки, як: мотивація щодо проведення експертизи; підготовка громадської думки; офіційне рішення парламенту щодо здійснення експертизи; створення групи незалежних громадських експертів; проведення підготовчої роботи як від парламенту, так від громадськості; безпосереднє проведення громадської експертизи; прийняття відповідного рішення (висновки) експертів за результатами експертизи; забезпечення та здійснення контролю за виконанням результатів експертизи.

Ключовими є три складові цього процесу, а саме:

- об'єкт експертизи;
- суб'єкт експертизи;
- результат експертизи та її юридична сила.

Об'єктом експертизи може бути як реальна, так і ще тільки запланована діяльність. Навіть якщо громадська експертиза не має державного юридичного статусу, вона може сформувати практику постійного її використання в ОДВ усіх рівнів, враховуючи її важливість та значущість для всіх сторін. На нашу думку, публічність та гласність проведення експертиз та їх результатів, довіра до цієї форми громадської участі забезпечують обов'язковість використання результатів такої форми на всіх рівнях влади, підвищують необхідність урахування її результатів у процесі прийняття управлінських рішень. Суб'єктами громадської експертизи є: окремі громадяни, групи громадян, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації, усі неурядові та комерційні й некомерційні структури.

Об'єктивність громадської експертизи зумовлена тим, що вона здійснюється представниками різних громадських об'єднань щодо якості рішень органів влади, актів, програм, проектів, які відповідають суспільним інтересам та впливають на все суспільство. Максимальна об'єктивність громадської експертизи досягається за рахунок залучення широкого загалу громадських експертів, що представляють різні об'єднання та рухи. Це також дає можливість забезпечити максимальну незалежність громадських експертів.

Громадська експертиза має на меті знайти відповідь на основне питання щодо відповідності рішень, актів, програм, проектів інтересам громадськості, що є необхідною умовою для реалізації її законних прав та інтересів громадян.

Як зазначають сучасні вітчизняні дослідники, громадські та громадсько-професійні експертизи законодавчих проектів та програм діяльності уряду, інших державних програм соціально-економічного розвитку є вкрай важливими як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань. За організацією здійснення вона може бути двох видів:

- Законопроект чи програма надається широкому загалу громадських об'єднань. На першому етапі законопроект чи програма розсилаються поштою або розміщуються на веб-сайті організації, що їх розробляла. На другому етапі організація отримує висновки також поштою або на своєму сайті. Існують також два варіанти подальших дій:

- після реалізації другого етапу співпраця припиняється й організація на основі отриманих результатів доробляє зазначені документи;

- із представників організацій, що брали участь у першому турі експертизи, створюється робоча група, яка продовжує працювати над документами до повного їх прийняття та впровадження в життя як закону або державної програми дій.

- Законопроект чи програма пропонуються на розгляд заздалегідь створеній робочій групі із представників громадськості, яка і доопрацьовує документ. У цьому варіанті є тільки один недолік: орган влади, що розробляв документ, має можливість створити робочу групу із тих осіб, які будуть лояльно ставитись до документа в цілому та до окремих дискусійних його аспектів, що потребують більш прискіпливої точки зору.

Громадсько-професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками громадськості, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться у зазначених документах. Вона є більш ефективною, тому що найкращі результати досягаються саме тоді, коли кращі фахівці та найактивніші представники громадськості працюють разом над вирішенням спільних завдань та проблем сьогодення.

Громадські експертні ради передусім сприяють взаємодії та взаємовпливу влади та громадськості, допомагають їм у спокійній, творчій обстановці почути один одного, спільно знайти шляхи вирішення проблемних питань та розробити подальшу політику законодавчого органу.

Основними завданнями щодо створення та поширення механізму проведення громадських експертиз законодавчих актів і програм органів державної влади є:

- формування базових суб'єктів громадської експертизи;

– вироблення та опрацювання технології проведення громадської експертизи;

– поширення досвіду використання громадських експертиз для проведення громадсько-фахової оцінки законодавчих актів і програм органів державної влади;

– популяризація та пропаганда технологій громадської експертизи за допомогою широкої участі у проведенні експертизи засобів масової інформації.

Вважаємо за доцільне визначити основні методи організації та проведення громадських експертиз:

- Метод експертних оцінок. Експерти за заздалегідь розробленою методикою оцінюють визначені характеристики процесів або явищ. Таке оцінювання, як правило, здійснюється на основі анкетування, а потім узагальнюється.

- Метод експертних інтерв'ю. Експерти дають відповіді на питання, що також готуються заздалегідь. Хід інтерв'ю та його тематику має визначати не інтерв'юер, а сам експерт.

- Метод фокус-груп. Це групове інтерв'ю експертів на задану організаторами експертизи тему. Дискусія на фокус-групі спрямовується та координується її модератором та концентрується на описі проблем і варіантах їх розв'язання.

- Метод круглого столу. Експерти послідовно висловлюються, всі висловлювання фіксуються, у процесі можуть бути задані додаткові, уточнюючі запитання. Потім все це обробляється та узагальнюється.

- Метод мозкового штурму. Спільне обговорення всіх найгостріших проблем, явищ, ситуацій експертами. На першому етапі приймаються та заслуховуються всі думки, а на другому вибираються найголовніші з них. На основі цього виробляється остаточне рішення.

- Метод ситуативного аналізу. У режимі мозкового штурму або круглого столу аналізуються причинні та наслідкові зв'язки у різних ситуаціях та їх розвиток.

- Метод опису сценаріїв розвитку ситуації. Це опис та формування сценаріїв розвитку ситуації будь-яким засобом. Під сценарієм розуміється послідовність подій або явищ. Опис сценаріїв дає змогу експертам більш детально оцінити характеристики процесів та явищ.

- Метод “Делфі”. Проведення експертного оцінювання в кілька турів. Перед проведенням наступного туру експерти ознайомлюються з результатами попереднього. Мета такого методу – вироблення єдиної експертної думки, єдиної системи оцінок тощо.

- Метод формалізованого опитування експертів. Цей метод використовується та проводиться за заздалегідь підготовленою анкетною та має на меті формування єдиної думки для вироблення остаточного рішення.

• Метод контент-аналізу. Аналіз тексту експертів, що написаний або висловлений усно, з метою виявлення та визначення позицій, основних варіантів висловлювань та думок експертів, а також рішень, що пропонуються.

Для здійснення громадської експертизи необхідна довіра як з боку парламенту України, так і з боку громадськості. Довіра до парламенту з боку громадськості досягається тільки шляхом реалізації принципів відкритості та прозорості діяльності всіх рівнів. Тому, на нашу думку, основним принципом проведення громадської експертизи є принцип прозорості діяльності.

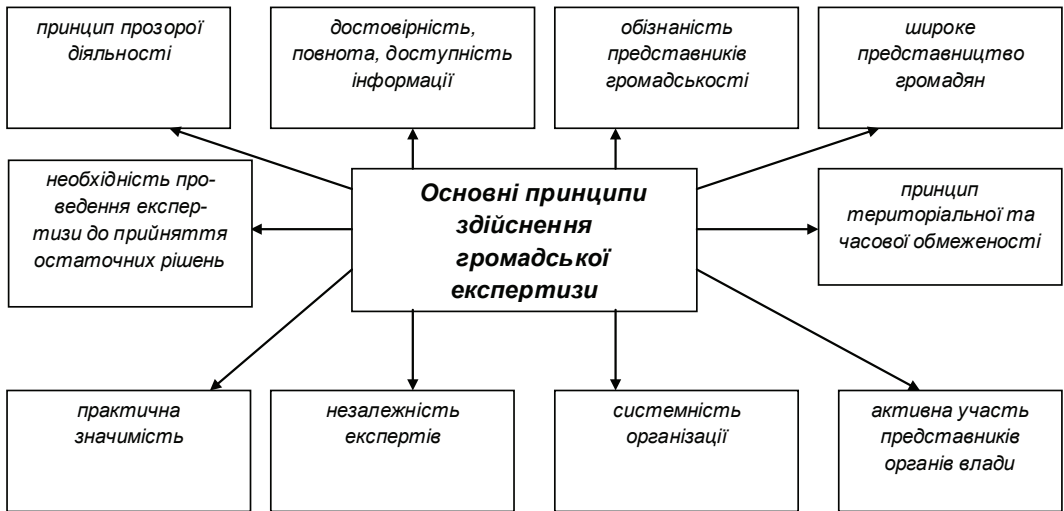


Рис. 7.1. Основні принципи здійснення громадської експертизи

Для ефективного здійснення громадської експертизи необхідна достовірність та повна інформація. Тому принцип достовірності, вичерпності та доступності інформації, що подається на експертизу, також має обов'язково братися до уваги.

Якість рішень громадської експертизи значною мірою залежить від незалежності експертів. Це досягається шляхом залучення широкого спектра представників громадськості з відповідним рівнем фахової підготовки. Група експертів громадської експертизи має складатися з якомога більшої громадської аудиторії, що має досвід у тій сфері, до якої належать державне рішення, акт, проект або програма. Тому важливими є наступні два принципи – обізнаності представників громадськості щодо тих питань, які проходять експертизу, та широкого представництва громадян і їх об'єднань у складі громадських експертів.

Громадська експертиза не може бути проведена без зацікавленості органів влади. Якщо влада зацікавлена у її проведенні, то вона сама і надасть необхідну інформацію та створить умови для її проведення. Тому важливим принципом є активна участь у громадській експертизі представників ОДВ.

Суттєвим принципом здійснення громадської експертизи є також незалежність експертів. Вона досягається, як уже було зазначено, шляхом залучення різноманітних громадських рухів, об'єднань тощо. Якщо представлені різноманітні точки зору стосовно проблеми, то в остаточному підсумку рішення громадської експертизи дійсно відображатиме громадську думку та її інтерес.

Для проведення громадської експертизи разові зустрічі видаються недостатніми. Для повноцінної громадської експертизи необхідні як значна попередня робота, так і суттєві подальші спільні кроки щодо реалізації її результатів. Тому наступним принципом є принцип системності організації громадської експертизи.

Громадська експертиза проводиться для більшої адаптованості рішень ОДВ до проблем та потреб суспільства, тому повинна мати важливу практичну значимість, що є ще одним суттєвим принципом громадської експертизи.

Будь-яка громадська експертиза повинна мати територіальні та часові межі, тому принцип територіальної та часової обмеженості проведення експертизи також є вагомим.

Усі вищенаведені принципи є надзвичайно важливими для проведення громадської експертизи, її якості та подальшої реалізації. Разом з тим є ще один основоположний принцип. Це необхідність проведення громадської експертизи до прийняття остаточних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на те, що саме цей принцип є найважливішим, його реалізація потребує законодавчого врегулювання.

Незважаючи на всі позитивні аспекти проведення громадських експертиз, на цьому шляху існують певні труднощі та загрози. Основними з них є такі:

– проведення громадської експертизи потребує значної підготовчої організаційної роботи та певних фінансових затрат;

– існує небезпека, що експерти від громадянського суспільства не будуть обізнані повною мірою щодо питань громадської експертизи, тобто не будуть фахівцями із зазначених питань;

– не всі представники ОДВ зацікавлені у проведенні громадської експертизи ініційованого ними законопроекту в парламенті України. У цьому зв'язку можуть виникати певні проблеми щодо організації та проведення громадської експертизи, а також подальшого впровадження її результатів;

– необхідно залучати якомога більше різних НУО до проведення громадської експертизи з метою забезпечення врахування різних поглядів та уникання лобіювання власних інтересів окремих громадських груп. У протилежному разі небезпека неякісної та неефективної громадської експертизи є надзвичайно великою;

– при проведенні громадської експертизи необхідно встановлювати її ліміти та часові обмеження, інакше процес може стати безкінечним і не привести до бажаного результату;

– проблеми реалізації результатів громадської експертизи є найголовнішими. Якщо громадськість відчує себе відстороненою після проведення громадської експертизи або побачить, що її результати не враховуються, то, безумовно, це посилить відстань між владою та громадою і може навіть призвести до певної конфронтації між ними.

Однією з найважливіших форм участі громадськості в процесі прийняття законодавчих актів є взаємодія Верховної Ради України з громадськими радами, які активно функціонують при КМ України, міністерствах, ЦОВ.

Однак, як показав проведений аналіз, більшість таких заходів є формальністю, а не вивченням думки громадськості з наступним її обов'язковим урахуванням. Причина такої ситуації в тому, що механізми консультацій з громадськістю: 1) не стосуються конкретних пропозицій влади чи іншій сфері державної політики, а тому неспроможні формувати предметне поле дискусії; 2) іноді ініціюються як інформаційні приводи для позиціонування представників влади; 3) не надають учасникам консультацій та обговорень рівних прав щодо висловлення власних позицій і пропозицій.

До того ж не розроблено і законодавчо не визначено механізми інформування про врахування ОДВ результатів обговорень з НУО.

Діяльність активних громадських рад висвітлюється недостатньо. На веб-сторінках відповідних ЦОВД або взагалі відсутня інформація про створення таких органів, не кажучи вже про їхню діяльність, або ж інформація обмежується лише наказом про створення таких органів, положенням про них та списком членів. Це значно обмежує можливість зацікавлених представників громадськості щодо залучення до діяльності ОДВ.



Отже, розвиток взаємодії Верховної Ради України з громадськими радами гальмується значною мірою через те, що визначені нормативно-концептуальні положення в цьому напрямі досі не знаходять свого застосування на практиці.

Основні позитивні результати взаємодії Верховної Ради України з громадськими дорадчими комітетами полягають у тому, що вони:

– підвищують як якісний, так і кількісний вимір участі громадськості у державному управлінні, відіграючи роль посередника та посилюючи тим самим громадянське суспільство;

– пропонують конкретні, реальні та дієві форми й методи для реалізації законодавчої гілки влади нагальної потреби у наданні прозорості та відкритості своїй діяльності;

– є ефективним механізмом залучення технічних навичок, умінь та думки громадянського суспільства для розв'язання проблем державного управління;

– створюють для громадян реальний форум з обміну інформацією і, тим самим, посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів та досягнення консенсусу;

- посилюють результативність комунікації між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю;
- є потужним джерелом нових думок, ідей, альтернативних рішень для державних службовців як представників ОДВ, з якими вони співпрацюють;
- сприяють зниженню напруженості та деполітизації процесу управління у громадах, що відчують значні політичні, соціальні або етнічні проблеми.

7.3. Забезпечення діяльності Верховної Ради України. Апарат Верховної Ради України

Комунікативний процес між державною владою і громадськістю – одвічна проблема всіх демократичних суспільств. Парламент є об'єктом інтенсивної політичної комунікації з боку громадян: його критикують, до нього апелюють, з ним асоціюють багато явищ і процесів, що відбуваються в державі. У масовій свідомості парламент є уособленням суспільної мотивації, індикатором політичної культури та електоральних сподівань, очікувань і вимог соціальної справедливості. Роль і місце парламенту в політичній комунікації пов'язані з механізмом його формування засобами електоральної стратифікації в процесі народного волевиявлення. Тому ефективна комунікація у парламенті – це передумова якісної та продуктивної взаємодії влади та громадськості у законотворчому процесі.

В Україні у комунікаційному процесі в трикутнику “Верховна Рада – Громадські організації – ЗМІ” існують суттєві перепони на шляху до ефективної комунікації. Безумовно, усі суб'єкти парламентської комунікації у той чи інший спосіб підтримують зв'язки між собою. Однак комунікація між згаданими трьома суб'єктами суспільно-політичного процесу відбувається переважно за допомогою традиційних її каналів (письмових звернень, листів, запитів, телефонного зв'язку, особистих зустрічей тощо). Консерватизм у зміні й налагодженні нових каналів комунікації часто породжує уповільнення та затримування, несприйняття на офіційному рівні інформації, що призводить до колапсу комунікаційного процесу загалом.

Саме тому вивчення цієї проблематики є надзвичайно актуальним для слухачів спеціальності “Парламентаризм та парламентська діяльність” і має практичне значення для підвищення ефективності комунікативного процесу Верховної Ради України.

Інформаційна діяльність Верховної Ради України

Досвід європейського парламентаризму актуалізує проблему інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності Верховної Ради України, зокрема таких функцій, як законодавча, контрольна, установча, фінансова (бюджетна). Аналіз механізмів промудрації парламентських функцій каналами політичної комунікації дає можливість виокремити *інформаційну складову* в

парламентській практиці, якій підпорядковані всі комунікативні ресурси Верховної Ради України.

Визначення поняття “інформаційна діяльність парламенту” як повноцінної категорії тезауруса розглядається у вузькому та широкому тлумаченні.



Інформаційна діяльність у вузькому значенні тлумачиться як складова контрольної функції парламенту, одержання парламентом інформації в процесі подолання перешкод з боку виконавчої влади, яка за допомогою введення поняття “службова таємниця” кореспондується із практикою застосування спеціальних імунітетів щодо урядової інформації.

Конкретизація інформаційної діяльності парламенту спрямована на виконання двох основних завдань:

перше – забезпечення парламентарів інформаційним матеріалом, необхідним для прийняття рішень;

друге – формування каналів отримання об’єктивної інформації щодо державних і суспільних інтересів. У плані постановки проблеми виводить інформаційну складову за межі механізму парламентського контролю.

Здійснення парламентом інших функцій, передовсім законодавчої, реалізується каналами політичної комунікації, що можливе за умов інформаційно-комунікаційного забезпечення. Тому правомірним є розглядати інформаційну діяльність у її широкому тлумаченні.



Інформаційна складова парламенту у широкому тлумаченні визначає інформаційне забезпечення його роботи, поширення інформації про парламентську діяльність через інформаційні служби і системи.

Інформаційна діяльність парламенту посилює вплив політичної комунікації на мотивацію поведінки громадян, дії народних депутатів, представників владних структур, політичних партій та громадянських об’єднань, які беруть участь у законотворчому процесі, у формі парламентсько-президентського правління.



Інформаційна діяльність Верховної Ради України включає:

- визначення основних засад державної інформаційної політики;
- законодавчу діяльність у сфері інформації;
- інформаційне забезпечення законопроектної роботи;
- вивчення досвіду роботи зарубіжних парламентів та організацію навчання народних депутатів України;
- поширення інформації про діяльність Верховної Ради України;
- розгляд індивідуальних та колективних звернень громадян до Верховної Ради України;

- забезпечення роботи парламентської бібліотеки, видавництва, парламентських науково-дослідних і експертних структур (Інститут законодавства Верховної Ради України та ін.), парламентських ЗМІ, архіву та інших інформаційних служб.

Таким чином, здійснення оцінки ефективності виконання парламентом своїх конституційних повноважень можливе лише через інформаційно-комунікаційні ресурси, що забезпечують функціонування політичних інститутів і зв'язок складових політичної системи в цілому.

Роль Верховної Ради у розвитку інформаційного суспільства України

Парламент виступає визначальним у створенні принципів підвалин для поступу України на шляху до інформаційного суспільства. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у парламентську діяльність простежується в офіційних документах, таких як Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 9 січня 2007 р., Постанова Верховної Ради України “Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 роки” від 5 липня 2012 р. № 5096-VI.

Прийняття Постанови Верховної Ради України “Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 роки” від 5 липня 2012 р. № 5096-VI сприяло відкритості діяльності Верховної Ради України, реалізації конституційних прав громадян в інформаційній сфері. Цей документ визначив положення цілої низки законів України та інших законодавчих актів, які створювалися з урахуванням прогресивної світової думки під впливом об'єктивних вимог і викликів часу. Його можна вважати квінтесенцією законів України “Про інформацію”, “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”, “Про Національну програму інформатизації”, “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”, “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис”, “Про телекомунікації”, “Про статус народного депутата України”, “Про комітети Верховної Ради України”, постанови Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні” від 1 грудня 2005 р. № 3175-IV, де окреслено засадничі принципи створення інформаційних електронних ресурсів і захисту інформації.

Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України окреслила пріоритетність науково-технічного та інноваційного розвитку держави, її інформаційної інфраструктури, що сприяло збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг, впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери суспільного життя та забезпечило максимальний доступ громадян до інформаційних ресурсів і телекомунікаційних послуг.

Пріоритетними завданнями Програми було створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи “Електронний парламент” (далі – Система) та її центральних підсистем: “Електронний офіс народного депутата України”; “Електронний Комітет”; “Електронна погоджувальна рада”; “Електронна бібліотека і архів”; “Система електронного голосування та підрахунку голосів”.

Таким чином, створення Системи забезпечить законодавчому органу більшу ефективність, прозорість, доступність та звітність у його діяльності. “Електронний парламент” забезпечить не лише повну автоматизацію етапів законотворчого процесу, а й інформаційну взаємодію Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів парламенту. Усі ці заходи сприяють:

- реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України;
- збільшенню відкритості і прозорості її діяльності, утвердженню конституційних прав громадян, у тому числі в інформаційній сфері;
- забезпеченню ефективної роботи парламенту, всезагального доступу інформації парламенту для громадян, незважаючи на їхні особисті ресурси чи можливості;
- поліпшенню механізмів звітності парламенту та його членів своєму електорату;
- налагодженню діалогу між парламентом, його членами та громадянами;
- гарантуванню безпеки інформації і конфіденційності особистої інформації;
- участі у глобальному інформаційному суспільстві.



Реалізація Концепції Програми передбачає:

- досягнення максимально можливої автоматизації інформаційно-організаційних процесів у діяльності депутатського корпусу, у тому числі комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій, а також Апарату Верховної Ради України шляхом створення сучасних систем управління законотворчим процесом та документообігом у парламенті;
- оперативне інформаційно-аналітичне забезпечення народних депутатів України, помічників-консультантів народних депутатів України, фахівців Апарату Верховної Ради України;
- створення нової автоматизованої системи обробки вхідних, вихідних, внутрішніх інформаційно-документальних потоків та контролю за виконанням доручень, оперативне формування аналітично-звітної та довідкової документації;
- технічне удосконалення систем зв'язку для забезпечення оперативності у роботі народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України,

Апарату Верховної Ради України, у тому числі щодо питань, пов'язаних з діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інформуванням громадян.

Прийняття Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні визначає мету, головні завдання та напрями розвитку інформаційного суспільства, питання формування політичних, правових та економічних засад його розвитку, забезпечення вільного доступу до інформаційних ресурсів, надання інформаційних послуг широким верствам населення, інтеграції України у світовий інформаційний простір, забезпечення інформаційної безпеки тощо. Пріоритетним у парламенті України є питання реалізації інформаційної безпеки нашого суспільства.



Інформаційна безпека визначається як захищеність інформації та її інфраструктури від випадкових чи умисних дій, що можуть завдати шкоди власникам чи користувачам інформації та її інфраструктури. Перспективи формування інформаційної безпеки полягають в об'єктивній потребі парламенту України опікуватися питаннями інформатизації і впровадження окремих елементів інформаційного суспільства, інтегрованих у парламентську практику.

Відкритість парламенту передбачає доступність інформації про його процедури для громадськості. Незважаючи на актуальність питання безпеки у цьому контексті, більшість демократичних парламентів знаходять шляхи балансувати між відкритістю та захистом внутрішньої інформації. Саме так вони утверджуються як інститути громадянського суспільства, які відображають інтереси всього населення, а не лише власних членів. Інформаційна діяльність парламенту полягає у його визначенні як єдиного комунікатора ключових складових інформаційного суспільства. Сучасне українське інформаційне законодавство характеризується розгалуженістю нормативно-правових актів, яких, за підрахунками експертів, діє більше двох тисяч. Інформаційному законодавству України властиві фрагментарність, дублювання, наявність протиріч в окремих нормативно-правових актах. Недосконалість інформаційного законодавства пояснюється розпорошеністю у предметах відання суб'єктів законодавчої ініціативи та недосконалістю інформаційно-фахового супроводу відповідних законопроектів, відсутністю належного механізму понятійної узгодженості у визначенні ключових понять під час кодифікації тематично споріднених законодавчих актів, що їх приймає парламент різних каденцій.

Розв'язання зазначених проблем у контексті інформаційної діяльності парламенту передбачає окреслення витоків її реалізації у напрями планування і здійснення законодавчої функції Верховної Ради України. Проте тлумачення самого процесу законотворення як механізму створення відповідних передумов висуває на порядок денний комунікативну структурування єдиного законодавчого органу, який виписаний у Регламенті Верховної Ради України.

Інформаційно-комунікативні механізми забезпечення парламентської діяльності

Концепт комунікації дає змогу з'ясувати зв'язки між суб'єктами політичного процесу та висвітлити різнобічні сторони політичного життя в парламентаризмі та парламентській діяльності. Парламентарії відстоюють власні позиції у спілкуванні з колегами, інформують громадськість про стан справ в органі народного представництва, пояснюючи та обґрунтовуючи власні дії. Думки та настрої громадськості також впливають на особливості здійснення парламентського процесу. У цьому сенсі нарівні з терміном “політичні комунікації” використовується термін “парламентські комунікації”.

Предметна основа парламентських комунікацій тісно пов'язана з характеристиками суб'єктів, які передають та споживають інформацію. Суб'єкти парламентських комунікацій розподіляються залежно від спрямованості інформаційних зв'язків:

- з одного боку, – це парламент у цілому, парламентські фракції, інші політичні угруповання в парламенті, комітети та комісії, окремі депутати (тобто суб'єкти політичних комунікацій у парламенті);
- з другого боку, – це громадськість у цілому, політичні партії, інститути самоорганізації населення (групи інтересів, групи тиску, групи підтримки тощо), окремі громадяни (тобто позапарламентські суб'єкти політичних комунікацій).

Комунікативні ресурси таких суб'єктів залежать від етапів організації роботи парламенту, зокрема:

1) у циркуляції в інформаційному просторі, що є неодмінною складовою виборів до Верховної Ради України (нав'язування думки виборцеві щодо необхідності електоральної підтримки даної конкретної політичної сили чи конкретного кандидата в депутати);

2) у структуризації парламенту (формування складу комітетів, визначення предметів відання профільних комітетів та їх оптимальної кількості, формування коаліції депутатських фракцій, процедуру обрання керівництва парламенту, налагодження стосунків між представниками більшості та опозиції);

3) у забезпеченні комунікативних мереж політичною інформацією, передовсім законодавчого характеру (процес створення, поширення та інтерпретації у системі причинно-наслідкового зв'язку, коли мотивація законодавчих ініціатив, перетворюючись на носій відтворення соціальної потреби у формі законодавчих актів, повертається до парламенту на рівні електоральної поведінки, оцінних суджень, громадської думки тощо).

Проблеми зростання інформаційного обсягу парламентської практики актуалізують комунікативні можливості виконанням Верховною Радою України своїх повноважень у підрозділах парламенту, зокрема порядок діяльності депутатських фракцій. Упорядкування кількості фракцій у парламенті відповідно до

змішаної системи виборів народних депутатів обмежила комунікативні функції органів парламенту. Практика утворення різних депутатських об'єднань залишає депутатам можливість корпоративного обговорення законопроектів, інших питань діяльності парламенту. Депутатський корпус продукує інші канали комунікації за рахунок утворення депутатських об'єднань і підвищення комунікативної ефективності парламентських фракцій.

Розглянемо основні етапи становлення парламентської комунікації.

На початковому етапі визначальний вплив мав зворотний зв'язок, який матеріалізувався результатами виборів до Верховної Ради України. По-друге, мала місце множинність політичних комунікаторів в особі партій (блоків), що брали участь у виборчих парламентських перегонах. По-третє, помітний вплив мала наступальність передвиборчої агітації та пропаганди. На цьому тлі в інформаційному просторі значно зменшується питома вага матеріалів про дискредитації парламенту України. Серйозною проблемою залишаються не-реалізовані комунікативні можливості політичних партій, які не пройшли до Верховної Ради і шукають у політичній комунікації “поствиборчої” доби можливості інформаційної сублімації та сатисфакції.

Другий етап становлення парламентської комунікації полягає у структуризації Верховної Ради України, зокрема створення комітетів, фракцій, коаліцій. Кількість фракцій у парламенті визначена актом прямого волевиявлення; процедура формування персонального складу комітетів конкретизується регламентом Верховної Ради України.



Як свідчить парламентська практика, питання, що викликають найбільший комунікативний резонанс, передують процедурі формування персонального складу комітетів у роботі першої сесії Верховної Ради України у такому режимі:

- заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи;
- заслуховування доповіді підготовчої депутатської групи;
- обрання Голови Верховної Ради України.

Комунікативна ємність інформаційної діяльності парламенту не обмежується викладеним вище переліком, а конкретизує її напрями в частині забезпечення конституційних повноважень. На рис. 7.2 зображено інфраструктуру парламентської комунікації. Пріоритетність інформаційної діяльності парламенту полягає в реалізації публічних форм парламентської комунікації в сесійній залі.

На відміну від пленарних засідань, модель публічної форми роботи парламенту як представницького органу помітно матеріалізується у форматі проведення парламентських слухань. Однією з найсуттєвіших рис парламент-

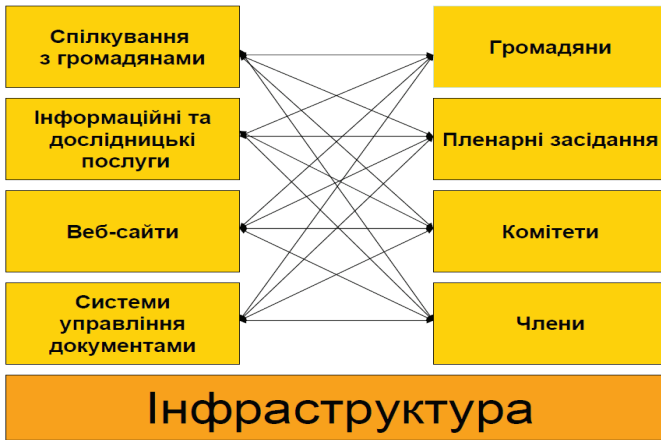


Рис. 7.2. Інфраструктура парламентської комунікації

з метою вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів Конституції України, законів України та постанов Верховної Ради із залученням представників органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості. У другому – слухання проводяться з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших рішень Верховної Ради України.

Метою слухань є отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом Верховної Ради України, їх детальне вивчення та обговорення, залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. Інформаційна складова слухання в комітетах дає змогу підвищити професійність проведення усієї форми парламентського контролю, розвантажити роботу самого парламенту, зосередитися на розв'язанні законодавчих питань, підвищити оперативність при підготовці та проведенні слухань. Проте експерти Програми сприяння парламенту України II висловили сумнів щодо повноцінного проведення зазначених заходів та цивілізованого розв'язання конфліктних ситуацій при обговоренні спірних питань за умов великої аудиторії. У цьому разі різнопланово тлумачиться сутність інформаційної діяльності парламенту на стадії підготовки рішень та їхнього прийняття на рівні депутатського корпусу.

У внутрішньопарламентських комунікативних зв'язках виразно спостерігається непримиренність опонентів та бажання за будь-яких обставин нав'язати свою точку зору опонентам. Почасти це пояснюється об'єктивними

ських слухань є доволі широке залучення громадськості до обговорення питань, засобів масової інформації для їх висвітлення, коментування та інтерпретації. В такому ракурсі зникає комунікативний бар'єр між проведенням парламентських слухань у Верховній Раді України і слухань у комітетах Верховної Ради України. У першому варіанті слухання проводяться

причинами, відстоюванням власної позиції та бажанням “проштовхнути” бажаний проект рішення. За таких умов різко знижується можливість конструктивної співпраці парламентарів, які апріорі надміру критично ставляться до опонентів. Так званий “імперативний” тип парламентського дискурсу, який відзначається схильністю до методів емоційно-експресивного тиску (а також гіперболізації, категоричності суджень, некоректної метафоричності), заважає налагодженню плідної роботи вітчизняного парламенту.

У системі політичної комунікації важливе місце посідає аналіз зв’язків різних шарів інформації, що зазнають трансформації в процесі основних складових її опрацювання в режимі “облік” – “аналіз” – “планування” – “прогнозування” (див. рис. 7.3).



Отже, опрацювання основних потоків правової інформації належить до компетенції аналітичних служб парламенту, а також відповідальних науково-дослідних установ. Їх результативність, кінцевий результат пов’язані з тим, що останнє слово в законодавчому процесі залишається за депутатами.

Комунікаційні потоки у напрямі від парламенту до громадськості частково визначені в нормативно-правових актах. На законодавчому рівні, зокрема, визначено:

- 1) необхідність оприлюднення та опублікування законів як передумови набуття ними чинності (відповідно до Конституції України);
- 2) обов’язок народного депутата України підтримувати зв’язок із виборцями, інформувати виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей та через ЗМІ; право народного депутата України на депутатський запит, депутатське звернення, забезпечення інформацією, одержання інформації від органів публічної влади та їх посадових осіб (відповідно до ст. 7, 15–17, 19, 24 Закону України “Про статус народного депутата України”;
- 3) засади відкритості та гласності роботи Верховної Ради (відкритість забезпечується шляхом допуску на засідання парламенту в установленому порядку представників ЗМІ, а гласність – шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, публікації стенографічних бюлетенів парламентських засідань, її рішень у “Відомостях Верховної Ради України”, газеті “Голос України” та інших виданнях, розміщення офіційної інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради, а також чітко обумовлених випадках проведення закритих засідань відповідно до ст. 3, 4 Регламенту.

Оприлюднення нормативно-правових актів для набрання ними чинності здійснюється такими виданнями, як “Офіційний вісник України”, “Відомості Верховної Ради України” та газета “Урядовий кур’єр”. Водночас у регламенті Верховної Ради України ст. 134 джерелами офіційного оприлюднення визнані лише “Відомості Верховної Ради України” та газета “Голос України”.

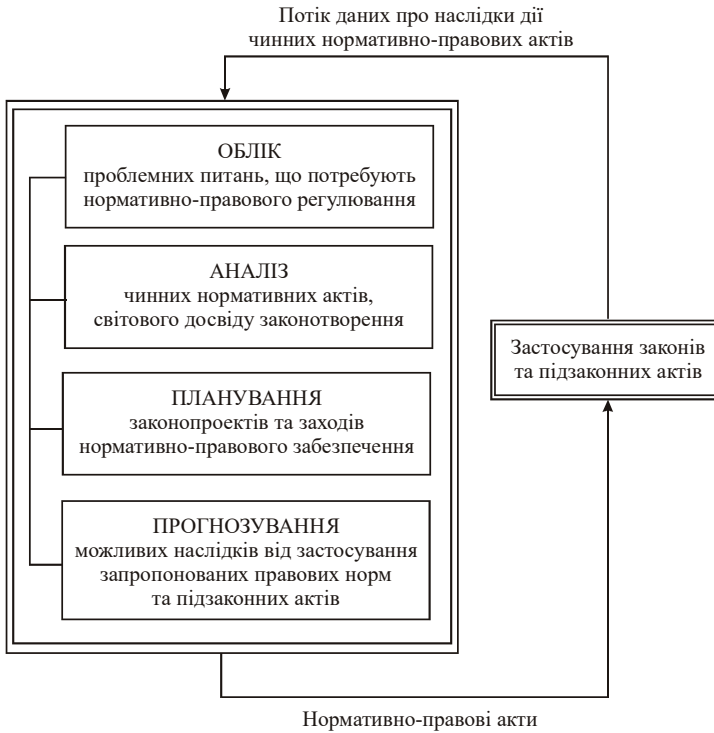


Рис. 7.3. Основні етапи опрацювання потоків інформації

Форми парламентського дискурсу

Слухання в комітетах законодавчо не визначені як парламентські слухання. Вбачаються сумнівними пропозиції щодо повної передачі проведення парламентських слухань профільним комітетам, оскільки в їх роботі не бере участь переважна частина депутатського корпусу; не здійснюється комунікативне забезпечення малого заходу на рівні введення до інформаційного простору держави. Функція комітетів полягає у виробленні законодавчих механізмів їх розв'язання, а інформаційний супровід такої роботи каналами масової комунікації на сьогодні залишається низьким.

Нині це питання позитивно вирішено відносно парламентських слухань у сесійній залі, які транслюються у прямому ефірі. Слухання у комітетах потрапляють до ефіру переважно через сайти комітетів, фракцій та блоги, форуми, соціальні мережі (Facebook, Twitter, Вконтакте тощо) парламентарів.

Формування питань для розгляду у Верховній Раді України має здійснюватися через інформаційну наступність, комунікативну етапність від слухань у профільному комітеті до рівня парламентських слухань.

Поряд із позитивними тенденціями є низка недоліків.

Відкритою залишається проблема підвищення якості нормативно-законодавчого регулювання суспільних відносин, певна несистемність вітчизняної правової політики в інформаційній сфері. Значну кількість законодавчих актів ухвалюють для вирішення певних тактичних завдань, задоволення кланових інтересів, без урахування національних стратегічних орієнтирів.



Приклад: Вивчення матеріалів Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України сьомого скликання засвідчує поширену практику поглинання вузьких проблем у межах компетенції комітету до їх узагальнення, інформаційного збагачення на рівні обговорення депутатами за широкої участі громадськості. Комунікативна послідовність та інформаційна спадкоємність органічно простежується в підготовці матеріалів для парламентських слухань у режимі парламентських питань. Завдяки роботі комітету в режимі тематичних слухань стали можливими ґрунтовні парламентські слухання щодо прийняття закону “Про вищу освіту”.

Поширення результатів слухань у комітетах через формат тематично наближених парламентських слухань є досить ефективним засобом реалізації інформаційної політики парламенту в частині пропаганди діяльності профільних комітетів.

Інформаційно-комунікативні технології суттєво змінили старі уявлення та стереотипи парламентського дискурсу, а також усталені форми суспільної поведінки, моделі відносин між парламентом та іншими політичними інститутами. Формування нового каналу політичної комунікації змінило уявлення як про систему забезпечення політичної діяльності, так і про традиційні інструменти політичної участі. Якщо парламентарі загалом схильні використовувати формальні контакти та ЗМІ, то громадськість має змогу донести свою думку до влади передовсім засобом неформальних контактів і також ЗМІ (останнє, частково, за браком ресурсів). Так, завдяки інтернет-мережі спрощено і значно прискорено процес надходження петицій, звернень та публікацій, розкриваються можливості оперативного зв’язку й використання мережевих ресурсів як джерел інформації, що є предметом парламентського дискурсу.

Головним є визначення нових медіа-платформ, які забезпечують інтерактивність комунікації, можливість працювати в режимі “зворотного зв’язку”: проведення інтернет-конференцій, інтернет-форумів, листувань, петицій тощо, що створює відчуття наближення до безпосереднього спілкування депутата із виборцями.



Дослідження науковців свідчать, що підвищення ефективності інформаційної діяльності парламенту можливе за рахунок оптимізації комунікативного ресурсу в частині:

- популяризації законопроектних робіт і громадських ініціатив засобами комунікації;
- прозорості проведення парламентських слухань у профільних комітетах;
- активізації організації громадських слухань у регіонах;
- введення змісту депутатських запитів до інформаційної мережі;
- законодавчої діяльності у сфері інформації.

Використання ІК-технологій та е-врядування в парламентській комунікації

Використання систем електронної інформатизації в контексті теорії політичної комунікації набуває поширення в процесі реалізації парламентом законодавчої функції. Інтенсифікуючі можливості такої мережі забезпечують інтегрування понад 150 автоматизованих комплексів обробки даних. Використання інформаційних можливостей мереж не залишає місця для альтернативних аргументів на користь прихильників традиційного діловодства та обігу документів.



Приклад з історії. Для прикладу зазначимо, що в 1990 р. технічні засоби обробки інформації Верховної Ради України склалися приблизно з 200 друкарських машинок і малопотужної копіювальної техніки, а інформація зберігалася лише на паперових носіях. У процесі опрацювання, обговорення та внесення змін до законодавства кожен законопроект передруковувався в середньому дев'ять разів, стенограми пленарних засідань видавалися із затримками, оскільки багато часу витрачалося стенографістами на їх опрацювання. Технологічний цикл проходження законопроекту від дати його реєстрації до оприлюднення прийнятого закону (дати публікації) у “Відомостях Верховної Ради України” становив у середньому понад 90 днів.

Функціонує продумана послідовність процедур: збирання, накопичення та аналіз даних з проблем, які потребують нормативно-правового регулювання; підготовка проектів нормативно-правових актів; колективне обговорення пропозицій, порівняльний аналіз; узгодження, прийняття (голосування), оперативне доведення їх до застосування; обробка інформації зворотного зв'язку. У сенсі визначення комунікативного потенціалу політичної системи нашого суспільства є правомірним висновок про пріоритетність парламенту в частині забезпечення інформаційного суспільства не лише сукупністю правових знань, а й їх електронною структурною систематизацією в плані тематичного упорядкування.



Перелік автоматизованих баз даних Верховної Ради України:

- БД автоматизованої системи проведення пленарних засідань “Рада”;
- БД аналізу законотворчої діяльності народних депутатів;
- БД обліку та контролю проходження законопроектів;
- БД оброблення депутатських запитів, доручень ВРУ;
- БД обліку та контролю виконання листів та звернень громадян;
- БД “Адміністративно-територіальний устрій України”;
- БД “Міжпарламентські зв'язки”;
- БД “Законодавство” (“Законодавство України”);

- БД загального документообігу;
- БД “Кадри”;
- БД управління технічної роботи з документами;
- БД обліку обчислювальної техніки;
- БД разових перепусток;
- БД тимчасових перепусток;
- БД перепусток до сесійної зали ВРУ;
- БД “Телефонний довідник”;
- БД системи “Графіт”.

Автономізація парламентської практики щодо комп’ютеризованого забезпечення законотворчого процесу в межах депутатського корпусу та фахової компетенції працівників Апарату Верховної Ради України сприяє прозорості та доступності інформаційних ресурсів системи інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої та правозастосовної діяльності. Максимальне збільшення кола реципієнтів зазначеної системи є предметом практичного застосування можливостей мереж. Система надає послуги структурним підрозділам Верховної Ради України, тисячам користувачів державних і недержавних організацій, установ, закладів, підприємств, фізичним особам України та зарубіжжя. Це засвідчує відкритість законодавчої влади в Україні, актуалізує пошук оптимальної моделі поширення законодавчої бази в контексті дотримання принципу автентичності викладу правової інформації. На рис. 7.4 подана система електронної енциклопедії законодавчої бази.

Підсистеми цього модуля підключені до мережі Інтернет, що дає можливість користувачам в Україні та за її межами доступу до законодавства України, брати участь у використанні міжнародної системи правової інформації, мати доступ до світових інформаційних ресурсів, робити порівняльний аналіз нормативних актів України із законодавством інших країн, долучитися до процесу гармонізації вітчизняного законодавства із європейськими традиціями. Слід зазначити, що вступ України до Європейського Союзу залежить від того, наскільки наша країна може прийняти законодавство ЄС, яке не лише базується на нормах міжнародного права, а є його складовою.

Електронне урядування розглядається як частина електронної демократії, складовими якої є електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронні опитування тощо.



Електронний парламент – законодавчий орган, який набуває більшої ефективності, прозорості, доступності та звітності завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям.

Парламент як центральна демократична установа відіграє ключову роль у встановленні соціальних та політичних цінностей, які є корисними для всіх членів суспільства, незважаючи на їх різноманітність. Однак для реформування країни та проведення швидких, радикальних та стратегічних реформ почати парламент має із себе, з очищення та підвищення іміджу самого парламенту, з повернення довіри до нього. Таким чином, парламентом визначені відповідні завдання щодо запровадження електронного врядування.



Рис. 7.4. Система електронної енциклопедії українського законодавства



Сучасні завдання у цій сфері:

- запровадження можливості подання електронних петицій від громадян до Верховної Ради;
- надання в електронній формі народним депутатам текстів законопроектів, обмін електронними документами на всіх етапах їх створення та проходження;
- публікація на веб-порталі електронного протоколу, а також інформації про діяльність кожного народного депутата (відвідування, голосування, робота в залі та комітетах), у тому числі відео- та аудіозаписи;
- створення веб-сторінок усіх комітетів та запровадження відеотрансляцій роботи комітетів;
- створення електронних приймалень;
- публікація інформації на веб-порталі Верховної Ради у формі відкритих даних;
- покращення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, зокрема доступ до мережі Інтернет (Wi-Fi).

Ефективна робота Верховної Ради є передумовою успішного реформування країни, а запорукою її ефективної роботи є запровадження електронного парламенту, який має ліквідувати бюрократію, зекономити час та гроші. Заходи щодо впровадження електронного парламенту передбачено проектом Плану законодавчого забезпечення реформ держави. Запровадження такої системи в Грузії допомогло громадянам отримати державні сервіси з будь-якої точки країни. Є надія, що електронні технології зроблять роботу парламенту ефективнішою.

У центрі правових інтересів та інформаційної активності громадян перебуває також механізм його реального втілення в життя. Невдоволення громадян сублімується у формі звернень, що характеризує тенденцію соціального визнання парламенту як інституту представницької демократії. Порівняльний аналіз показників питомої ваги такої комунікації за тематичною ознакою віддзеркалює пріоритетність питань соціального захисту населення, забезпечення законності і правопорядку, реформування економіки, приватизації, політики цін і податків, діяльності комерційних структур, праці, житлового і комунального господарства, охорони здоров'я, діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади. Спроба розв'язати питання законодавчого забезпечення підвищення правової культури населення за допомогою вимог Закону України "Про звернення громадян" не розкриває механізму комунікативного забезпечення цього процесу, а слугує лише засобом "випускання пари". Права громадян України вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів залишаються неефективними через декларативність виголошених прав, організаційно-інформаційну проблемність щодо їх реалізації. Одним із найважливіших параметрів є прийняття чи неприйняття більшістю населення ідеї законності (легітимності) політичної системи. Якщо втрачається повага до закону, презумпція його справедливості, навіть найжорстокіші механізми підтримання страху не гарантують від нестабільності.



Отже, зміцнення засад парламентаризму в контексті підвищення ролі сучасних інформаційних моделей демократії участі є гармонійним процесом, який поєднує досвід формування представницького інституту демократії, його структуризацію відповідно до результатів народного волевиявлення та сучасні технології інформаційного забезпечення законотворчої діяльності. Широка і повноцінна участь України в європейських інтеграційних процесах, пов'язаних із прискореною інформатизацією, революцією в галузі комунікацій, продовження міжпарламентських комунікацій між Україною та ЄС впровадження електронної комунікації в парламенті України є важливою євроінтеграційною складовою.

7.4. Народний депутат України

Правове регулювання трудової діяльності народних депутатів

Досліджуючи проблему трудової діяльності народних депутатів, відмічаємо, що її правове регулювання потребує введення до єдиної системи врегулювання нормами трудового права з урахуванням специфіки, що зумовлена особливістю державного органу, в якому працюють парламентарі.



Діяльність народного депутата України – професійна трудова діяльність невиконавчого характеру з владним впливом на життя Українського народу, що здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради й оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, що має статус народного депутата, відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством.

Зміст трудової діяльності народного депутата, як і будь-якого іншого працівника, полягає у виконанні відповідної трудової функції, що зумовлює його права й обов'язки. На державній службі права й обов'язки державного службовця визначаються його посадою.



Особливістю прав та обов'язків державних службовців є те, що оскільки формування державної служби починається із встановлення посади, а зайняття посади і виконання службових повноважень за посадою знаменують реалізацію державно-службових функцій, то права й обов'язки державного службовця складають його повноваження.

Розкриваючи зміст трудової діяльності народного депутата, слід застосовувати термін “повноваження”, а не “компетенція”. Народні депутати наділяються саме повноваженнями, на що безпосередньо вказує і термінологія законодавства, яке визначає статус народного депутата України. Термін “компетенція” має застосовуватися тільки до державних органів як суб'єктів адміністративного права, оскільки компетенцією є загальні можливості державних органів виконувати владні дії.



Змістом трудової діяльності народного депутата є повноваження, визначені Конституцією України, Законом України “Про статус народного депутата України”, а також Регламентом Верховної Ради України.

Розгляд особливостей суб'єктного складу парламентсько-трудова відносин показав: якщо на стороні найманого працівника виступає один суб'єкт – народний депутат, то на стороні роботодавця – два – Український народ і держава, які доповнюють один одного. Народний депутат отримує роботу завдяки вибору Українського народу, діє від його імені, є його представником при вирішенні функцій і завдань держави, за виконання яких він одержує заробітну плату.



Об'єктом парламентсько-трудових відносин є трудова діяльність народного депутата, яка є розумовою працею невиробничого характеру з владним впливом на життя всього Українського народу. Вона здійснюється відповідно до Конституції та Регламенту Верховної Ради України й оплачується за рахунок державного бюджету.

Відповідно до умов виникнення трудових правовідносин із парламентарями особа може бути визнана кандидатом у народні депутати. Ці умови містять загальні і спеціальні вимоги до кандидатів. Загальні вимоги до них сформульовані в Законі України “Про державну службу”. Спеціальні вимоги до кандидатів у народні депутати встановлюються Конституцією й Законом України “Про вибори народних депутатів України”. Реєстрація кандидата в народні депутати є обов'язковою передумовою участі громадянина у виборах, а в подальшому – виникнення трудових правовідносин.

Підставою виникнення трудових правовідносин із парламентарями є обрання на посаду. Як фактичний юридичний склад воно являє собою сукупність таких юридичних фактів: а) реєстрація кандидата в народні депутати; б) проведення виборів; в) позитивні їх результати, що виражаються в прийнятті ЦВК рішення про реєстрацію народного депутата й видачу йому тимчасового посвідчення.

Факт складення присяги народним депутатом – обов'язкова умова його перебування на державній службі. Відмова її скласти має наслідком втрату депутатського мандата. Складення присяги не є умовою виникнення трудових правовідносин, а умовою для виникнення в особи повноважень парламентаря. Трудовий правовий статус виникає з моменту реєстрації обраної особи народним депутатом. З моменту прийняття присяги особа набуває конституційно-правового статусу народного депутата, унаслідок чого вона наділяється відповідними владними повноваженнями.

Юридичною підставою виникнення трудових правовідносин з народними депутатами є рішення ЦВК про реєстрацію особи як народного депутата України за підсумками проведених виборів. За правовим характером це рішення подібне до акту призначення, тобто видається в односторонньому порядку, а від парламентаря не вимагається ніякого підтвердження його волевиявлення.

Для підвищення ефективності виконання повноважень народними депутатами, удосконалення правового регулювання їх трудової діяльності, а також для узгодження між собою положень чинного законодавства необхідно включити цю категорію працівників до сфери регламентації нормами трудового законодавства шляхом укладення з особами, стосовно яких ЦВК прийнято рішення про їх реєстрацію як народних депутатів, трудового договору на визначений строк. Цей правочин має підписувати парламентар після прийняття ЦВК рішення про реєстрацію його як народного депутата до видачі йому тимчасового посвідчення.

З урахуванням покладених на парламентарів обов'язків і наданих їм повноважень *робота народного депутата Верховної Ради України здійснюється за трьома напрямками:*

- а) участь у пленарних засіданнях;
- б) робота в комітеті;
- в) робота з виборцями.

Регламент Верховної Ради України дає чіткий перелік підстав, за наявності яких народний депутат має право бути відсутнім на пленарному засіданні. *Відсутність народного депутата на пленарному засіданні з будь-якої причини (поважної чи ні) тягне за собою зменшення виплат.*

Працююча людина очікує отримання справедливої винагороди за свою працю. Стимулом для підвищення ефективності та результативності трудової діяльності виступає розмір заробітної плати працівника. Його зменшення в разі неякісного виконання трудових обов'язків і безвідповідального ставлення до роботи справляє негативний вплив на працівника та є стимулом зміни ставлення до праці. Заздалегідь встановлена відповідальність у вигляді зменшення розміру заробітної плати за недбале ставлення та ухилення від здійснення покладених трудових обов'язків, невиконання передбаченої посадою трудової функції позитивно впливає на свідомість працівника.

З метою підвищення зацікавленості народного депутата бути присутнім на пленарних засіданнях необхідно законодавчо: а) встановити додаткову відповідальність за відсутність з неповажної причини, а також б) передбачити документальне підтвердження не тільки транспортних перешкод, а й усіх інших випадків відсутності з поважних причин. Відповідні зміни та доповнення мають бути внесені у ст. 26 Регламенту Верховної Ради України.

Члени комітетів Верховної Ради України зобов'язані:

- а) брати участь у роботі комітетів та їх підкомітетів;
- б) бути присутніми на засіданнях комітетів та їх підкомітетів, до складу яких вони входять;
- в) дотримуватися порядку на засіданнях комітетів, підкомітетів, робочих груп, слуханнях у комітетах;
- г) виконувати доручення, передбачені рішеннями, рекомендаціями комітету.

Для забезпечення реальної та ефективної роботи парламентарів у комітеті слід ввести обов'язковий облік їх присутності на засіданнях.

З метою належного виконання народними депутатами покладених на них обов'язків щодо роботи з виборцями п. 14 ст. 24 Закону України "Про статус народного депутата України" слід викласти у такій редакції: "проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями. З метою забезпечення виконання цього обов'язку за один місяць у засобах масової інформації оприлюднювати дні, години та місце прийому виборців, інших громадян".



Законом України “Про статус народного депутата України” (ст. 4) визначено, що час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби. У день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання народним депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюється перша категорія та перший ранг державного службовця, крім тих народних депутатів, повноваження яких були припинені достроково.

Народний депутат України обирається відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” і є представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями.

У ч. 3 ст. 7 зазначеного Закону встановлено, що народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України; здійснює свої повноваження на постійній основі відповідно до ст. 78 Конституції України.

Народного депутата України відносять до категорії професійних парламентарів, для яких парламентська діяльність є єдиним або основним видом занять; це особа, яка з тих або інших підстав є членом парламенту.



Професійний парламентар – член парламенту, для якого парламентська діяльність є єдиним або основним видом занять; особа, обрана до парламенту або входить до нього шляхом автоматичного представництва.

Діяльність професійного парламентаря згідно з чинним законодавством за своїми характерними ознаками належить до державної служби. Відповідно до Закону України “Про державну службу” державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Діяльність народного депутата є професійною трудовою діяльністю, сутність якої полягає в інтенсивній розумовій праці із прийняттям важливих рішень у процесі її здійснення.

Зміст трудової діяльності парламентаря розкривається в нормах і положеннях Регламенту Верховної Ради України. З 10 лютого 2010 р. діє Регламент Верховної Ради, який у зв’язку з рішенням Конституційного Суду № 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 р. замінив Регламент Верховної Ради від 19 вересня 2008 р.

Конституцією України встановлено, що Верховна Рада працює сесійно. Сесії парламенту складаються із засідань Верховної Ради України, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях і з виборцями.

Як уже зазначалося, робота парламентарів здійснюється за трьома основними напрямками: участь у пленарних засіданнях; робота в комітеті; робота з виборцями.

Державні службовці після набуття такого статусу наділяються правом діяти від імені держави та за її дорученням, тоді як народні депутати діють від імені Українського народу та є його представниками.

Проте при переведенні статусу парламентаря та статусу посадової особи в одну теоретичну площину чітко проявляється їх відмінність: представник відрізняється від посадової особи тим, що він уповноважений приймати рішення “за народ”, тоді як завдання посадової особи є реалізацією таких рішень. Відмінною рисою представників народу служить те, що в межах наданих їм повноважень вони покликані здійснювати владу вільно і від імені народу, який, як передбачається, виражає через них свою волю носія суверенітету. Завдяки цьому виникає можливість чіткого розрізнення статусу народного депутата України та статусу посадової особи.

Основним принципом регулювання діяльності парламентарів будь-якого рівня є сприйняття депутатської діяльності як державної служби зі специфічними особливостями, притаманними кожному окремому її виду.

Народний депутат як державний службовець у порядку, встановленому законом відповідно до ст. 6 Закону України “Про статус народного депутата України”:

- бере участь у: засіданнях Верховної Ради України; роботі депутатських фракцій (груп); роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; парламентських слуханнях;

- виконує доручення Верховної Ради України та її органів;

- звертається з депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності у порядку, передбаченому зазначеним Законом і Регламентом Верховної Ради України.

Відповідно до Закону України “Про статус народного депутата України” народні депутати України наділені низкою прав та обов’язків відповідно до Закону України “Про статус народного депутата України”:

– у взаємовідносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав (гл. 2 Закону);

– у взаємовідносинах із засобами масової інформації, на забезпечення інформацією та на її використання (гл. 3 Закону);

– під час поселення до готелю та на транспортне забезпечення (гл. 5 Закону).

Складовою правового статусу народного депутата України є його обов'язки. Їх поділяють на:

– загальні обов'язки. До них можна віднести обов'язки дбати про добробут України та українського народу, захищати інтереси виборців і держави; дотримуватися вимог Конституції України, законів, присяги тощо;

– спеціальні обов'язки. Це обов'язки народного депутата України як члена депутатської фракції (групи); члена комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії; обов'язок підтримувати постійний зв'язок з виборцями тощо. Ці обов'язки визначено в розд. 3 Закону України “Про статус народного депутата України”.

Народний депутат може мати до 31 помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються законами та прийнятим щодо них Положенням про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 379/95-ВР, зі змінами й доповненнями.

Помічником-консультантом народного депутата може бути лише громадянин України, який має середню спеціальну чи вищу освіту та вільно володіє державною мовою. Народний депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом та на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників-консультантів Постановою Верховної Ради України. Народний депутат здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та особисто здійснює розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів (ст. 34 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Штатні помічники-консультанти народного депутата є державними службовцями III категорії, які працюють у відповідних структурних підрозділах Апарату Верховної Ради України на посадах головних спеціалістів, експертів та консультантів.

У ч. 1 ст. 3 Закону України “Про статус народного депутата України” уточнено перелік видів діяльності, несумісних із депутатським мандатом. Так, народний депутат України не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; обіймати посаду міського,

сільського, селищного голови; не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською діяльністю; входити до складу правління підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі відповідно до ст. 78 Конституції України. Вони не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності). Не є порушенням вимоги щодо несумісності зайняття народним депутатом України також медичною практикою у вільний від виконання обов'язків народного депутата час, членство у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку згідно з п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України “Про статус народного депутата України”.

Народний депутат України має право законодавчої ініціативи. Воно реалізується у формі внесення до Верховної Ради України:

- законопроекту;
- проекту постанови;
- іншої законодавчої пропозиції (ст. 93 Конституції України, ст. 12 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності відповідно до ст. 86 Конституції України. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду і запиту.



Депутатський запит – це вимога народного депутата на інших депутатів чи комітету Верховної Ради України, що заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції (ч. 2 ст. 15 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Депутатський запит вноситься у письмовій формі народним депутатом, а у випадку, передбаченому п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, також

на вимогу групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради України.

Народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних із депутатською діяльністю, а також має право брати участь у розгляді порушених ним питань відповідно до ст. 16 Закону України “Про статус народного депутата України”.



Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, спрямована до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Як гарантію забезпечення діяльності народних депутатів можна розглядати їх відповідальність, що встановлюється Законом України “Про статус народного депутата України” за невиконання його вимог. Це відповідальність за:

- невиконання законних вимог народного депутата України (ст. 36);
- посягання на честь, гідність депутата та вплив на нього, членів його сім'ї та родичів, помічників-консультантів народного депутата України (ст. 37);
- порушення гарантій щодо забезпечення діяльності народного депутата України (ст. 38).



Діяльність державних службовців у парламенті – це професійна діяльність представника Українського народу, обраного відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” у Верховній Раді України, який уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

Таким чином, народні депутати як представники Українського народу є особливою категорією працівників, що зумовлює наявність специфічних умов і підстав виникнення та припинення трудових відносин із ними, а також впливає на зміст їх трудової діяльності. Вивчення цих та інших питань дало змогу з'ясувати нюанси виконання народними депутатами своїх повноважень:

- трудова діяльність народного депутата є професійною діяльністю, яка обумовлена наявністю таких якостей: компетентність; організаторські та управлінські здібності; постійне зайняття тільки своїми прямими обов'язками, визначеними Конституцією України; чіткість і самодисциплінованість у роботі;

– виникнення трудових правовідносин із народними депутатами неможливе без відповідних передумов, до яких слід віднести реєстрацію кандидата в народні депутати;

– підставами виникнення трудових правовідносин є юридичні факти – конкретні обставини реальної дійсності, з якими норми трудового права пов'язують настання юридичних наслідків, тобто виникнення, зміну та припинення трудових правовідносин, окремих прав та обов'язків суб'єктів у межах цих правовідносин, встановлення інших правових наслідків;

– факт складення присяги народний депутатом є обов'язковою умовою перебування на державній службі. Відмова її скласти має наслідком втрату депутатського мандата. Складення присяги не є умовою виникнення трудових правовідносин, а є умовою для виникнення в особи повноважень народного депутата та ін.

Трудові правовідносини із народними депутатами є строковими. Їх термін залежить від строку виконання повноважень Верховною Радою України. За загальним правилом трудові правовідносини із народними депутатами припиняються одночасно із припиненням повноважень Верховної Ради України. У цьому разі юридичною фактичною підставою припинення трудових правовідносин із народним депутатом є факт обрання його на посаду народного депутата наступного скликання.



При виконанні своїх функцій і повноважень народні депутати України мають керуватися Конституцією України, законами України, а також загальноновизнаними нормами моралі.

Державно-правова доктрина України сприйняла загальноновизнаний у країнах західної демократії принцип “вільного депутатського мандата”, тобто невизнання будь-якої юридичної залежності депутата від виборців, які його обрали. Принцип вільного депутатського мандата прямо не закріплюється в Конституції України, але впливає із загального принципу парламентаризму, який отримав визнання у ст. 75 Основного Закону. Крім того, Конституція не передбачає таких складових імперативного мандата, як накази виборців та відкликання виборцями.

Відповідальність народного депутата

Відповідальність є найважливішою моральною та соціально-психологічною якістю особи. Водночас вона виступає механізмом контролю суспільства над державно-приватними відносинами, у процесі яких досягається консенсус між особистими й суспільними інтересами.



Відповідальність – загальносоціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Відповідальність означає усвідомлення суті та

значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи.

У зв'язку з євроінтеграційними процесами, розпочатими в Україні після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (ЄС) у 2014 р., виникла потреба у формуванні єдиних цінностей, які є в державах-учасниках ЄС. Це цінності: входження до європейської системи безпеки; радикальні перетворення на шляху демократичного розвитку; удосконалення політичної системи та сфери захисту прав людини; формування сучасної моделі менеджменту та ведення бізнесу; закріплення міжнародного образу країни як конкурентоспроможної та інвестиційно привабливої.

Для реалізації цих цінностей у країнах-учасниках ЄС, починаючи з 1952 р., особлива увага приділяється *правлячій еліті*, від якої залежить успішність та добробут у країні і до якої в теорії державного (публічного) управління відносять:

- політичну еліту, яка виступає суб'єктом представницької влади у парламенті й інших виборних органах влади;
- адміністративно-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом адміністративної влади в різних галузях господарства та рівнів територіального управління;
- політико-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом державної влади на рівні державних інституцій різних рівнів.

Разом політична, адміністративно-управлінська та політико-управлінська еліти – це *владна еліта*, яка в державах-учасниках ЄС є достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів та політиків міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями.

Головними якостями владної еліти є морально-етичні, які ґрунтуються на гуманізмі, відповідальності та чесності. Саме ці якості залишаються найважливішими для представників владної еліти протягом багатьох століть.



Так, в епоху середньовіччя до владної еліти відносили людей, які демонстрували *милосердя і любов до Бога* (Аврелій Августин, Фома Аквінський).

У період Відродження еліта *“запалювала світ”*, *“була місіонерами порядку”*, *“обстоювала справедливість”*.

Розвиток концепції моральності еліти був продовжений у так званій *“філософії життя”* (А.Шопенгауер, Ф.Ніцше) та науково оформився в роботах В.Парето та Г.Моски; у подальшому – в роботах К.Мангейма, Р.Міхельса, Х.Ортеги-і-Гассета, М.Вебера, Г.Лебона, А.Тойнбі, Р.Міллса, Р.Арона, Д.Белла, Г.Лассуела, Т.Карлейль, Р.Емерсона, С.Московічі та інших зарубіжних учених, у яких гуманістичний напрям діяльності елітарних особистостей визнавався пріоритетним, сприяв забезпеченню та розвитку соціальної політики й економіки їхніх держав та демократизації суспільних відносин.

В українській філософській думці (початок ХХ ст.) існувала концепція про те, що *еліта – це фанати, аскети, подвижники, здатні пожертвувати собою заради ідеї* (Д.Донцов, В.Липинський). Вони вважали, що еліту потрібно сприймати передусім у морально-духовному сенсі, без фахової диференціації, що вона є творцем духовних цінностей, належить усьому суспільству та є носієм національної ідеї; підпорядковує власний народ національним завданням.

Моральний стан правлячої еліти є визначальним для формування традицій, правил життя та поведінки в кожній державі. І тому важливим є усвідомлення народними депутатами своєї відповідальності перед власним народом – єдиним джерелом влади.

Одним із основних індикаторів відповідальності народних депутатів є їхнє ставлення до депутатського мандата, який в Україні, як і в багатьох інших демократичних державах, є вільним (не імперативним).

Природа депутатського мандата виключає будь-яку юридичну відповідальність народного депутата за невиконання ним партійних рішень та наказів виборців. Проте невиконання народним депутатом партійних рішень та неврахування побажань виборців може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак – і шансів на перемогу на наступних виборах.

Саме тому в більшості країн світу із відносно стабільними партійними системами народні депутати, попри вільну природу свого мандата, обов'язково:

- підтримують активні зв'язки з виборцями;
- враховують побажання виборців у парламентській роботі;
- дотримуються парламентської дисципліни;
- підпорядковуються фракційній дисципліні.



Виняток з цього правила складають країни з нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схилиються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій незалежно від того, які політичні сили вони представляють.

У таких країнах проблема пошуку оптимального балансу між принципом вільного мандата вирішується, як правило, через стабілізацію партійної системи або ж самими партіями, які не включають до списків кандидатів, які постійно змінюють партійну належність, або у правовій площині.

Так, в Індії та Україні, наприклад, пошук балансу між принципом вільного мандата та партійною дисципліною вирішено у правовій площині.



Зокрема:

– у 1985 р. до Конституції Індії було внесено зміни, якими передбачено, що “депутатські повноваження припиняються достроково не лише у разі

виходу депутата зі складу фракції, але й у випадку самовільного голосування та утримання від голосування всупереч партійним вказівкам”;

– у 2004 р. – до Конституції України було внесено зміни, якими передбачено, що “вихід депутата з фракції є підставою для дострокового припинення його депутатських повноважень”.

Однак не всі народні депутати України повністю дотримуються принципу вільного мандата. Як приклад відмітимо, що середній показник відсутності народних депутатів VIII скликання протягом першої сесії становив 88 осіб (21%), протягом другої сесії – 25%.

Такі результати відвідування сесійних засідань ВРУ свідчать про пряме порушення народними депутатами вимог Закону України “Про статус народного депутата України”. Зокрема:

– п. 3, яким передбачено “бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано”;

– п. 4 – “особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами”;

– п. 7 – “додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики”.

Недостатній контроль за діяльністю народних депутатів України призводить до нелегітимності прийнятих ними законів та не забезпечує якість реалізації контрольної функції ВРУ, яку у більшості країн світу забезпечують закріплені на законодавчому рівні за членами законодавчих органів депутатського *індемнітету та імунітету*.



Депутатський індемнітет свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень.

Депутатський імунітет свідчить про захист народного депутата від арешту або інших процесуальних дій, пов’язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата.

Як відмічають вітчизняні фахівці, у більшості країн світу *індемнітет* має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання та голосування звільняються виключно члени парламенту, а не посадові особи органів державної влади (ОДВ), службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Виняток з цього правила складають лише кілька країн (Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія та ін.).

Принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру. Його обмеження визначаються:

– місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах);

– змістом (у низці держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образу; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів);

– способом виголошення (у деяких країнах депутати не несуть відповідальність за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті ж самі висловлювання, але виголошені на прес-конференціях або в інтерв'ю для преси);

– часом виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).



Як і парламентський індемнітет, *парламентський імунітет* у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. При цьому протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 90-х рр., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – *депутат не може бути заарештований, затриманий або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину)*.

Парламенти окремих держав пішли далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його особисту свободу, а й можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих та процесуальних дій тощо. На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль у системі ОДВ, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу може вважатись виправданим.

Натомість у європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету. Так, наприкінці ХХ ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах, наприклад у Нідерландах, депутатської недоторканності не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незалежно від їхнього статусу, походження і т.д.

Дотримання партійної та парламентської дисципліни, правил індемнітету та імунітету, визначених чинним законодавством країни, наявність активних зв'язків із виборцями – це *реальні індикатори реалізації демократичних цінностей у діяльності народного депутата та характеристика його відповідального ставлення до своїх повноважень*.



В історії суспільного розвитку виділяють кілька етапів, які кардинально вплинули на формування особистості та усвідомлення нею відповідальності перед іншими людьми.

Так, у Стародавній Греції склалися дві традиції обґрунтування відповідальності: перша – визначає відповідальність через співвідношення понять “причинність”, “свобода”, “совість”; друга – через “відплату”, “справедливість”, “повинність”.

У Стародавньому Римі відповідальність розглядали як *слідкування чеснотам і законам*.

В епоху Відродження, яка проголосила унікальність та автономність особистості, відповідальність розглядали з позицій *здатності порівняння особистих та суспільних потреб*.

У сучасному світі відповідальність виступає характеристикою *підтримки соціального устрою суспільства*. Важливого значення набувають механізми, що дають можливість співвіднести особистий та суспільний інтерес через визначення відповідальності сторін.

У теорії державного (публічного) управління відповідальність особистості розглядають як соціальну через такі її складові:

- моральна відповідальність, що представляє внутрішні переживання особи за свої вчинки й асоціюється з її совістю;
- правова відповідальність, яка виражає юридичну оцінку дій;
- професійна відповідальність, пов’язана з творчою реалізацією особою своєї професійної ролі.

Моральна відповідальність пов’язана з етичними та професійними якостями особистості, її властивостями та формою прояву локус-контролю, що характеризує суб’єктивне сприйняття локалізації причин поведінки чи керівного початку у себе чи інших, тобто характеризує здатність особи бути відповідальною чи приписувати відповідальність зовнішнім силам.

Схильність до зовнішнього локусу контролю (екстернальний) виявляється разом з такими рисами, як непевність у своїх можливостях, неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, підозрливість, конформність, агресивність. За неможливості впливання на перебіг подій у осіб із зовнішнім локусом контролю переважно формується безпорадність та зниження пошукової активності, на відміну від осіб із внутрішнім локусом контролю.

Приписування відповідальності власним здібностям та зусиллям – інтернальний, внутрішній локус контролю. Відповідає пошуку причин поведінки в собі. Люди із внутрішнім локусом контролю впевненіші в собі, послідовні та наполегливі в досягненні поставленої мети, схильні до самоаналізу, врівноважені, товариські, доброзичливі та незалежні. Внутрішній локус контролю є соціально схвальною цінністю, ідеальному Я приписується внутрішній локус

контролю. Особи з внутрішнім локусом контролю частіше досягають творчих та професійних успіхів.

Моральна відповідальність постає у структурі особистості провідною цінністю й характеризує її соціально-моральну зрілість. Така проблема етичного порядку, що виникає в суспільному житті, призводить до необхідності ухвалення кодексів етичної відповідальності для представників низки професій. Такі кодекси були прийняті в різній формі згідно з відповідними професіями та існуючими в тій або іншій сфері етичними проблемами. Існування цих кодексів визнається важливим чинником зміцнення статусу певної професії.



Народний депутат України – це не професія. Але перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: “Присягаю на вірність Україні. Зобов’язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов’язки в інтересах усіх співвітчизників”.

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

Юридична відповідальність настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов’язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з другого боку, як передбачений нормами права обов’язок суб’єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо.

Юридична відповідальність виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах із дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Народні депутати України згідно із Законом України “Про народного депутата” мають державний імунітет та не несуть цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

У разі, коли ВРУ надає дозвіл на зняття державного імунітету з народного депутата, настає юридична відповідальність за дії, які вчинено під час здійснення народним депутатом своїх повноважень, що проявляються в недотриманні встановлених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами заборон, невиконанні встановлених законом обов’язків.

Народний депутат України – особа, обрана до складу Верховної Ради України. Основні положення щодо порядку виборів, прав і обов'язків народних депутатів України визначають ст. 76–81 Конституції України.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, якому на день виборів виповнилося двадцять один рік, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Народні депутати України:

- здійснюють свої повноваження на постійній основі;
- не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;
- у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Професійна відповідальність детермінується повноваженнями, якими наділений той або інший суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П.Друкер, “у політичному словнику немає такого терміна “відповідальність”, а є термін “відповідальність і повноваження”.

Під *повноваженнями* розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який займає її в даний момент. Це відображено в старій військовій приказці – “честь віддається мундиру, а не людині”. Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Як уже зазначалося, народний депутат України обирається відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” і є представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями.

Для виконання обов'язків, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень та роботи з виборцями, депутат наділений широким спектром повноважень згідно зі ст. 15–17 Закону України “Про статус народного депутата України”. Зокрема:

- правом депутатського звернення та депутатського запиту;
- правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від форми власності;

- правом безперешкодного відвідування органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, незалежно від форми власності, огляд, обшук речей народного депутата забороняється, за винятком об'єктів, щодо яких встановлений режим секретності чи спеціальний режим (атомні електростанції, установи виконання покарань тощо). Згідно з рішенням Конституційного Суду України № v012p710-03 відвідування таких об'єктів здійснюється з додержанням режиму доступу до цих об'єктів, наприклад отримання спеціального дозволу у керівника об'єкта, при цьому дозволяється огляд речей, обшук народного депутата. Безперешкодне відвідування установ виконання покарань забороняється, за винятком випадків, коли у народного депутата призначено побачення із засудженим, при цьому здійснюється огляд речей, обшук народного депутата (правом відвідувати установи виконання покарань та місця попереднього утримання підозрюваних у вчиненні злочинів без попереднього повідомлення про час і мету таких відвідин наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, хоча він і не є народним депутатом, а посадовою особою, яка обирається Верховною Радою України):

- має право порушувати питання про необхідність проведення перевірок дотримання законів органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності;

- має право брати участь у розгляді органами державної влади, місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, які до нього звернулись, і інших питань, пов'язаних із виконанням депутатських обов'язків;

- має право брати участь та ініціювати парламентські слухання у Верховній Раді (ст. 233–236 Регламенту ВРУ), брати участь в обговореннях кандидатур, які призначаються чи згода на призначення яких дається ВРУ (ст. 212; ч. 2 ст. 209 Регламенту ВРУ), брати участь у розгляді ВРУ питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, за результатами якого Уряд може бути відправлений у відставку (ст. 232 Регламенту ВРУ), слуханнях щодо виконання державного Бюджету.

Важливим є той факт, що будь-яка професійна відповідальність обов'язково передбачає: а) підзвітність; б) прийняття оцінки компетентного органу; в) понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Таким покаранням для народного депутата України може бути притягнення його до адміністративної відповідальності шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення, за винятком притягнення до адміні-

стративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт (рішення Конституційного Суду України). На притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт також потрібна згода ВРУ.

У решті випадків у цивільних, господарських, кримінальних справах, що стосуються особисто народного депутата, має такий самий правовий статус, як звичайний громадянин, за винятком примусового його приводу до суду у разі нез'явлення його в судове засідання без поважних причин за судовою повісткою. Народний депутат може бути відповідачем у суді за цивільними справами, господарськими справами. Кожен може припинити неправомірне посягання народного депутата щодо майна життя та здоров'я, честі та гідності, його чи інших громадян.



Важливо знати, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (мається на увазі адміністративний арешт та арешт як вид кримінального покарання) – ст. 80 Конституції України.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.



Відповідальність народного депутата України:

- завжди пов'язана з нормами його діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують;
- вводиться там, де існують норми, які переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом;
- характеризується каузальним зв'язком, який трактується як діяльність, так і бездіяльність, внаслідок якої відбуваються зміни у зовнішньому світі;
- залежить від наявності належного контролю за його діяльністю;
- часткового передбачає наслідки дій контролюючих органів (суспільства, громади, політичної партії, парламентської фракції тощо);
- має відповідні рівні (наприклад необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо);

– завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

Як висновок відмітимо, що моральна відповідальність пов'язується з етикою особистості, її культурою та освітою; юридична – з наявністю правових норм; професійна – з наявністю специфічних професійних норм (повноважень, компетентностей), регулюючих поведінку суб'єкта діяльності.

У цілому соціальна відповідальність народного депутата являє собою вираз його цілісності, єдності свободи та вчинку; є однією з найважливіших його якостей; характеризує здатність до самоконтролю, саморегуляції, самообмеження у своїх діях; потребує дисциплінованості.

7.5. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України

У парламентсько-президентській республіці, якою є сучасна Україна, парламент (Верховна Рада України) зобов'язаний не лише відігравати, а й посилювати ключову роль у системі органів державної влади, організовуючи та підтримуючи ефективний зворотний зв'язок між соціальним середовищем і системою державної влади, впорядковуючи систему політичного представництва суспільних інтересів, застосовуючи дієві механізми контролю над виконавчою владою, підвищуючи рівень відкритості і транспарентності законодавчого процесу. Така значимість українського парламенту пояснюється передусім тим, що саме він формує національну ідею, здатну консолідувати суспільство, і, відповідно, відображати інтереси всіх верств суспільства.



Інституційна спроможність – це здатність парламенту до сталого розвитку, ключовими аспектами якого є: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності; відповідність здійснення функцій та повноважень, визначених Конституцією та чинним законодавством; здійснення внутрішнього контролю за діяльністю посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності; відповідальність керівників та інших посадових осіб за власні рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за її функціонуванням з боку суспільства через громадянські інститути та засобами прямої демократії; застосування принципів ефективності, відкритості та доброчесності в роботі народних депутатів.

У цьому контексті посилення інституційної спроможності Верховної Ради України аналізується передусім як динамічний процес її державницької кристалізації та постійного вдосконалення з притаманними їй не лише внутрішніми (комплексність, узгодженість між компонентами тощо), а й зовнішніми (вміння адаптуватися, диференціюватися тощо) ознаками як основи формування парламентських цінностей та стабільності його функціонування.

Необхідність підвищення інституційної спроможності українського парламенту знайшла відображення в сучасних програмних завданнях держави;

відображених і в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”; Стратегії державної кадрової політики України на 2012–2020 роки; законах України “Про запобігання корупції”, “Про очищення влади”, “Про Регламент Верховної Ради України” та сучасних вимогах Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи Верховної Ради України.



Місце парламенту серед інших державних органів та його діяльність визначають характер і зміст парламентаризму як системи організації й функціонування державної влади з особливою роллю парламенту та системи політичної організації держави, за якої існує чітке розмежування функцій законодавчої та виконавчої влади за привілейованого становища парламенту. Його дослідження здійснюється за інституційним та функціональним підходами, згідно з якими в основу парламентаризму покладаються наявність у системі вищих органів державної влади певного представницького органу (парламенту) та верховенство законодавчої функції парламенту.

Процеси становлення й розвитку парламентаризму є визначальними для державотворення і потребують розвитку теорії і практики вітчизняного парламентаризму, зокрема у сфері підвищення інституційної спроможності парламенту як механізму посередництва між суспільством та органами виконавчої влади у її здійсненні.



Саме тому доцільно визначити *парламентаризм* як широке поняття, що поєднує в собі і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства, і систему представницьких органів влади з чітким розподілом функцій законодавчих й виконавчих органів та з вирішальною роллю парламенту як постійно діючого представницького органу влади, функціонування якого безпосередньо залежить від результатів демократичних виборів.



Найбільшою мірою це стосується країн, де парламентаризм на рівні теорії і практики перебуває на *стадії становлення*. Одним з його характерних показників виступає показник індексу демократії, згідно з яким Україна у 2018 р. посіла 84-те місце, у 2017 р. – 83-тє; у 2015 р. – 88-ме; у 2012 р. – 80-те і стабільно утримує статус “гібридної демократії”, яка є наступною після “повної демократії” та “недостатньої демократії”.

Статус країни з перехідним (гібридним) режимом характеризується регулярними непрямими порушеннями на виборах, що перешкоджають визнанню їх чесними та вільними. У них часто уряд чинить тиск на політичних опонентів,

відсутня незалежна судова система, поширена корупція, переслідування і тиск на ЗМІ, відсутнє повноцінне верховенство права і більш виражені недоліки, ніж у неповних демократіях у сферах розвитку політичної культури, низький рівень участі в політиці і наявні проблеми у функціонуванні системи управління.

Тому підвищення індексу демократії, на нашу думку, сприятиме розвитку парламентаризму в Україні. Це, у свою чергу, позначиться на покращанні виборчого процесу та плюралізму, діяльності уряду, політичній участі, політичній культурі та громадянських свобод.



Фактори, що свідчать про відсутність сформованої теорії та недосконалість практики парламентаризму в Україні:

- відсутність стійких демократичних традицій у сфері публічної політики та суспільно-владних відносин;
- незавершеність процесів формування громадянського суспільства та партійної системи;
- відносно низький рівень політичної свідомості та культури у суспільстві;
- занепад ідеології лібералізму та представницької демократії, що характеризуються такою глобальною тенденцією, як: домінантний розвиток інститутів виконавчої влади у сфері державного управління;
- формалізація та спрощення процедури парламентського контролю за діяльністю уряду;
- маргіналізація ролі парламентів у державному управлінні та суспільно-владних відносинах;
- зростання ролі політичних партій і партійних коаліцій у процесі формування уряду;
- космополітизація в системі державного управління та посилення впливу зовнішнього управління;
- збільшення кількості персоналізованих партій за умов зростання політичного популізму в діяльності парламенту та депутатів;
- зростання корупції у парламентських структурах, що потрапляють у сферу інтересів національних і транснаціональних корпорацій;
- комерціалізація парламентської діяльності в інтересах великих приватних компаній;
- олігархізація політичного життя шляхом створення електоральних картелів і встановлення нелегітимного контролю за виборчим процесом.



Вплив цих факторів спричинив низку негативних для України процесів, а саме:

√ набуття парламентаризмом імітаційних ознак, що негативно позначається на демократичному процесі та розвитку суспільно-владних відносин. Красномовним підтвердженням цього є низка фактів, серед яких:

- зниження довіри до діяльності уряду (11%) та Верховної Ради України (8%) у 2018 р.;
- зниження показників суспільної довіри до Верховної Ради України як до найважливішої державної інституції у парламентсько-президентській республіці. Так, за результатами 2018 р., майже 87% громадян засвідчили повну або часткову недовіру до парламенту;
- недостатність рівня політичної участі громадян. Так, наприклад, у першому турі виборів Президента України (31 березня 2019 р.) явка виборців становила 62,8%; на позачергових парламентських виборах 2014 р. – 52,42% виборців;
- зниження рівня політичної культури у громадян та обмеження громадянських свобод, на чому наголошує більшість вітчизняних науковців;
- √ підвищення пасивності законотворчої діяльності, що проявилася у кількості прийнятих законів. Так, у 2015 р. народні депутати прийняли 350 законів, у 2016 р. – 207, у 2017 р. – 185, а станом на 20 грудня 2018 р. – 141 закон. Станом на кінець листопада 2018 р., за даними Громадянської мережі “Опора”, всього за 4 роки каденції парламенту VIII скликання до Верховної Ради України було внесено 7031 законопроект, з них 5873 – самими народними депутатами; 991 – Кабінетом Міністрів України; 177 – Президентом України. З них парламент підтримав 447 законопроектів, ініційованих депутатами; 280 – урядом і 135 – Президентом України;
- √ відсутність реформи українського парламенту у Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”.



Саме ці фактори спричинили такі негативні явища у діяльності українського парламенту VIII скликання, як:

1. “Кнопкодавство”, під яким нами розуміється голосування народного депутата України за інших парламентарів через прогули чи нестачу голосів при голосуваннях за їхньою згодою чи без неї для протягування потрібних їм законів. Так, у 2017 р. парламентарі 265 разів голосували за себе та інших депутатів. Причому помічено, що один такий “кнопкодавець” може проголосувати за дев’ятьох колег, а 50–60 таких народних депутатів забезпечують 226 голосів, необхідних для прийняття законів. Хоча “кнопкодавство” є порушенням Конституції України (ст. 48) та європейських стандартів парламентської діяльності, проте жодний народний депутат не був притягнутий до відповідальності за це. Крім того, парламент так і не спромігся проголосувати за покарання за кнопкодавство та запровадити технологічне вирішення цієї проблеми.
2. Прогули пленарних засідань. Згідно з чинним законодавством прогул як порушення трудової дисципліни карається доганою та звільнен-

ням працівника. Однак це жодним чином не стосується прогульників з числа народних депутатів, оскільки все ще відсутній механізм їх відкликання. Та й позбавлення частини зарплатні і публікування їхніх прізвищ у газеті “Голос України” є для них малоефективними “покараннями”.

3. Низька якість законопроектів, що виносяться на обговорення у сесійну залу. Переконаливим свідченням цього є той факт, що лише невелика частка законопроектів стають законами. Так, наприклад, з усієї кількості законопроектів, над якими працювали парламентарі VII скликання, лише 5% стали законами, а 77% вони відхилили; VI скликання – відповідно 10 та 59%; V скликання – 7 та 58%; IV скликання – 11 та 44%; III скликання – 11 та 40%.

4. Пришвидшення так званого “законодавчого ксероксу”. Красномовним прикладом є кількість зареєстрованих законопроектів за березень 2019 р. – 99. Причому 84 законопроекти були внесені народними депутатами, 15 – Кабінетом Міністрів України. Президентом України не було подано жодного законопроекту.

Прикладом великої кількості законопроектів може служити їх кількість, подана в середньому за один день: 6 – у III скликанні, 8 – у IV скликанні, 6 – у V скликанні, 8 – у VI скликанні, 10 – у VII скликанні, 10 – у VIII скликанні.

При цьому на кожний новий закон припадає 8 законопроектів, що вносять зміни в чинні закони. Саме тому є можливою ситуація, коли кожний новий закон за чинної системи підготовки рішень породжує в середньому 8 нових змін до законів у вигляді нових законопроектів у майбутньому.

Причиною такого стану справ є відсутність в Україні основоположного принципу правової визначеності, покликаною не лише забезпечувати стабільність законодавства, а й передбачати недопустимість внесення протягом певного часу нових законодавчих змін до чинних законів.

5. Законодавча непродуктивність окремих народних депутатів. Як свідчить статистика, 48 народних депутатів Верховної Ради України VIII скликання так і не стали авторами жодного прийнятого закону.

6. Фігурування народних депутатів в антикорупційних розслідуваннях та відсутність чіткої підзвітності народних депутатів перед виборцями. Така підзвітність є вимогою Закону України “Про статус народного депутата”. Причому цей Закон хоча і зобов’язує парламентарів інформувати виборців про депутатську діяльність на зборах виборців чи у ЗМІ не рідше від двох разів на рік, проте він не містить жодної санкції за відсутність звітування перед виборцями. Народні

депутати так і не спромоглися не лише визначити для себе чітку форму звітування та обсяг інформації для виборців, а й перелік ЗМІ і терміни публікації свого звіту. Причому у звітах мажоритарників переважно йдеться не стільки про парламентську діяльність, скільки про благодійність та про банальне “вибивання” грошей на свій округ.



За таких умов парламент потребує “*перезавантаження*”, адже він зобов’язаний захищати, передусім, публічні інтереси виборців-громадян України, а не меркантильні інтереси політичних партій чи великого бізнесу. А принцип “верховенства парламенту” як обраного народом загальнонаціонального представницького контролюючого органу над виконавчою гілкою влади, хоча і визнається формально в державі, проте реально підмінений посиленням впливу виконавчої гілки влади та Президента України. Зрозуміло, що такий стан справ не сприяє не лише посиленню взаємодії у форматі “народний депутат – виборці” та оцінюванню останніми парламентської діяльності обраних ними представників, а й дієвому представництву інтересів виборців у парламенті.



Для посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, починаючи з 2016 р., було запропоновано низку заходів, якими передбачено внесення комплексних змін. Основними серед них є:

1. Внесення змін до Регламенту Верховної Ради України:
 - поширення основних норм Регламенту Верховної Ради України на широке коло позапарламентських суб’єктів конституційно-правових відносин;
 - розвиток політичної культури парламентарів та корпоративної політичної відповідальності парламенту, дотримання ними етичних норм і стандартів, “надання народному депутату та його команді різноманітної підтримки (експертної, аналітичної, технічної, організаційної) для вирішення актуальних проблем округу”;
 - забезпечення якісних змін організаційно-правового характеру, зокрема забезпечення прозорості й відкритості парламентської діяльності та підвищення рівня адміністративної спроможності парламенту;
 - удосконалення законів, забезпечення їх відповідності європейським стандартам демократії та верховенства права.

Зазначені заходи спрямовані на подолання неефективності парламенту та запровадження чітких меж відповідальності за будь-які його порушення, посилення системності роботи народних депутатів та комітетів, активізацію взаємодії парламенту з урядом тощо.

2. Внесення змін у парламентське виборче законодавство та посилення ролі політичних партій у виборчому процесі для дотримання кандидатами у народні депутати України етичних норм і стандартів.

Так, починаючи з 2014 р., на розгляд Верховної Ради України VII скликання вносилось понад 10 проектів виборчих законів. Більшість з них передбачала запровадження вже на парламентських виборах 2014 р. різних моделей пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками зі своїми особливостями. Однак жоден із цих законопроектів прийнятий не був, і позачергові парламентські вибори у 2014 р. відбулися за старою пропорційно-мажоритарною системою. У 2019 р. дострокові парламентські вибори також відбулися за старою виборчою системою.

Починаючи з 2008 р. здійснювалося системне розроблення проекту Виборчого кодексу України (законопроект № 42341 від 23 березня 2010 р.). Рекомендувалося створити Робочу групу з виборчого законодавства під егідою Президента України, що мала включити представників опозиційних партій та громадянського суспільства. Утім, ці рекомендації міжнародних експертів залишилися без уваги.



Залишилися невирішеними або є частково вирішеними й інші зобов'язання України щодо:

- обмеження прав тих кандидатів у народні депутати, хто мав судимість у минулому, залежно від важкості скоєного злочину;
- обмеження свободи мандата тих депутатів, які не приєдналися до складу або вийшли зі складу парламентської фракції політичної партії, від якої їх було обрано;
- обмеження щодо створення виборчих блоків, чим порушується право партій на свободу об'єднань;
- надмірної вимоги до кандидатів у депутати щодо п'ятирічного терміну проживання в країні;
- відмови у розгляді скарг з підстав невідповідності формату (а виборчі комісії повинні забезпечувати повний та неупереджений розгляд по суті всіх скарг, поважаючи право на ефективний правовий захист);
- підвищення прозорості та підзвітності фінансування кампаній, а також посилення існуючих або запровадження ефективних і сумірних санкцій за невиконання вимог щодо оприлюднення інформації;
- недостатньої представленості жінок у парламенті;
- визначення меж одномандатних округів заздалегідь до початку нового виборчого циклу з повноцінним залученням до консультацій представників національних меншин.

При цьому, як зазначають вітчизняні вчені, виконання рекомендацій Венеціанської Комісії, інших авторитетних міжнародних організацій – Інституту Світового банку, Програми розвитку ООН, Європейської Комісії, Міжпарламентського союзу, Парламентської Асоціації співдружності націй, Національного демократичного інституту міжнародних відносин, Парламентської

асамблеї франкомовних країн тощо є “тестом для України на зрілість та відданість європейським стандартам”.

У цьому контексті варто наголосити на тому, що міжнародною спільнотою напрацьовано низку базових виборчих стандартів щодо проведення демократичних виборів.



Ключовими принципами базових виборчих стандартів, визначених міжнародною спільнотою, визнано: інституційну незалежність; процесуальну справедливість; демократичну легітимність; організаційну структурованість парламенту; сфокусованість на законодавчій та наглядовій функціях, також – парламентські цінності (підзвітність, прозорість, репрезентативність тощо), інновації та нові практики реалізації парламентської діяльності.

Тому реалізація сучасної моделі парламентської діяльності потребує консенсусної культури. Оскільки її основною вимогою є недопущення завдання шкоди будь-якій стороні взаємодії, вона постає альтернативою компромісній культурі, за якої компроміс, як правило, вигідний лише сильнішій стороні, оскільки вона отримує з цього максимум користі тільки для себе.



Консенсусна культура вимагає від усього парламентського корпусу розробки нових технологій ухвалення рішень. Саме тому необхідно офіційно вести мову про обов’язковість консенсусної взаємодії народних депутатів як суб’єктів владних повноважень, залучених до взаємовідносин на рівні парламентської діяльності та функціонування парламенту. Це важливо передусім тому, що консенсусна парадигма в сучасних умовах являє собою спробу блокування поглиблення протистояння з метою збереження й підвищення значимості в суспільстві системотворчих цінностей – державності, миру, легітимності, стабільності, злагоди, свободи тощо.



Консенсусні моделі взаємодії на будь-якому рівні функціонування парламенту репрезентують такі обов’язкові компоненти, як: 1) консенсус-процес, тобто процес знаходження, пошуку, вироблення, ухвалення рішення, прийнятного для всіх задіяних учасників; 2) консенсус-рішення – спільне рішення; 3) консенсус-метод – метод і засіб забезпечення єдності позицій сторін щодо спірних питань, які гарантують усунення серйозних заперечень і суперечок щодо головних позицій та загальну згоду в процесі до ухвалення спільного рішення.



За умови належної сформованості публічних цінностей консенсус-процес і ухвалений консенсус-результат визнаються цілком успішними. При цьому довіра до виробленої згоди є доволі високою, а рефлексії, що виникають, не розгортаються до проблемних масштабів. У цьому контексті саме парламент як законодавчий орган зобов’язаний

забезпечити ціннісний консенсус у реалізації різноманітних практик народно-національного представництва, що передбачає:

- мобілізацію всіх зацікавлених сторін у період серйозних криз/загроз/війни;
- суттєве підвищення мобілізаційних можливостей соціуму та його ефективності;
- посилення синергійного ефекту, який виникає при усвідомленні різними соціальними групами спільності інтересів і здійснення на цій основі погоджених та узгоджених дій;
- серйозні обмеження та самообмеження преференцій як суб'єктів владних повноважень усіх рівнів, так і політико-управлінської еліти;
- збільшення навантаження на носіїв публічної влади в цілому та представницької влади зокрема. Причому їхні обов'язки мають бути визнані первинними, а права й привілеї мають надаватися винятково з метою підвищення ефективності та результативності виконання відповідних обов'язків перед народом;
- рішучу відмову суб'єктів владних повноважень від соціального утриманства, паразитизму і зневаги до солідарних типів поведінки на усіх ієрархічних рівнях;
- світоглядні засади становлення українського суспільства як єдиної нації в політичному, духовному, соціальному, економічному та інших аспектах;
- реалізацію на державному рівні справедливої солідарної держави.



Упровадження *ціннісного консенсусу* як основи оптимізації функціонування парламенту має обов'язково знайти відображення у:

- зміцненні єдності української нації як єдиного суспільного організму, що спільно відповідає на пріоритетні виклики й загрози;
- формуванні стійкої публічної влади, відповідальної за всебічний, гармонійний, стабільний розвиток українського суспільства в цілому та кожного українця зокрема;
- спиранні на власні сили у стратегічному розвитку Української держави без втручання/нав'язливої допомоги зовнішньополітичних гравців;
- гармонізації розвитку інституту парламентаризму з метою конструювання сучасних публічних цінностей, тобто утворення специфічного набору легітимних, формальних й неформальних соціальних норм і правил як своєрідних функціональних кодів, що формують контекст належного людського існування, функціонування, взаємодії та є основою доброго врядування органів представницької влади усіх рівнів, визнаються та підтримуються українським народом.

Очевидно, що ціннісному консенсусу як сучасному типу консенсусної взаємодії має відповідати консенсусно об'єднана парламентська еліта з при-

таманним їй високим рівнем морально-етичних та публічних цінностей. Така відповідність не підлягає жодному сумніву, адже саме еліта як суб'єкт парламентської діяльності зобов'язана актуалізувати якість не лише консенсусної взаємодії, а й консенсусної культури як передумови прийняття спільного рішення на основі здорового глузду.



У сучасних умовах демократизації *основою розвитку інституту представницької демократії* має стати перехід вітчизняної парламентської еліти від роз'єднаної діяльності до консенсусно-об'єднаної взаємодії. Її обов'язком має стати врахування не лише якості сформованості консенсусної культури й навичок ухвалення суспільно важливих рішень, а й найголовніших вимірів демократичного консенсусу, якими є:



1. *Ціннісний вимір* – базовий. Завдяки йому: формується відповідна політична свідомість, яка: а) безпосередньо впливає на форми політичної участі та поведінки і є фундаментом структури й динаміки політичної системи; б) досягається згода щодо основних цінностей, норм та універсальїй політичного життя, які стають загально визнаними в суспільстві, а саме: основні демократичні свободи і права людини (особисті, політичні, економічні, культурні); рівність можливостей і рівність перед законом; толерантність; політичний, економічний, соціальний плюралізм; справедливість; відповідальність; пріоритет прав людини відносно прав держави тощо.

2. *Інституційний рівень* – досягнення згоди щодо створення і легітимації основних демократичних інститутів влади та громадянського суспільства, системи владних стримувань і противаг, всезагальних виборів.

3. *Процесуальний вимір* – створення єдиної системи загально визнаних, публічних, легальних і легітимних “правил гри”, процедур та механізмів політичної діяльності. Процесуальний консенсус регламентує процес прийняття політичних рішень, установлює правила пропорційної участі в ньому усіх провідних політичних суб'єктів.

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

Цьому має сприяти внутрішня реформа та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, визначені Постановою Верховної

Ради України “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”.



У зазначеній Постанові Верховної Ради України прийнято Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, які стосуються:

- законодавчої спроможності та законотворчого процесу у Верховній Раді України;
- політичного нагляду за виконавчою гілкою влади;
- відкритості, прозорості та підзвітності громадянам;
- наближення українського законодавства до права Європейського Союзу;
- адміністративної спроможності;
- коаліції, опозиції та діалогу у Верховній Раді України;
- дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України.

Кожний із напрямів передбачає відповідні зміни; останній – розробку та інституціоналізацію у Верховній Раді України Кодексу поведінки народного депутата України, що ґрунтується на принципах всеосяжності, консультативності, прозорості та відповідно до кращої світової практики.

Подальше підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України потребує її суттєвого якісного перезавантаження. При цьому надзвичайно важливо, на нашу думку, щоб на зміну діючим народним депутатам прийшли “люди нового покоління, які керуються загальнодержавними інтересами, стратегічно мислять, високопрофесійні”.



Мова політики та й громадянського суспільства наразі збагатилася новим терміном, який не є зовсім новим, але новим з позиції застосування його в органах влади, зокрема, у законотворчій діяльності. Це термін “турборежим”.

Загалом термін “турборежим” використовується в побутовій техніці і означає наприклад, пришвидшену переробку продуктів харчування блендером тощо.



Подібний процес турборежиму спостерігається у Верховній Раді України IX скликання, що спрямований на кількість, а не на якість, а саме: швидке прийняття (штамбування) законів і рішень у режимі ручного управління, непридатних для вирішення стратегічних питань, які стосуються суспільства, внутрішньої і зовнішньої політики, економіки тощо.

Турборежим ухвалення законів парламентарями деякою мірою є проявом авторитарного режиму, де влада зосереджена в однієї особи або групи осіб. Підтвердженням цієї тези є: порушення регламенту ВР, відсутність плановості роботи, можливості розглядати спірні питання

в комітетах ВР, вносити правки до законопроектів й обговорювати їх, розглядати законопроекти з урахованими змінами і доповненнями до них у другому читанні, а не обов'язкове прийняття законопроектів у першому читанні, навіть, без ознайомлення з текстом документа, не вникаючи в суть документа, тобто “сліпе” голосування, як практикується сьогодні.

Варто зауважити, що на міжнародному рівні, зокрема серед країн Європейського Союзу, втрачається інтерес і спостерігається байдужість до України. У них викликає подив нерозуміння українським населенням інститутів влади і розподілу їх повноважень, розвиток популізму й зростання корупції і відсутність реакції на це громадянського суспільства, відтермінування впровадження реформ, підконтрольність й залежність судової системи від влади тощо.

На нашу думку, швидке ухвалення рішень криє в собі суттєві загрози. На підтвердження цієї тези зацентруємо увагу лише на одному прикладі прояву турборежиму – на підготовленому парламентарями законопроекті (реєстр. № 1017) про внесення змін до Конституції України (далі – Конституція, Основний Закон), який подано до Конституційного Суду України (далі – КСУ, Суд). 31 жовтня 2019 р. за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до ст. 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) вимогам ст. 157 і 158 Конституції України справу розглянуто Великою палатою Конституційного Суду України.



Зазначимо, що Конституція України є цілісним документом, і такі точкові зміни в неї потрібно вносити обережно і системно продумано. Адже внесення змін до будь-якої окремої статті не може не зачепити інші конституційні положення, тому виникають проблеми й суперечності між статтями Конституції. Непродумане й неефективне скорочення чисельності народних депутатів не зменшить, а навіть збільшить витрати на утримання і знизить продуктивність їх роботи. Зменшення для зменшення без обґрунтування є чистим популізмом. Для прикладу: питання зменшення кількості депутатів до Сейму Республіки Польща обговорюється вже кілька років, а в Україні це вирішили зробити в турборежимі.

Є й інші серйозні проблеми, пов'язані з конституційним текстом, зокрема щодо запропонованих змін стосовно виключення принципів виборчого права зі ст. 76 Конституції України. Неповне дублювання всіх виокремлених принципів виборчого права у статтях Конституції України є дефектом цього тексту, який потрібно усувати шляхом доповнення статей відсутнім принципом або вилученням їх із ст. 76, 103, 136, 141 Конституції з метою однакового

тлумачення цих принципів на різних виборах (Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах). Принципи виборчого права є основними у виборчому процесі і повинні бути однаковими для всіх видів виборів, щоб ні у кого не виникала спокуса скористатися прогалинами в законодавстві.

Зазначене лише частина того, що негативно впливає на законотворчу діяльність, якість законів та створює умови для ручного руйнування інституту парламентаризму загалом. Якщо знищити парламентаризм у країні, то автоматично в ній зникає і демократія та незалежність.

Ухвалення парламентом законопроектів у шаленому темпі, особливо про внесення змін до Конституції України, є загрозою не лише для влади, а й для держави і громадянського суспільства.



Як свідчать результати останніх дострокових парламентських виборів 2019 р., до Верховної Ради України IX скликання вперше увійшло 80,4% нових народних обранців. Це рекордне оновлення для українського парламенту за останні 20 років, починаючи з виборів 1998 р. Ще більш істотним оновлення було лише в 1996 р., коли у Верховну Раду другого скликання пройшло 86% “нових облич”.

Початок роботи парламенту IX скликання вже отримав назву стилю “турборежиму”. Про це переконливо свідчать такі факти: тільки за перший тиждень роботи в парламенті було зареєстровано 387 ініціатив; з 29 серпня до 1 жовтня 2019 р. до Верховної Ради внесено понад 554 законопроекти. Як свідчать дані громадської організації “Слово і діло”, “Президент України Володимир Зеленський вніс до Ради 23 законопроекти, причому 22 з них – в перші дні роботи IX скликання. Зміни до Закону “Про Державне бюро розслідувань” щодо вдосконалення діяльності відомства глава держави зареєстрував 10 вересня. Ініціативу вже включено до порядку денного. Кабінет Міністрів вніс до парламенту 38 законопроектів. Серед них – проект державного бюджету на 2020 рік, внесення змін до Бюджетного кодексу, зміни до деяких законодавчих актів щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Решту 493 законопроекти ініціювали народні депутати. Представники “Слуги народу” приєдналися до розробки 129 законопроектів. Трохи менше, 122 законопроекти, були розроблені за участю фракції “Батьківщина”. “Європейська солідарність” взяла участь у створенні 84 законодавчих ініціатив. Представники “Опозиційної платформи – За життя” працювали над 57 законопроектами. На рахунок членів групи “За майбутнє” 29 законопроектів, у “Голосу” – 15”.

Крім того, на 17 жовтня 2019 р. припали перші 50 днів роботи Верховної Ради України IX скликання. За цей період народні депутати, працюючи в “турборежимі”, зареєстрували 638 законопроектів, з них 572 законопроекти, подані нардепами, 43 – Кабміном, 23 – Президен-

том України Зеленським. Найактивнішою з-поміж усіх фракцій парламенту є фракція “Слуга народу”, яка подала 185 проектів законів, “Батьківщина” – 128, “Європейська солідарність” – 90, “Опозиційна платформа – За життя” – 61, депутатська група “За майбутнє” – 37, “Голос” – 19 і позафракційні – 52 документи.



За цей самий період парламент ухвалив 65 проектів законів, що вдвічі більше, ніж за аналогічний період функціонування парламенту VIII скликання, який за перші 50 днів своєї роботи ухвалив лише 34 законопроекти.

Крім того, за перші 50 днів роботи у парламенті було проведено 5 погоджувальних рад, депутати працювали 15 пленарних днів, а роботу з виборцями вони проводили впродовж п’яти днів. Разом з тим не було проведено жодної години запитань до уряду.

Очевидно, що така “турборежимність” діяльності парламенту нового скликання, не сприяючи якості прийнятих нашвидкоруч законів, може стати досить гострою проблемою для новообраної Верховної Ради. Про це вже заявив спікер парламенту Д.Разумков, наголосивши, що Верховна Рада закінчує з “турборежимом”. Як наслідок, за період 15–18 жовтня 2019 р. парламентарі ухвалили 18 законопроектів (11 – у цілому та 7 було взято за основу) та 6 постанов. Як зазначає “Слово і діло”, з важливих законопроектів, які схвалили в другому читанні, – судова реформа, ініційована Президентом. Закон, зокрема, передбачає скорочення складу Верховного Суду. Крім того, в цілому депутати підтримали закон про викривачів корупції, про верифікації та моніторинг державних виплат, про впровадження електронного документообігу в парламенті. Ще важлива ініціатива – закон, згідно з яким нардепів можуть позбавити компенсації на витрати за прогули засідань без поважних причин.

Зазначені події є переконливим свідченням необхідності офіційного визнання аксіоми про те, що політична та партійна діяльність – це професійна діяльність. Саме тому становлення ідеологічних політичних партій неможливе без постійної статутної діяльності, стратегічно спрямованої на політичне партійне довголіття в контексті забезпечення сталого розвитку України як демократичної соціальної конкурентоспроможної держави і тактично орієнтованої на посилення партійної участі у сучасних державотворчих процесах для забезпечення державних та національних інтересів України.

Очевидно, що початок діяльності Верховної Ради України IX скликання свідчить про нові тривожні тенденції, які жодним чином не сприяють посиленню її інституційної спроможності. Навпаки, вони підтверджують аксіому про те, що ефективність нових політиків неможлива без наявності у них сучасних знань про управління державою, роль законодавчої гілки влади у пар-

ламентсько-президентській республіці, відповідальності народного депутата не лише за свої рішення, а й за свою поведінку у стінах парламенту.

Сучасні бурхливі події в Україні все більше переконують у тому, що, перефразовуючи думку І.Франка, політичні партії їх представників як суб'єкти політичної діяльності повинні навчитися відчувати себе українцями, причому не галицькими, не буковинськими українцями, а українцями без офіційних кордонів. Такий політичний україноцентризм партій має, крім усього іншого, стосуватися їх відповідальності не лише за свою статутну діяльність, а й за використання наданого їм державного фінансування.



Виконання такої місії *політичними партіями* має ґрунтуватися на забезпеченні ними:

- підвищення якості кадрового забезпечення;
- збереження та розвитку так званої “партійної пам’яті”;
- посилення внутрішньопартійної виховної роботи для збереження непохитності політичних традицій “партійних поколінь”;
- формування та артикуляції в партійній діяльності публічних цінностей, що поділяються та сприймаються всім загалом українського суспільства;
- підвищення відповідальності за використання державного фінансування, яка в цьому контексті виступає мірилом чесності відносно виборців та прозорості партійної діяльності.

У цьому контексті не підлягає сумніву те, що політичні партії, які зацікавлені стати “політичними довгожителами” в історії України, зобов’язані спрямовувати свою діяльність на підвищення рівня професійності та професіоналізму своїх партійців. Зрозуміло, що без забезпечення професійності та професіоналізму партійних кадрів перехід до партій ідеологічного типу видається неможливим та утопічним.



У сьогоднішньому українському контексті державне фінансування статутної діяльності політичних партій має, нарешті, стати реальною нагодою та дієвим механізмом оздоровлення партійної системи в цілому і, зокрема:

- стимулом для політичних сил для активізації партійної роботи в контексті зміцнення зв’язків з виборцями;
- можливістю для політичних партій відмовитися від “спонсорської” допомоги фінансово-олігархічних груп, яку, безумовно, після виборчих кампаній їм доведеться “відпрацьовувати”, адже зрозуміло, що такі “спонсори” суттєво впливатимуть на їхню діяльність з метою лобіювання своїх меркантильних інтересів;
- нагодою для реальної мінімізації рівня політичної корупції у партійних лавах;

- підвищенням законослухняності, дисциплінованості та відповідальності політичних партій за використання наданого їм державного фінансування;
- перевіркою на готовність, здатність та зацікавленість політичних партій у проведенні партійного, причому як внутрішнього, так і зовнішнього, партійного аудиту;
- інструментом переходу до становлення “класичних” партій, тобто партій ідеологічного типу. Саме такі партії, як свідчить зарубіжний досвід, орієнтовані на стратегічний розвиток Української держави та посилення її суб’єктності на міжнародній політичній арені, і, як результат, відмову від політичних партій лідерського типу, переважна більшість з яких нині є фінансово-політичними проектами.

У зв’язку із цим вважаємо, що надане політичним партіям державне фінансування має передусім спрямовуватися на постійну освітньо-просвітницьку діяльність, яка забезпечить ефективне функціонування соціальних ліфтів з метою їх якісного кадрового оновлення.



Саме тому вимогою часу має стати зацікавленість політичних партій:

- у здобутті їхніми членами професійної освіти у сфері публічного управління та парламентаризму;
- у проходженні ними з цією метою професійного навчання на єдиній в Україні кафедрі парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентові України, місією якої є формування державників-професіоналів, здатних забезпечити стратегічний розвиток Української держави та адекватно долати будь-які виклики сьогодення.

У зв’язку із цим пріоритетом має стати активне включення народних депутатів України Верховної Ради України IX скликання, їх помічників та представників політичних партій, які отримали 2% і більше підтримки голосів виборців на останніх парламентських виборах, до освітнього і освітньо-наукового процесів з метою підвищення рівня їхньої професійності та професіоналізації в Національній академії державного управління при Президентові України на кафедрі парламентаризму та політичного менеджменту. Функціонуючи з 2009 р., кафедра забезпечує магістерську й докторську програми з підготовки фахівців парламентської діяльності.

Саме тому вважаємо своєчасним вирішення на загальнонаціональному рівні питання щодо державного замовлення на таке навчання і запровадження обов’язкового проходження навчання претендентами на керівні посади у представницьких органах влади різних рівнів. Така професійна підготовка, крім усього іншого, сприятиме усвідомленню простої, на перший погляд, аксіоми про те, що ефективна законодавча діяльність потребує від народних депутатів сучасних знань, умінь та навичок, що мають обов’язково реалізовуватися в україноцентричній спрямованості їх парламентської діяльності.

Висновки до розділу 7

Конституція України в ст. 92 закріплює, що виключно законами України визначаються: а) організація і проведення виборів; б) організація і порядок діяльності Верховної Ради України; в) статус народних депутатів України; г) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; д) судострій, судочинство, статус суддів; е) організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань та інших органів.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (парламент України).

Верховна Рада України – це єдиний орган законодавчої влади у системі органів державної влади в Україні, що розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, які потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

Виконавча влада в Україні здійснюється системою органів. Вищим органом у цій системі є Кабінет Міністрів України. Правосуддя в Україні здійснюється виключно Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципом територіальності і спеціалізації.

Самостійне місце в системі державних органів належить главі держави – Президентові України. Серед системи органів, що забезпечують стримування і протипаги в процесі реалізації конституційного принципу поділу влад, слід назвати Рахункову плату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду національної безпеки і оборони, Вищу раду юстиції.

Систему виконавчих органів в Україні складають: вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (міністерства, державні служби, агентства, інспекції та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), місцеві (місцеві державні адміністрації).

Система судових органів включає: а) Конституційний Суд України; б) суди загальної юрисдикції (Верховний суд України, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, місцеві суди).

У самостійну систему органів держави виділяються контрольно-наглядові органи України. До них відносяться: а) Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори; б) Служба безпеки України.

На місцях публічна влада здійснюється місцевим самоврядуванням. Відповідно до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування має власну систему і включає в себе:

а) територіальні громади; б) сільські, селищні та міські ради; в) сільського, селищного та міського голову; г) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; д) обласні та районні ради; е) органи місцевої самоорганізації населення.

Народний депутат України здійснює свою професійну трудову діяльність невиконавчого характеру з владним впливом на життя Українського народу, що здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради й оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, що має статус народного депутата, відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством.

Змістом трудової діяльності народного депутата є повноваження, визначені Конституцією України, Законом України “Про статус народного депутата України”, а також Регламентом Верховної Ради України.

Його діяльність пов’язана з відповідальністю, депутатським імунітетом та депутатським індемнітетом. Зокрема, відповідальність характеризується свідомим ставленням особи до вимог суспільної необхідності, обов’язків, соціальних завдань, норм і цінностей; депутатський імунітет свідчить про захист народного депутата від арешту або інших процесуальних дій, пов’язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата; депутатський індемнітет – про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень.

Важливу роль у забезпеченні ефективної діяльності Верховної Ради України відіграє її Апарат, який у сучасних умовах розвитку парламентаризму набуває здатності до застосування сучасних інформаційно-комунікативних технологій взаємодії Верховної Ради України із суб’єктами державного управління та громадянського суспільства. Тим самим він сприяє створенню електронного парламенту як законодавчого органу, який набуває більшої ефективності, прозорості, доступності та звітності.

Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України можливе за умов подальшої демократизації політичної системи та ефективного реформування виборчого законодавства, спрямованого на забезпечення реального народовладдя з високим рівнем професійної компетентності та політичної відповідальності народних обранців шляхом застосування сучасних дієвих механізмів.

Тому доцільним є:

- більш широко залучати громадськість до обговорення законопроектів;
- запровадити консультації з громадськістю з приводу законодавства й нормопроекування як ефективний засіб підвищення якості державної політики;
- удосконалити діяльність апарату Верховної Ради України;

– запровадити планування законотворчої роботи, що спирається на законодавчо закріплені засади суспільного розвитку;

– запровадити новий структурний підрозділ у Верховній Раді України щодо оцінювання можливих наслідків від прийняття законів, який забезпечить координацію дій секретаріатів комітетів парламенту, Головного науково-експертного управління, Головного юридичного управління, представників професійної громадськості;

– врахувати пропозиції місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

У парламентсько-президентській республіці парламент зобов'язаний не лише відігравати, а й посилювати ключову роль у системі органів державної влади шляхом застосування низки дієвих інструментів та механізмів. Причому оскільки вагомість та відкритість парламенту робить його найбільш вразливим інститутом з-поміж усіх державних інститутів, посилення його інституційної спроможності постає умовою подолання кризи вітчизняного парламентаризму.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Основні принципи організації та діяльності органів державної влади України.

2. Основні повноваження Верховної Ради України.

3. Види парламентів.

4. Основні завдання щодо створення та поширення механізму проведення громадських експертиз законодавчих актів і програм органів державної влади.

5. Принципи здійснення громадської експертизи законодавчих актів.

6. Сутність інформаційної діяльності Верховної Ради України.

7. Способи застосування ІК-технології у парламентській комунікації.

8. Повноваження народного депутата України, визначені Конституцією України, Законом України “Про статус народного депутата України”, Регламентом Верховної Ради України.

9. Депутатський запит.

10. Депутатські імунітет та індемнітет.

11. Розкрийте зміст понять “імперативний мандат” та “вільний мандат”.

12. Охарактеризуйте особливості імплементації ідеалів імперативного мандату у діяльність депутатів представницьких органів влади в Україні.

13. Обґрунтуйте сутність поняття “інституційна спроможність”.

14. Охарактеризуйте нормативні акти, якими регламентується підвищення інституційної спроможності українського парламенту.

15. Визначте сутність інституційного та функціонального підходів до парламентаризму.

16. Обґрунтуйте залежність між функціонуванням парламенту та результатами демократичних виборів.

17. Розкрийте зміст фрази “парламентаризм перебуває на стадії становлення”.
18. Охарактеризуйте стадії розвитку парламентаризму.
19. За якими критеріями визначається рівень демократії в країні?
20. Охарактеризуйте країни, які перебувають у статусі “гібридної демократії”, “повної демократії”, “недостатньої демократії”.
21. Обґрунтуйте фактори недосконалості практики парламентаризму.
22. Охарактеризуйте найголовніші виміри демократичного консенсусу.
23. Назвіть основні напрями змін щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

***Орієнтовна тематика індивідуальних завдань
(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)***

1. Верховна Рада України: механізми ефективності в роботі.
2. Роль Верховної Ради у розвитку інформаційного суспільства України.
3. Професійність і професіоналізація трудової діяльності народного депутата України.
4. Порівняльний аналіз проведення громадських експертиз законодавчих актів і програм органів державної влади в Україні і державах-учасницях ЄС.
5. Організаційні та нормативно-правові проблеми трудової діяльності народного депутата України.
6. Депутатський запит – вимога народного депутата.
7. Світова практика запровадження вільного депутатського мандату у представницькому органі влади.
8. “Імперативний мандат”: переваги та недоліки його імплементації в реалізації представницької функції парламенту.
9. Особливості чинного законодавства щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.
10. Зміст парламентаризму як системи організації й функціонування державної влади.
11. Верховенство законодавчої функції парламенту.
12. Особливості парламентаризму на стадії його становлення.
13. Фактори впливу на розвиток парламентаризму в державі.
14. Фактори негативного впливу на розвиток парламентаризму в державі.
15. “Перезавантаження” парламенту: сутність, умови, перспективи.
16. Умови посилення інституційної спроможності парламенту.
17. Шляхи досягнення визнаних міжнародною спільнотою виборчих стандартів.
18. Консенсусні моделі взаємодії в державі.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Електронний парламент – законодавчий орган у сучасному інформаційному суспільстві: переваги та перспективи.
2. Професійний парламентар у демократичній Україні: проблеми чи перспективи?
3. Повноваження українського парламенту: порівняльний аспект.
4. Особливості правової регламентації трудової діяльності народних депутатів: вітчизняна практика та європейський досвід.
5. Відповідальність та повноваження: відмінність і взаємозалежність.
6. Структура відповідальності народного депутата.
7. Основні вимоги до політичних лідерів, їхні повноваження та відповідальність.
8. Відмінності у трудових відносинах між парламентарем та державним службовцем.
9. Імперативний та вільний мандат в представницькій владі: вітчизняний та світовий досвід.
10. Основи формування парламентських цінностей та стабільності функціонування українського парламенту.
11. Місце українського парламенту серед інших державних органів та його діяльність.
12. Парламентаризм і демократія: спільне і відмінне.
13. Шляхи подолання негативних факторів впливу на розвиток парламентаризму в Україні.
14. Умови посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.
15. Ключові принципи виборчих стандартів, визнаних міжнародною спільнотою.
16. Інновації та нові практики реалізації парламентської діяльності.
17. Консенсусна парадигма в сучасних умовах розвитку парламентаризму.
18. Ціннісний консенсус у реалізації різноманітних практик народно-національного представництва.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Административное право Украины : учебник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
2. Багато зробили – мало встигли: чесно про підсумки роботи Верховної Ради від Парубія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.chesno.org/t/30/verhovna-rada-parubiy.html>

3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблем и теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
4. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Легас, 2004. – 190 с.
5. Бебик В. М. Політологія для політика і громадянина / Валерій Бебик. – Київ : МАУП, 2013. – 424 с.
6. Бельська Т. Політична культура як ціннісна складова громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Т. Бельська. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Lida/Downloads/Pubupr_2014_3_13%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lida/Downloads/Pubupr_2014_3_13%20(1).pdf)
7. Висновок щодо проекту виборчого кодексу Верховної Ради України: прийнятий Радою за демократичні вибори на 35-му засіданні (Венеція, 16 груд. 2010 р.) та Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 груд. 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal_sud_prak/Analiz_viborche_zakonodavstvo.doc
8. Вруны-депутаты и фестиваль “кнопкодавства”. Что Верховная Рада наработала за год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <HTTPS://UKRAINA.RU/EXCLUSIVE/20181221/1022167796.HTML>
9. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2016. – 672 с.
10. Гошовський В. С. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України : навч. посіб. / В. С. Гошовський. – Київ : НАДУ, 2012. – 204 с.
11. Даниленко Л. І. Підвищення індексу ціннісно-орієнтованої діяльності українських парламентарів як фактор протидії корупції / Л. І. Даниленко, М. Ю. Твердохлеб // Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвячена 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 5. – С. 121–123.
12. Демократія–2017. На якому місці опинилась Україна – рейтинг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://espresso.tv/news/2018/02/05/demokratiya_2017_na_yakomu_misci_opynylas_ukrayina_reyting
13. Довіра громадян України до суспільних інститутів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv>
14. Довіра соціальним інститутам, грудень 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=817&page=2>
15. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлені місією Європейського парламенту оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, пре-

зидента Європейського парламенту 2002–2004 рр. у вересні 2015 – лютому 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>]

16. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2013. – 268 с.

17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.

18. Законотворча діяльність Верховної ради: хто підготував найбільше законопроектів у березні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2019/04/02/infografika/polityka/zakonotvorcha-diyalnist-verhovnoyi-rady-xto-pidhotuvav-najbilshe-zakonoproektiv-berezni>

19. Законотворча діяльність : словник термінів і понять / упоряд. О. В. Богачова [та ін.] ; ред. В. М. Литвин ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ : Парлам. вид-во, 2004. – 340 с.

20. *Ільков О.* Венеціанська Комісія та Україна: український шлях до демократії через право / О. Ільков // Часопис “Парламент”. – Київ, 2016. – Вип. 3. – С. 21–22.

21. Індекс демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

22. Індекс демократії 2018: Україну віднесли до “гібридних демократій” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-democracy-index-2018-ukraine/29699392.html>

23. *Кирилюк Ф. М.* Новітня політологія : навч. посіб. / Ф. М. Кирилюк. – Київ : ЦУЛ, 2009. – 562 с.

24. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – Київ : Абрис, 2000. – 414 с.

25. *Кіндратець О. М.* Політична культура як чинник демократичних перетворень [Електронний ресурс] / О. М. Кіндратець. – Режим доступу: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_39_17.pdf

26. Кнопкодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/tags/knopkodavstvo>

27. Ковалівська С. Рада на роздоріжжі: “скажений принтер-8” чи вдумливий парламент [Електронний ресурс] / С. Ковалівська. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/28/7163407/>

28. Комунікативна компетентність народного депутата : практикум / авт. кол. : В. С. Куйбіда, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – 176 с. – (Серія “Депутат. б-ка”).

29. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

30. Конституционное право : энцикл. словарь / отв. ред. С. А. Авакьян.

31. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Харків : Право, 2003. – 328 с.
32. Концепція комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/chasopys_04-2015.pdf
33. Кто из депутатов является наименее продуктивным в Верховной Раде: впечатляющие данные [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://24tv.ua/ru/kto_iz_deputatov_javljaetsja_naimenee_produkktivnym_v_verhovnoj_rade_vpечatljajushhie_dannye_n1082776
34. *Лиллекер Д.* Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Дарен Дж. Лиллекер ; пер. с англ. С. И. Остнек. – Харьков : Изд-во “Гуманит. Центр”, 2010. – 300 с.
35. *Майданник О. О.* Парламентський контроль в Україні / О. О. Майданник. – Київ : Нац. пед. ун-т ім. М. Драгоманова, 2004. – 319 с.
36. *Маруженко О. П.* Інформаційне забезпечення законотворчого процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Маруженко О. П. ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України, Київ, 2009.
37. На сайті Ради почали публікувати інформацію щодо прогулів депутатів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/POLITICS/na-sayti-radi-rochali-publikuvati-informaciyu-schodo-proguliv-deputativ-188478_.html
38. Основи демократії : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів / за заг. ред. А. Колодій. – Київ : Ай-Бі, 2012. – 684 с.
39. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність : слов.-довід. / за заг. ред. К. О. Ващенко, В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – 208 с. – (Серія “Депутат. б-ка”).
40. Парламентські вибори 26 жовтня очима українських експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=443:vibori-2014&catid=8&Itemid=350
41. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2010. – 500 с.
42. Парламентська коаліція в Україні (особливості законодавчого регулювання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yuricom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrainy/overview/?id=1278
43. *Пауко Л. А.* Сучасна політична еліта / Л. А. Пауко // Елітознавство : підручник / Л. А. Пауко ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 123–140.

44. Політологічні аспекти державного управління : навч. посіб. / авт. кол. : К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Новакова та ін. ; за заг. ред. О. М. Сича. – Івано-Франківськ : Місто НВІУ, 2013. – 352 с.
45. Політологія : навч. посіб. – 6-те вид., переробл. і допов. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – Київ : Знання, 2007. – 309 с.
46. Прилипка С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко. – 3-тє вид., переробл. і допов. – Харків : ФІНН, 2010. – 752 с.
47. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 17 берез. 2016 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>
48. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки [Електронний ресурс] : Розпорядж. Голови Верхов. Ради України від 5 лип. 2018 р. № 278. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3>
49. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XXII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>
50. Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
51. Про політичні партії в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
52. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лют. 2010 р., ред. від 28 жовт. 2015 р. – Режим доступу : www.gov.ua
53. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : www.urist24.com/.../pro_statys_narodnego_deputata_ukraini.html
54. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
55. Публічне управління в умовах інституційних змін : кол. монографія / за наук. ред. д.держ.упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. – Київ, 2018. – 475 с.
56. Рада на роздоріжжі: “скажений принтер-8” чи вдумливий парламент [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/28/7163407/>
57. Реалізація парламентської реформи (червень–серпень 2018 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radaprogram.org/content/realizaciya-parlamentskoyi-reformy-cherven-serpen-2018-roku>

58. Регламент Верховної Ради України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ : Парламент. вид-во, 2014. – 216 с.
59. *Ришелюк А. М.* Законотворчість в Україні : навч. посіб. / А. М. Ришелюк ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ : Ін-т законодавства, 2013. – 383 с.
60. *Светова С. М.* Практика парламентаризму : посібник / С. М. Светова. – Київ : Заповіт, 1997. – 134 с.
61. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практич. посіб. / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов. – 2-ге вид., допов. – Київ : К.І.С., 2012. – 210 с.
62. *Словська І. Є.* Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І. Є. Словська ; Нац. ун-т “Одес. юрид. акад.”. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – 335 с.
63. Стратегія сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
64. *Теліпко В. Е.* Конституційне та конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 568 с.
65. Україна 2018–2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf
66. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
67. *Цвік М. В.* Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
68. ЦВК офіційно оголосила результати 1-го туру президентських виборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-cvk-oficijno-ogolosyla-rezultaty-1-turu-prezydentskykh-vyboriv/29866247.html>.
69. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності : навч. посіб. / К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко [та ін.] ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. – 2-ге вид., розшир. – Київ : НАДУ, 2018. – 176 с. – (Серія “Депутат. б-ка”).
70. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К., 2000. – 214 с.
71. *Шемшученко Ю. С.* Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. – 1998. – № 1. – С. 17.
72. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П–С. – К. : [б.в.], 2003. – 736 с.

73. Як звітують народні депутати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/opinion/jak-zvitujut-narodni-deputati-730103.html>

74. Янчук А. О. Конституційно-правові засади безпосереднього здійснення влади народом України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Янчук А. О. ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2015. – 38 с.

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

76. Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democrasy-Index-2015.pdf>

77. Economist intelligence unit: индекс демократии стран мира 2012 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gtmarket.ru/news/2013/03/19/5679>

РОЗДІЛ 8. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Мета розділу – представлення навчальних матеріалів для формування у слухачів повного розуміння й поглиблення знання в галузі розвитку теорії та практики парламентаризму, законотворчої діяльності в зарубіжних країнах і особливостей сучасного парламентаризму, питань глибинної демократії та її кризи.

Результати навчання:

- вміння визначати місце парламентів країн у системі державного будівництва, засади класифікації та розвитку парламентів;
- знання основних критеріїв порівняння та способів формування палат парламентів країн, їх структури, повноважень, принципів і методів парламентської діяльності;
- знання основних положень глибинної демократії та “Світової роботи” у контексті глобалізаційних процесів.

Ключові слова: парламент, глобалізаційні процеси, глибинна демократія, парадокс наднаціональних еліт, іманентний контроль парламенту, поліархія.

8.1. Парламенти зарубіжних країн



Парламент – державотворчий інститут суспільства в демократичній державі та в системі влади.

Парламент – найдавніший інститут державної влади та найголовніша ознака демократичності сучасної державності. Парламент є найвищим виразником волі народу, виняткового джерела влади. Парламент – представницький орган, головна функція якого в системі поділу влади – здійснення законодавчої влади в країні. Таким чином, поняття “парламент” є державотворчим у системі влади і демократії.

Парламент являє собою поширене правове явище. Такі інститути державної влади є практично в усіх державах світу. Історично парламент виник у середні віки (Парламент в Англії, Генеральні штати у Франції, Альтинг в Ісландії, Кортеси в Іспанії, Рейхстаг в Німеччині, Сейму, Польщі та ін.). Схожий із парламентом орган – Сенат існував і в Римській імперії. В Афінах в епоху філософа Перикла діяли Народні збори і Рада п’ятисот.

Розвиток і становлення парламенту пов’язане з еволюцією суспільства і держави. З виникненням національних держав, поділу влади в Європі пар-

ламент займає важливе місце в системі державних органів. Відповідно до класичної теорії поділу влади парламент як законодавча влада займає перше місце серед різних гілок влади, наприклад, як це закріплено в Конституції США 1787 р. Метою парламентів було ствердження республіканської форми правління або обмеження влади монарха конституцією. Однак парламенти XVIII–XIX ст. відрізняло те, що вони були побудовані за ценовим принципом, до них могли обиратися тільки представники привілейованих (заможних) прошарків суспільства. Утім, від періоду активного формування політичних партій, у тому числі й робітничих, парламенти починають набувати реальних представницьких функцій. Із цього часу почалося повсюдне поширення парламенту, що тривало до Першої світової війни.

У період з 1920 по 1960 р. роль парламентів різко знижується. Вони або перетворюються на декоративні, такі, які ні на що не впливають, органи в країнах із тоталітарним режимом, ставши прикриттям для диктатури партії та її вождя (наприклад у Німеччині, СРСР і та ін.), або придушуються виконавчою владою в демократичних державах (наприклад у Великобританії, Франції тощо). З кінця 1960-х рр. починається відродження парламентаризму, який триває по нинішній час. Парламенти, поступово “відвойовуючи” нові повноваження, стали досить важливим органом у державній структурі більшості розвинених демократичних країн.

Парламент держави відображає тенденції розвитку суспільства і держави в різні епохи в різних країнах, співвідношення соціальних сил у політичних, економічних, військових та інших сферах.



Процес відродження парламентів зумовлений такими факторами:

- 1) виборче право, як активне, так і пасивне, отримали не тільки чоловіки, а й жінки;
- 2) ліквідовані численні цензи (майновий, статевої належності, цenz грамотності і т.ін.), що перетворило парламент з органу, що виражав інтереси меншості суспільства (що було головною причиною зниження його авторитету після Першої світової війни), в дійсно представницький орган народу країни;
- 3) засоби масової інформації посилили інтерес громадян до інституту парламенту, його діяльності;
- 4) парламентські вибори, принаймні, в нижню палату, стали вільними, справедливими, прямими, рівними і таємними;
- 5) удосконалилися виборчі системи (мажоритарна, пропорційна, змішана), структури парламентів (однопалатний або двопалатний) і порядок їх діяльності, парламентські процедури;
- 6) парламенти країн самі стали завойовувати все більший авторитет, працюючи професійно та відповідально;

7) збільшилася кількість міжпарламентських організацій і підвищилася роль парламентів у міжнародних відносинах.

Парламент є представницьким органом народу, виконує законодавчу функцію, а також виступає як баланс, противага між виконавчою і судовою гілками влади, що забезпечує незалежність суду, здійснює зовнішньополітичну діяльність.



Парламенти сучасних держав не тільки виконують свої традиційні функції, а й беруть участь у міжнародній діяльності разом із головами держав, урядами, дипломатичними та консульськими службами.

Парламенти країн впливають на зовнішню і внутрішню політику держави через її бюджет і механізми законотворчості, приймають закони. У низці випадків парламенти беруть участь у призначенні посадових осіб, в обов'язки яких входить ведення міжнародних справ: уповноважених послів і представників при міжнародних організаціях, посадовців, які здійснюють контроль за роботою державних органів, що виконують міжнародні зобов'язання. Парламенти ратифікують підписані державами міжнародні договори, які тільки після цього набувають статусу законів.

У всіх конституціях світу статусу парламенту і його закріпленню відводиться значне місце. Найчастіше конституційне регулювання зачіпає найбільш загальні питання функціонування парламентів. Подальше регулювання парламентської діяльності здійснюється спеціальними, тобто статутними законами (про вибори, про статус парламентів, про статус народних депутатів і членів парламенту, про регламент або внутрішні процедури тощо), які і складають законодавство щодо діяльності парламенту.

Як уже зазначалося, парламент і парламентаризм – поняття взаємопов'язані і взаємозумовлені, але аж ніяк не рівнозначні.



Парламентаризм – це особлива система державного управління суспільством, що характеризується розділенням законотворчої праці за привілейованого становища парламенту.

Парламентаризм не може існувати без парламенту, його основою є саме сильний і повновладний парламент, водночас парламентаризм є вища якість парламенту, яку він може втратити. Парламент може існувати без істотних елементів парламентаризму, що характерно для авторитарних режимів. Головним виявом парламентаризму є контроль парламенту за діяльністю уряду. Цей контроль по-різному здійснюється в парламентарних країнах і президентських республіках, але в кожному разі він є визначальною рисою парламентаризму і саме в ньому знаходить своє вираження привілейоване становище парламенту. Хоча в президентських республіках відсутній інститут парламентської відповідальності, їм відомі певні форми контролю над діяльністю уряду.

Парламентаризм виник і оформився в той період, коли виборче право було цензовим і в категорію політично активних громадян входили тільки чоловіки-власники. Демократизація виборчого права відбувалася паралельно з розвитком парламентаризму і зростанням ролі представницьких установ у суспільстві.

Сьогодні можна говорити про те, що в більшості країн світу сформувалася самостійна галузь національних правових систем на основі конституційного права. У конструюванні парламентів і їх розумінні істотну роль відіграє нова наука в Україні – наука державного управління, або відповідно до постанови Кабінету Міністрів України (2014) – наука “публічне управління та адміністрування”.

Водночас теорію держави і місцевого самоврядування, парламент і парламентаризм, державну службу і громадянське суспільство вивчають інші науки: юриспруденція, політологія, соціологія та філософія. Сучасний парламентаризм і формування парламенту стали одним з основних тематичних блоків наукової компаративістики. Якщо політична наука приділяє увагу парламентам у контексті надання загальних характеристик шляхом порівняння типових рис парламентських інститутів, то “парламентаризм” можна виділити як самостійну галузь управлінської та юридичної науки, що вивчає закономірності, роль і місце парламенту в тріаді поділу влади, а також представницький характер організації та діяльності парламентів. Тут можна ввести нові терміни парламентаризму – “парламентознавство” і “парламентське право”. Єдиного загальноприйнятого визначення парламентаризму на підставі “парламентського права” не існує.



Під *парламентським правом* розуміють особливу систему юридичних принципів і норм, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов’язані з ним організаційні відносини. Сам процес парламентської діяльності, взаємини парламенту з іншими органами державної влади, інститутами суспільства і виборчим корпусом можна пов’язати з парламентаризмом.

Парламентське право, як і конституційне право, регулює парламентсько-правові відносини на різних рівнях усередині одного парламенту, а парламентаризм, так само, як і парламентаризм, між парламентом та іншими вищими органами держави і суспільства, між парламентом і виборчим електоратом. У предмет парламентаризму входять також питання двостороннього і багатостороннього міжпарламентського співробітництва. Більше того, до числа джерел парламентаризму відносять загальноприйняті принципи і норми міжнародного права. Для становлення “парламентського права” як складової парламентаризму необхідно проведення широких наукових досліджень, визначення парламентської та політичної культури в глобальному світі.

Як зазначає відомий італійський фахівець із конституційного права А.Піззоруссо, *парламентське право* “часто розглядалося як сфера інтересів

політологів, а не юристів. Проте той розвиток, який парламентське право пережило за останній час, справив вагомий вплив на проникнення цієї науки на рівні університетської освіти і наукових досліджень. Цей процес сприяв створенню великої кількості літератури у формі посібників із парламентського права, журналів, що публікують статті та огляди по цій темі, а також дослідженням, що аналізують окремі проблеми.

Розглянемо класифікацію парламентів.

На сьогодні існує понад 200 зарубіжних парламентів, кожен з яких має свої особливості. Однак це аж ніяк не виключає можливості їх класифікації, в основу якої будуть покладені такі суттєві ознаки, наприклад, як структура парламенту і компетенції.

Зокрема, парламенти неоднорідні за своїм соціальним складом. Ступінь представництва соціальних груп у парламентах залежить не стільки від їх чисельності, скільки від політичної зрілості й згуртованості цих груп. Численний соціальний прошарок, якщо він політично самовизначився, узагалі може не мати свого представництва в парламенті. Прикладом тому є “сині комірці” США. Навпаки, порівняно нечисленна, але бойова і згуртована соціальна група може мати сильну парламентську фракцію. Досить послатися на парламентський досвід Скандинавських країн.



Соціальний склад парламенту визначається не тільки соціальною та професійною належністю депутатів, а насамперед їх партійністю. Залежно від соціального складу сучасні парламенти можна поділити на дві великі групи.

У *першу групу* входять соціально однорідні парламенти, що складаються з представників правих або центристських (у класичному розумінні буржуазних) партій. Найбільш типовим прикладом подібного парламенту є Конгрес США. В умовах демократії така соціальна однорідність парламенту можлива тільки за високого рівня добробуту населення і стабільного політичного розвитку країни. Неабиякого значення набуває й ідеологічне підґрунтя діяльності американських політичних партій, що включає загальнонаціональні цінності, що підтримуються всіма соціальними прошарками суспільства. Соціально однорідними виявляються також парламенти в тих країнах, де встановлені авторитарні політичні режими і заборонені опозиційні політичні партії (Лівія, Ірак у період правління С.Хусейна, Сирія, Північна Корея і деякі інші країни).

У *другу групу* входять парламенти з представництвом лівих, зокрема, соціал-демократичних партій (Великобританія, ФРН, Канада, Італія, Швеція, Фінляндія, Індія, Японія та ін.). Чим вище представництво таких партій, тим частіше парламент виступає на підтримку ідей державного регулювання економіки та обмеження великої власності.

Класифікацію парламентів можна провести на підставі повноважень або компетенцій:

- концепція необмежених повноважень вищого представницького органу (Великобританія, Нова Зеландія, Ірландія та ін.);
- парламенти з обмеженими повноваженнями (наприклад Франція) і в деяких франкомовних країнах Африки, її колишніх колоніях (Сенегал, Мадагаскар, Габон та ін.). Парламент уповноважений приймати тільки закони;
- консультативні парламенти (у мусульманських країнах).



Компетенція – найважливіший фактор, який визначає не тільки правове становище парламенту та його роль у політичному житті країни, а і його взаємини з іншими вищими органами державної влади.

Зарубіжний конституціоналізм знає різні способи визначення компетенції парламенту, залежно від яких ці органи можна поділити на три групи.

До *першої групи* належать парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією, тобто ті парламенти, які юридично володіють необмеженими повноваженнями і мають право видавати закони з будь-якого питання. Немає потреби доводити, що ця доктрина має умоглядний характер: повноваження парламенту завжди обмежені. Проте ця концепція відіграє роль конституційного принципу при визначенні компетенції парламентів Великобританії та Нової Зеландії. Фактично ту ж саму думку проводить Конституція Ірландії, яка, наділяючи парламент законодавчими повноваженнями, не встановлює сфери норм його діяльності; водночас у цій країні застосовується конституційний контроль, що абсолютно несумісно з доктриною необмеженості парламентських повноважень.

До *другої групи* належать парламенти з абсолютно визначеною компетенцією. Це тип парламентів, для яких конституція й закони встановлюють точний перелік питань, які є об'єктом їх законодавчої діяльності. Такі парламенти не мають права переступати межі своїх повноважень, оскільки в противному разі суди скасують прийняті ними нормативні акти. Класичним прикладом такого парламенту є Конгрес США, оскільки розд. 8 ст. 1 Конституції США включає перелік із 18 пунктів, що уповноважують Конгрес на вчинення певних дій. Розділ дев'ятий тієї ж самої статті визначає те, чого Конгрес не може робити, – це додаткове обмеження. Таким чином, сфера діяльності Конгресу строго визначена. Усе, що поза її межами, належить до компетенції штатів, які володіють так званими залишковими повноваженнями.

В основному за таким самим принципом визначається компетенція парламенту Франції. Стаття 34 французької Конституції дає вичерпний перелік повноважень парламенту, додаючи, що ці повноваження можуть бути доповнені органічними законами. Все, що не входить до компетенції парламенту, належить до відання уряду. Таким чином, якщо в США повноваження роз-

межуються між Конгресом і суб'єктами федерації, у Франції вони розмежуються між парламентом та Урядом.

До другої групи можемо віднести парламенти з відносно визначеною компетенцією. Для таких парламентів характерна відносна рухливість кордонів, у межах яких вони здійснюють свої функції. Найбільш типовим прикладом у цьому аспекті є індійський Парламент. Конституція Індії встановлює три сфери повноважень: в першу групу входять питання, віднесені до виключної компетенції Союзу, за якими може діяти у рамках закону тільки федеральний Парламент; другу групу становлять питання, що входять у компетенцію штатів; третя група питань стосується спільної компетенції Союзу і штатів. З цих питань може діяти у рамках закону як союзний Парламент, так і легіслатури штатів, але в разі колізії пріоритет зберігається за законом Союзу. У такому самому порядку вирішується питання про компетенцію Парламенту Малайзії.



Дещо по-іншому розподіляється компетенція між бундестагом і ландтагами земель у ФРН. Основний Закон точно визначає виключну компетенцію федерального парламенту, встановлюючи у ст. 73 перелік відповідних питань. За землями згідно зі ст. 70 зберігається право діяти у рамках закону тією мірою, якою Основний Закон не надає законодавчі повноваження федерації. Здавалося б, землі, подібно до американських штатів, володіють залишковою компетенцією. Але це не так. Конституція ФРН застосовує термін “конкуруюча законодавча компетенція”. Це означає, що “землі мають повноваження на законодавство лише тоді і остільки, коли і остільки федерація не використовує своїх законодавчих прав” (ст. 72). У цій сфері федерація приймає закони тільки в тих випадках, коли законодавче регулювання необхідно з метою забезпечення єдиних умов життя на території федерації або збереження правової та економічної єдності у загальнодержавних інтересах. Категоричність цього положення пом'якшується ст. 72, де передбачаються обставини, за яких федерація може діяти у рамках закону з питань, віднесених до сфери конкуруючої компетенції. Таким чином, метод визначення компетенції парламенту у ФРН поєднує в собі елементи американської та індійської систем.

Третю групу складають консультативні парламенти в мусульманських країнах.

Практично всі повноваження парламентів описуються в конституціях країн і додатково в так званих “конституційних законах”. Таким чином, більшість парламентів третьої групи мають такі повноваження:

- прийняття законів;
- затвердження доходів і витрат держави;
- обирання, призначення, проектування і створення інших вищих органів держави, формуючи їх цілком або в частині (решту може призначати пре-

зидент або прем'єр-міністр). Повноваження щодо утворення вищих органів і призначення вищих посадових осіб різні палати парламенту (одно- або двопалатні) зазвичай здійснюють окремо: у кожній з них своя компетенція;

- в галузі зовнішньої політики парламент ратифікує (затверджує) міжнародні договори або дає згоду президенту (або прем'єр-міністрові) на їх ратифікацію (при ратифікації не можна вносити поправки в договір, можна лише ратифікувати його в цілому або відмовитися зробити це), а також право денонсації (розірвання договорів);

- призначення референдумів;

- вирішення питань оборони та безпеки (оголошення воєнного, надзвичайного стану, укладання миру);

- судові повноваження (імпичмент, оголошення амністії);

- контроль парламенту за діяльністю виконавчої влади та інших вищих органів держави (питання про вотум недовіри (довіри) уряду, доповіді та звіти уряду, міністрів про свою діяльність, парламентські слухання, парламентське розслідування, проведення спеціальних засідань парламенту для контролю за діями органів виконавчої влади в особливих ситуаціях, імпичмент, контроль за законодавством та ін.).

Класифікують парламенти також за їх структурою.



Традиційною системою побудови зарубіжних парламентів є *бікамералізм* (двопалатність).

У двопалатних парламентах друга, або верхня, палата була введена, поперше, для представництва аристократії, і по-друге, для стримування радикалізму нижньої палати. Існує думка, що друга палата абсолютно необхідна як інтегральна частина парламенту. Проте деякі дослідники вважають, що друга палата має сенс у федеративній державі, де вона представляє інтереси суб'єктів федерації; в унітарних державах ж вона не має жодних розумних підстав для свого існування. Досить переконливу аргументацію безглуздя і навіть реакційності бікамералізму дав свого часу відомий ідеолог лейборизму С.Кріппс: “Якщо ми хочемо досягти ефективної демократії, то абсолютно неможливо мати дві палати, що ділять суверенітет держави. Друга палата є або представницькою – в цьому випадку вона не що інше, як дублікат першої палати, або вона не представляє народ у цілому – у цьому випадку вона не повинна мати місця в справді демократичному парламенті”. Бікамералізм в унітарних державах веде до обмеження прав нижньої палати, до затягування й ускладнення законодавчої процедури.

Багато верхніх палат не мають установленого терміну повноважень і оновлюються частинами (Сенат США, Рада штатів Індії, Сенат Франції та ін.), що визначає їх особливе становище і дає певні організаційні переваги. Завдяки властивості безперервності, якою деякі конституції наділяють верхні

палати, вони стають постійним елементом у системі вищих органів державної влади. У цьому випадку верхні палати перетворюються в певний символ безперервності і стабільності влади.

Упродовж тривалого часу більшість парламентів країн були двопалатними (Австрія, Білорусь, Бельгія, Великобританія, Німеччина, Ірландія, Італія, Іспанія, Казахстан, Нідерланди, Норвегія, Польща, Росія та ін.), однопалатні парламенти становили виняток (Данія, Гватемала, Киргизстан, Люксембург, Нова Зеландія, Парагвай, Україна, Фінляндія та ін.). Проте в наш час більшість парламентів стають однопалатними.



Сучасні парламенти країн відрізняються за їх структурою. В англосаксонській традиції парламент – це триєдиний орган, що включає главу держави (монарха у Великобританії, президента в Індії), верхню і нижню палати (при цьому закон, як правило, може бути прийнятий за згодою трьох). У країнах із впливом англосаксонського права, де главою держави є президент і існує одна палата (наприклад у Танзанії, Конституції 1977 р.), парламент розглядається як двоєдиний орган, що складається з глави держави і Національних зборів. У континентальній традиції, наприклад, у Німеччині та Франції, під парламентом розуміються дві його палати, глава ж держави не є частиною парламенту.

Палати парламенту мають різні назви (нерідко – палата депутатів і сенат), але їх прийнято називати нижньою і верхньою. Остання назва має історичний характер: сьогодні у більшості країн верхня палата володіє меншими повноваженнями, ніж нижня.

Верхня палата може бути або слабкою, коли вона в змозі відстрочити ухвалення рішення парламентом (нижньою палатою), але не перешкодити йому, оскільки її вето – відмова погодитися з рішенням нижньої палати – може бути подолана останньою (Великобританія, Польща та ін.), або сильною, коли без її згоди закон не може бути прийнятий (Італія, США).



Глава держави є учасником законодавчої влади незалежно від того, чи охоплюється він поняттям “парламент”. Лише в тих країнах, де глава держави не підписує закони, не володіє правом вето, він фактично не бере участі в законодавстві. У більшості ж країн закони приймаються парламентом, а видаються главою держави (у зв’язку з цим нижче розглядається інститут промугляції законів).



Палати парламенту неоднакові за своєю чисельністю. Зазвичай нижня палата в два рази (Італія), а то й більше (Польща), численніша верхньої палати. Тільки у Великобританії інше співвідношення: за результатами виборів 2015 р. – 809 депутатів у верхній палаті (палаті лордів) і 650 депутатів – у палаті громад. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї: за Конституцією 1982 р. до Все-

китайських зборів народних представників не може входити більше 3 тис. осіб. Сьогодні у Всекитайських зборах нараховується близько 3 тис. депутатів. Тенденція останніх десятиріч – установлення фіксованої чисельності палат, при цьому в нижній палаті ніде не буває більше 651 депутата, звичайно ж їх значно менше.

Депутати нижньої палати і однопалатного парламенту обираються зазвичай на 4–5 років або безпосередньо громадянами, або шляхом багатоступеневих виборів (як це, наприклад, сьогодні в Китаї). Частина членів парламенту може обиратися непрямими виборами (Бутан, Свазіленд та ін.). У деяких країнах резервуються місця для прихильників певних релігій і національностей, а також для жінок (наприклад у Киргизстані). Ці місця теж заміщаються шляхом непрямих виборів (для жінок – у Бангладеш, для прихильників індуїстських релігій – у Пакистані, для асирійців – в Ірані і т.д.). У Єгипті половина місць резервується для депутатів–робітників і селян, які обираються усіма громадянами поряд із депутатами від інших груп населення. В однопалатному парламенті Данії є фіксоване представництво від Фарерських островів (2 особи), від Гренландії (2 особи), в Китаї – від армії. Іноді в однопалатні парламенти президент може призначити невелике число осіб, які мають особливі заслуги перед батьківщиною (наприклад, не більше 10 осіб в Єгипті і в Білорусі). У Бутані, Конго, Брунеї в однопалатному парламенті значне число місць займають особи за посадою, які перебувають на службі у короля, і представники знаті.

Правильність обрання депутатів перевіряє або сам парламент (на практиці створювана палатою мандатна комісія), або (за скаргами і протестами) орган конституційного контролю, верховний суд, спеціальний виборчий трибунал.

Верхня палата формується різними способами: шляхом прямих і непрямих виборів, призначення, заняття місця за посадою та ін. Прямі вибори сенаторів громадянами передбачені в США (по два сенатори від штату), у Бразилії (по три), в Італії (не менше семи від області), в Японії, Румунії та багатьох інших країнах. Шляхом непрямих виборів формується сенат у Франції, де виборчу колегію в кожному регіоні (найбільшій адміністративно-територіальній одиниці) складають, як зазначалося вище, члени нижньої палати від даного регіону і радники різних муніципальних органів. В Індії члени верхньої палати обираються законодавчими зборами штатів. В Іспанії поєднуються прямі і непрямі вибори: частина сенаторів обирається безпосередньо громадянами, а частина – представницькими органами автономій. У Бельгії частина сенаторів обирається прямими виборами, частина призначається, частина обирається непрямими виборами – провінційними радами. Повністю призначаються верхні палати главою держави в Канаді, Йорданії, Таїланді, Ямайці, Барбадосі, Белізі (в багатьох із них генерал-губернатором – представником корони Великобританії). Більшість членів верхньої палати призначається в Малайзії.

У Німеччині члени верхньої палати призначаються урядами земель. Кілька членів верхньої палати (5 в Італії, 12 – в Індії) можуть призначатися главою держави. У Великобританії місця в палаті лордів займають у спадок дворяни (пери), які мають титул не нижче барона (з 1963 р. – і жінки), а також особи, яким такий титул наданий королевою за поданням кабінету міністрів (титул і місце в палаті не передається ними у спадщину), єпископи і архієпископи, члени, обрані шотландськими та ірландськими лордами, апеляційні (судові) лорди. У Зімбабве частина сенаторів обирається нижньою палатою, частина призначається президентом.

Відповідно до теорії поділу влади, яка тією чи іншою мірою знайшла своє відображення в конституціоналізмі будь-якої демократичної країни, парламент як носій верховної законодавчої влади займає привілейоване становище в системі вищих органів державної влади. Згідно з американською конституційною теорією Конгрес є носієм законодавчої влади. Подібне положення містить ст. 36 Конституції Аргентини: “Законодавча влада нації надається Конгресу”. Стаття 26 Конституції Греції встановлює: “Законодавча влада здійснюється Палатою депутатів і Президентом Республіки”. У дещо іншій формі ця думка виражена в ст. 70 італійської Конституції: “Законодавча функція здійснюється спільно обома палатами”. Досить категорично визначає юридичний статус Парламенту Конституція Японії: “Парламент є вищим органом державної влади і єдиною законодавчою владою держави”. Нарешті, у ст. 4 Конституції Федеративної республіки Бразилії 1988 р. сказано: “Законодавча влада здійснюється Національним конгресом, який складається з Палати депутатів і Федерального сенату”.

Відповідно до конституцій країн парламент є верховним законодавчим органом держави, однак насправді його реальні повноваження інші.

У парламентарних країнах парламент відчуває ефективний вплив з боку уряду, який не тільки монополізував законодавчу ініціативу, а й справляє сильний вплив на всі сторони діяльності парламенту.



У багатьох країнах парламент юридично більш незалежний. Він не може бути розпущений президентом, законодавча ініціатива належить тільки депутатам. Однак президенти і в цих випадках володіють багатим арсеналом засобів впливу на парламент.

У тих країнах, де існує конституційний контроль (США, Італія, ФРН, Франція, Японія, Індія, Австралія та ін.), будь-який акт парламенту може бути скасовано внаслідок невідповідності його конституції.

При цьому порядок формування парламентів часто перебуває у безпосередній залежності від їх структури. Нижні палати парламентів, як і однопалатні парламенти, майже завжди формуються шляхом прямих виборів. На принцип виборності як тих, так і інших не впливає той факт, що в окремих випадках деяка частина депутатів призначається (призначення представників

англо-індійської громади в Народну палату індійського Парламенту, в Білорусі квоти Президента).



Що стосується формування верхніх палат, то тут можна виділити такі основні способи:

1. Формування верхньої палати за допомогою непрямих (багатоступневих) виборів. Найбільш типові приклади дає державна практика Індії, Норвегії та Франції. Не більше 238 членів Ради штатів індійського Парламенту (12 членів цієї палати призначаються Президентом) обираються виборними членами законодавчих зборів штатів за пропорційною системою представництва за допомогою єдиного переданого голосу, тобто шляхом двоступневих виборів. Шляхом тріступневих виборів в основному формується Сенат V Французької Республіки. Сенатори обираються депутатами Національних зборів, депутатами Генеральних рад департаментів і делегатами муніципальних рад.

2. Формування верхньої палати шляхом прямих виборів, хоча і з деякими відмінностями від тієї системи, яка застосовується у відповідних країнах при формуванні нижніх палат. Верхня палата Конгресу США – Сенат – обирається безпосередньо населенням, але не по територіальних виборчих округах, як члени Палати представників, а від кожного штату по два сенатори. Установлення результатів голосування проводиться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Сенат Італійської Республіки обирається шляхом прямих виборів на базі областей. Кількість мандатів залежить від чисельності населення області (Ломбардія – 47 сенаторів, Сицилія – 27, Сардинія – 9). Як правило, область має не менш 7 сенаторів. Склад Сенату формується на підставі змішаної виборчої системи: три чверті сенаторів обираються в одномандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості, а четверта частина – на підставі суперництва партійних списків за пропорційною системою. Змішана виборча система застосовується і при виборах верхньої палати японського Парламенту – Палати радників: 152 депутати цієї Палати обираються у виборчих округах (в Японії 46 префектур), а решта 100 – від загальнонаціонального виборчого округу.

3. Суто феодальний спосіб формування верхньої палати застосовується у Великобританії. Традиційна система заміщення місць у Палаті лордів була за останній час дещо модернізована. Законом про перство 1958 р. було введено довічне перство, поширене і на жінок. Ця демократизація, здійснена консерваторами, мала за мету, насамперед, ввести жінок, здатних до активної парламентської роботи, у верхню палату лордів. Законом про перство 1963 р. право заняття місця в Палаті лордів було надано всім шотландським перам, які до цього обирали лордів зі свого середовища. Донедавна до складу цієї палати входили більше 1200 перів, які поділялися на такі основні групи: спадкові пери, які мають право передавати свій титул у спадщину; довічні пери,

що не мають права передачі титулу у спадок; ірландські та шотландські пери (сьогодні в Палаті лордів їх немає); пери по апеляції; духовні пери (єпископи і архієпископи англіканської церкви). Лейбористський уряд Т.Блера розпочав реформування верхньої палати. Першим кроком у цьому напрямі було прийняття Акта про Палату лордів 1999 р., згідно з яким ніхто не повинен бути членом Палати як спадковий пер. На перехідний період місця в Палаті лордів зберігають 92 із 788 спадкових перів відповідно до Регламенту Палати або на його підставі. Передбачається, що згодом частина членів палати обиратимуться населенням.

4. Формування верхньої палати шляхом призначення в найбільш чистому вигляді застосовується в Федеративній Республіці Німеччині. Верхня палата Парламенту – бундесрат – складається з членів, що призначаються урядами земель зі свого складу.

5. Формування верхньої палати змішаним шляхом, за якого в різних варіантах поєднуються елементи виборності, призначення і спадковості (Сенат Бельгії, Сенат Ірландії та ін.).



Спосіб формування верхньої палати парламенту можна оцінити лише з урахуванням того, якою мірою він впливає на фактичну роль відповідної верхньої палати як консервативного, стримуючого начала.

Зіставивши метод формування верхніх палат з обсягом їх компетенцій та правовим статусом, встановлено такі закономірності:

– чим далі процес формування цих палат відстає від виборчого корпусу, тим менше обсяг їх компетенцій;

– найсильніші та найвпливовіші верхні палати (Сенат США, Палата радників Японії та ін.) обираються шляхом прямих виборів;

– слабкі верхні палати (Палата лордів, Рада штатів Індії, бундестаг ФРГ, Рада Федерації РФ та ін.) формуються без участі виборчого корпусу.

Правове становище депутата парламенту визначається конституціями, конституційними і звичайними законами, регламентами палат.

Сучасна конституційно-правова доктрина розглядає депутата парламенту як представника всієї нації, а не якогось одного виборчого округу. Логічним наслідком цієї концепції є заборона імперативного мандата і права відкликання. Відповідні норми містяться в конституціях майже всіх країн. Так, ст. 67 Конституції Італії говорить: “Кожен член Парламенту представляє націю і виконує свої функції без імперативного мандата”. З не меншою категоричністю говорить про це ст. 38.1 Конституції ФРН: “Депутати німецького бундестагу ... є представниками всього народу, не пов’язані наказами та вказівками і підкоряються лише своїй совісті”. У ст. 27 Конституції Франції 1958 р. міститься майже аналогічне положення: “Будь-який імперативний мандат є недійсним”.

Відсутність імперативного мандата і права відкликання не веде до повної незалежності депутата парламенту. Це пояснюється такими причинами:

– по-перше, депутат, як правило, належить до певної партійної фракції і підпорядковується партійній дисципліні;

– по-друге, депутат залежить від тих організацій, які фінансували його виборчу кампанію; нарешті, депутат певною мірою залежить і від свого виборчого округу, оскільки доля мандата вирішується голосуванням.

Депутат у демократичній державі є професійним парламентарем. Саме з огляду на цю обставину його мандат має властивість несумісності ні з якою державною або іншою посадою, у тому числі і в бізнесі. Парламентська діяльність вважається єдиним законним заняттям депутата, за винятком права заняття міністерських постів у парламентських країнах.

У зміст депутатського мандата входять такі основні компоненти – індемнітет і імунітет. Депутат парламенту отримує винагороду за свою діяльність, включаючи покриття витрат на резиденцію, листування, службові поїздки та ін. Надмірно високий індемнітет у низці країн перетворює місце в парламенті в дохідну посаду. У деяких країнах депутатський індемнітет прирівнюється до платні чиновників вищого розряду (Японія, Франція, Фінляндія) або становить певну частину міністерського окладу.

У конституційному праві термін “індемнітет” має два значення: звільнення від відповідальності та винагорода за парламентську діяльність. Тут він застосовується в другому значенні. У свою чергу, законодавство держав надає депутату низку прав і привілеїв, які мають гарантувати його незалежність.



Найважливішими елементами депутатського імунітету є свобода слова, голосування і депутатська недоторканність. Свобода слова і голосування зводиться до того, що депутат не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за висловлювання у парламенті та за голосування, оскільки вони здійснюються в силу мандата. Однак майже повсюдно свобода слова і голосування обмежується жорсткими рамками партійної дисципліни. Обмеження на свободу слова накладають також закони про охорону державної таємниці та відповідні положення парламентських регламентів (такі положення регламентів в США влучно іменуються “правилами затикання рота”).

Депутатська недоторканність, застосовувана зазвичай у період сесій, як правило, полягає в тому, що парламентар не може бути підданий кримінальному переслідуванню або арешту без санкції відповідної палати, за винятком тих випадків, коли він затриманий на місці скоєння злочину. В Італії депутатська недоторканність поширюється і на особистий або домашній обшук, перехоплення розмов або повідомлень, вилучення кореспонденції членів Парламенту (ч. 2 і 3 ст. 68 Конституції). Депутат може бути позбавлений імунітету рішенням тієї палати, до якої він належить (з 1995 р. у Франції дозвіл на арешт або обмеження волі члена Парламенту дає бюро палати).

Припинення терміну дії мандата настає після закінчення терміну повноважень парламенту, після закінчення терміну, на який обраний депутат (цей порядок застосовується зазвичай до депутатів верхніх палат, що не оновлюються цілком), внаслідок смерті депутата, у результаті позбавлення мандата або визнання виборів недійсними.

Парламент зазвичай є верховним судом щодо повноважень своїх депутатів, тому він не тільки може позбавити депутата імунітету, але й визнати недійсним його мандат.

Структурні зміни держави в ХХ ст. викликали, природно, і відповідні функціональні зміни. Утрата парламентом центрального місця в системі вищих органів державної влади зумовила зміну його функціональної та предметної компетенції, хоча ці процеси майже не знайшли відображення в конституційному праві.



Занепад ролі парламентів у системі поділу влади в ХХ ст. в кожній країні відбувався по-різному. В одних слабкість парламенту конституційно оформлена (V Французька Республіка). В інших країнах, а їх переважна більшість, занепад ролі парламенту юридично не оформлений. Перенісши центр ваги в державному управлінні суспільством із парламенту на уряди, політична еліта майже торкнулася самої конституційної системи. Це призвело до різкого розриву між юридичною та фактичною конституціями. Водночас у ХХІ ст. можливе підвищення ролі парламентів у зв'язку з подальшим розвитком і зміцненням інститутів громадянського суспільства.

Для більш точного встановлення справжньої ролі парламенту слід визначити його функції, тобто головні напрями його діяльності. В основу класифікації та індивідуалізації функцій парламенту повинні бути покладені основні критерії: місце парламенту в системі державної влади та його взаємовідносини з іншими державними органами; компетенція парламенту; фактична роль парламенту у здійсненні державного управління суспільством. З названих критеріїв тільки другий (компетенція) відносно стабільний, тому формальна зміна компетенції проводиться порівняно рідко. Що стосується двох інших критеріїв, то вони дуже рухливі, мінливі, оскільки безпосередньо залежать від співвідношення політичних сил і рівня розвитку суспільства.

Усі конституції наділяють парламент законодавчими повноваженнями. У сучасних державах парламент продовжує створювати закони, але ця його діяльність втрачає суверенний характер. Хоча разом з ускладненням функцій держави збільшується обсяг законотворчої діяльності парламенту, центром нормотворчості стає уряд країн.

У зарубіжній літературі це явище намагаються пояснити тим, що обсяг державної роботи настільки зріс, законодавча техніка настільки ускладнилася

ся, а саме законодавство настільки спеціалізувалося, що парламенту мимоволі довелося відмовитися від значної частини своїх суверенних повноважень на користь уряду, тому сам впоратися з цим завданням він не міг.

Однак причина заміни парламентаризму урядом полягає не в цьому. В умовах, коли економічна і політична влада зосереджена в руках еліти, законодавчу діяльність не довіряють громіздкому парламенту, склад якого певною мірою залежить від волі і настрою виборчого корпусу. Чимале значення має також характер правового регулювання, що ускладнюється.



Процес ослаблення законодавчої діяльності парламенту протікає за такими основними напрямками.

По-перше, сучасний парламент майже цілком втратив право законодавчої ініціативи. Прийняті ним акти розробляються і вносяться головним чином урядом у широкому сенсі слова, тобто міністерствами, відомствами, департаментами та іншими центральними адміністративними органами. У результаті парламент із законодавчого органу фактично часом перетворюється в орган, що затверджує закони.

Парламент у деяких країн перестав бути самодостатньою політичною системою, об'єктивує волю панівних в економіці і політиці сил, і часто багато в чому виявився зведеним до положення органу, що реєструє і оформляє пропозиції уряду.

Перехід законодавчої ініціативи в руки уряду різною мірою стався в усіх країнах. У парламентарних країнах, де існує інститут відповідального уряду, останнє здійснює законодавчу ініціативу або через міністрів, або через депутатів правлячої партії. Законопроекти складаються в адміністративному апараті, і парламент отримує їх вже в готовому вигляді. У президентських республіках, які не знають парламентської відповідальності, уряд здійснює законодавчу ініціативу не в настільки відвертій формі, але не менш ефективно.

По-друге, послаблення ролі парламенту в законодавчій діяльності проявляється в безперервному зростанні частки делегованого законодавства та інших видів адміністративної нормотворчості. Певною мірою втрачений не тільки суверенний характер парламентського законодавства, а й сама законодавча прерогатива перейшла до адміністративного апарату. Питома вага парламентських актів у системі правових норм різко скоротилася, а їх застосування і тлумачення перебувають у безпосередній залежності від адміністрації.

По-третє, парламентська більшість, яка приймає закони, до певної міри позбавлена самостійності і голосує за вказівкою своїх партійних лідерів. У парламентарних країнах партійна дисципліна зазвичай настільки сильна, що фракція більшості фактично підпорядкована уряду. Вся діяльність депутатів строго контролюється. Ця система особливо ефективна в тих країнах, де існують однопартійні уряди (наприклад Великобританія та ін.).

У президентських республіках партійна дисципліна значно слабша і партійні фракції більш вільні. Відсутність інституту “відповідального уряду” виводить сам процес формування виконавчого органу влади за стіни парламенту. Однак і в цих країнах вільне голосування аж ніяк не є загальним правилом.



Таким чином, законодавча діяльність лише формально здійснюється парламентом. Певною мірою вона спрямовується і контролюється урядом. Контроль над діяльністю уряду – одне із найважливіших повноважень парламенту. Парламентський контроль над діяльністю уряду притаманний лише демократичному режиму. Конкретне вираження його залежить від форми правління: у президентських республіках контрольні повноваження парламентів менш різноманітні, але ефективність їх підвищується у зв’язку з відсутністю в уряді повноважень щодо розпуску парламенту; у парламентарних країнах, навпаки, великі контрольні повноваження парламенту значною мірою нейтралізуються правом розпуску парламенту, що належить уряду.

Ця загальна закономірність не завжди виявляється в повному обсязі. Можливі такі політичні ситуації, коли парламент отримує можливість активізувати свої повноваження. Так сталося, наприклад, у США в 1970-ті рр., коли Уотергейський скандал за президентства Р.Ніксона призвів до різкого падіння престижу президентської влади і водночас до зростання впливів конгресу на політичний процес. Подібна ситуація виявила себе і в час президентства Д.Трампа, коли суперечливість глави держави щодо традицій зовнішньої і внутрішньої політики країни визначила тенденцію на зростання конгресу в політичній системі країни зі спроможністю представницької влади стримувати неправомірні дії президентської адміністрації.



Процес прийняття законів не обмежений стінами парламенту. На частку парламентів доводиться в основному лише юридичне оформлення законопроектів, у той час як їх розробка здійснюється за межами загальнонаціональної представницької установи. У цьому сенсі власне законодавча процедура може розглядатися як одна зі стадій законодавчого процесу.

8.2. Актуальні тренди та парадокси представницької демократії

Недоліки демократії

Тріумф демократії, який спостерігався наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., зараз виглядає не так очевидно. Тільки американська революція спродукувала стійку демократію. У науковій думці прослідковуються певні перестороги стосовно демократії. Більшість сучасних дослідників приходять до думки,

що демократія – не найкраща форма правління, але ліпшої ще людство не віднайшло.

В історії політичної думки були дослідники, які мали застереження стосовно демократії. Так, Ш.Монтеск'є вважав, що демократія буде ефективною лише для невеликих держав. Підтвердження його думки можна спостерігати в сучасній Швейцарії, де плебісцит є автономним і постійно діючим механізмом ухвалення рішень у країні. Ця невелика альпійська країна, яка має столітню традицію прямої демократії, використовує її як ефективний засіб контролю за владою, який є невід'ємною складовою політичної системи та елементом громадянської ідентичності. Ще ряд філософів висловлювали сумніви стосовно демократії. Крім Аристотеля, який вважав демократію неправильною формою правління, Р.Стиль висловлював думку, що демократія сприяє заворушенням, а Платон відстоював думку, що демократія – це шлях до тиранії.

У своїй ідеальній формі в суспільствах з тривалою демократичною історією демократія насправді є на даний момент кращою формою правління, яка проголошує людину найвищою цінністю. Разом з тим демократія є небезпечною, коли вона є нав'язаною суспільствам, які ще не готові до таких еволюційних змін. Суспільство має бути підготовленим для демократії, розуміти свої обов'язки та права. Крім того, демократія в глобалізаційному масштабі є також небезпечною з точки зору поступливого ставлення одних країн до домінування інших.



Демократія може бути небезпечною для тих народів, де немає демократичних традицій через ряд причин:

- відсутність політико-правової компетентності суспільства;
- прихід до влади посередніх осіб, рішення приймаються не завжди компетентними людьми;
- відсутність наступництва влади, коли влада не доводить свої програми до завершення;
- зруйнування старих структур є легшим завданням, ніж утворення нових;
- неефективність економічної, безпекової політики у перехідний період, оскільки в цей час потрібен сильний правитель, який має неабияку підтримку народу та контроль над різними сферами функціонування держави. У тих суспільствах, де автократи були замінені демократичними правителями, останні здебільшого не можуть побудувати сильної держави.



Недоліки демократії на світовій арені мають такі прояви:

- створюється можливість одних країн просувати свої інтереси за рахунок інших;

- демократія легко піддається впливу груп тиску. Рішення, які вигідні одним країнам, нав'язуються іншим;
 - вільне тлумачення демократичних цінностей, за якими приховуються меркантильні мотиви; маніпуляція свідомістю та вплив на підсвідомість;
 - ліберальне законодавство: ліберальне міграційне законодавство в ЄС зумовлює те, що чисельні біженці можуть залишитися там на легальних підставах. Порядки, що там існують, в більшості випадків дозволяють уникнути депортації навіть у разі виходу на нелегальне становище.
- Серед загальних недоліків демократії назовемо такі:
- неволюційна демократія приводить до жертв;
 - механізм народовладдя, де “вся влада належить народу”, нереально втілити, оскільки народ складається з різних соціальних груп, які мають свої інтереси, їх неможливо всіх опитати, щоб виявити думку більшості;
 - більшість не підтримує нестандартні рішення, так як для цього їм потрібно спочатку ці рішення зрозуміти. Дуже часто підтримуються стандартні, зрозумілі рішення;
 - демократія – влада інстинктів;
 - диктатура більшості по відношенню до меншості;
 - демократія створює ілюзію того, що кожен може взяти в ній участь;
 - демократія – політичний режим повільного регулювання. Дія замінюється консультаціями.



Демократія насправді має низку недоліків, але людство ще не дійшло до більш ефективної форми правління, яка б забезпечувала дух свободи та волю більшості. Як казав В.Черчилль: “Демократія – жажлива форма правління, якщо не рахувати всіх інших”.

Структурна конфігурація наднаціональних еліт



В історії європейської цивілізації відомі дві кризи еліт. *Криза пізньої античності* – еліта пручалася та була зметена, внаслідок чого почалися другі “темні віки” у європейській історії. *І криза пізнього феодалізму*, де еліта пішла на змову з короною для того щоб та задавила “низи”. У результаті з’явилися “нові монархії” Генріха VII в Англії і Людовика XI у Франції, потім відбулася військова революція XVI ст. завдяки припливу срібла та золота з Америки.

Придушення Селянської війни в Німеччині продемонструвало, що еліта набралася сил і на новій основі може тиснути “низи”. Взагалі, еліти на “*великих поворотах*”¹ намагаються, як правило, домовитися та досягти компромісу. Як це було, хоча поворот був не такий гострий, у 1970-ті рр., коли дер-

¹“Великий поворот” – державно-монополістична буржуазія зазнала поразки від корпортократії, проте еліти досягли компромісу.

жавно-монополістична буржуазія зазнала поразки від корпортократії. Вони все-таки домовилися. Безумовно, верхівка еліти завжди буде домовлятися, а от представники “нових грошей” підуть “під ніж”, оскільки питання буде стояти по-ленінськи: “хто кого”. Тому нижньою частиною еліти пожертвують, а верхня частина намагатиметься домовитися. Історія показує, що так воно і відбувається.

Щодо європейської еліти варто звернути увагу на те, що загалом мова про об'єднання Європи ведеться починаючи з XI–XII ст. Існувало два проекти: *гібелінський* (імператора Священної Римської імперії) і *гвельфський* (Римського Папи), тобто аристократичний і демократичний. Що ж відбувалося в XX ст.? Європа мала гітлерівський проект об'єднання – це абсолютно *гібелінський* проект, а те, що ми маємо зараз, – *гвельфський*. Тож можна дійти висновку, що всі історичні аналогії розвитку еліт умовні, й правила в XXI ст. можуть бути зовсім іншими – вони можуть бути правилом “китайської ніччії”, коли скинуті фігури і все починається заново.



Але якщо ми розглядаємо історичні аналогії, то можемо впевнено сказати, що еліти завжди знаходять компроміси. “Верхівка” й еліти ніколи до кінця один одного не “добивають”. “Добивають” нижніх і зовнішніх.

Загалом можна констатувати, що національна держава породила складноорганізовану масу людей – *громадянське суспільство*. І ось ці національні держави, що виникли в XVI–XVII ст., створили таке явище, як політична нація.

Парадокс наднаціональних еліт

Нині відбуваються інтенсивні процеси своєрідної приватизації провідних західних держав. Цей процес виражає себе, зокрема, в тому, що публічні представницькі структури влади все більше стають лише зовнішніми формами по відношенню до реальних структур панування та прийняття рішень. Відповідно, для того щоб максимально ефективно взаємодіяти з тими чи іншими акторами та протистояти їм на політичній арені, необхідно розуміти структуру світової фінансово-економічної еліти та тенденції її зміни.

Вивчення сучасних наднаціональних еліт ускладнюється низкою додаткових обставин:

– *по-перше*, наявні та поповнюються практично в режимі реального часу величезні масиви матеріалів, що характеризують власників, управлінців, стейкхолдерів практично всіх компаній, а також всі істотні факти, що стосуються будь-яких помітних суб'єктів економічної діяльності в переважній більшості країн світу. Сьогодні відкриті величезні бази та архіви подібної інформації, які охоплюють усі основні країни світу та галузі економіки. Дивно, що в цей час зроблена лише одна спроба такого аналізу – “Мережа глобаль-

ного корпоративного управління”, що була проведена групою дослідників із Цюрихського технологічного університету С.Віталі, Дж.Глатфілдером і С.Батістоном;

– *по-друге*, сьогодні в розпорядженні дослідників є безліч як платних, так і безкоштовних комп’ютерних програм, які дають змогу працювати з великими обсягами даних, вести детальний мережевий аналіз, розплутувати складні клубки взаємозв’язків, знаходити в масивах інформації неочевидні закономірності, відомості про осіб, події і т.ін. Наявність величезних архівів цифрових ЗМІ, переведених у цифрову форму практично по всіх основних країнах світу, дає можливість застосувати в повному обсязі методи розвідувальної аналітики та знаходити сховані та приховані закономірності, зв’язки й відносини за допомогою відстежених і зафіксованих фактів;

– *по-третє*, в 2014 р. частково в результаті навмисних витоків, спровокованих розвідувальними органами, частково через цілеспрямовану роботу податкових органів і органів фінансового контролю основних країн світу, по суті зникла банківська таємниця та анонімність офшорного і трастового володіння. На хвилі цих викриттів з’явилися навіть спеціалізовані комп’ютерні сервіси, що дають змогу відшукати приховані офшорні компанії у відомих легальних юридичних і фізичних осіб. З урахуванням того, що елітні групи найактивнішим чином використовували офшорні “притулки”, така зміна ситуації стрімко підвищила можливість реального аналізу структури фінансово-економічних груп.

Справедливість оцінки рівня досліджень фінансово-економічних еліт як “незадовільного” не складно продемонструвати на прикладі підходів до структурування еліт, які мають найбільш широкий обіг в експертному співтоваристві.

Підходи до структурування еліт:

1. В.Катасонов і В.Павленко продовжують зводити елітні суперечності до боротьби так званих “кланів Рокфеллерів і Ротшильдів”, проте не наводять доказової бази.

2. М.Хазін висловив гіпотезу про розкол еліт на три складові, а саме на “міняйл”, “лихварів” та “регіональних лихварів”. “Міняйли” від “лихварів” відрізняються джерелом доходу фінансових інститутів, які контролюються відповідними групами (у “міняйл” ці доходи пов’язані з отриманням прибутку від валютних і фінансових ринків, а у “лихварів” головні джерела прибутку лежать у традиційному кредитуванні та близькості до джерел емісії).

3. Якщо перенести підхід М.Хазіна з фінансово-економічної сфери в політичну, то “лихварі” перетворюються на *політичні еліти*, які роблять ставку на глобалізацію, орієнтовану не на якусь конкретно країну, а на світове господар-

ство і політичну структуру в цілому. “Міняйли” в цьому сенсі перетворюються на частину еліти країн, так званих *регіональних лідерів*. Метою цих елітних груп стає поворот процесів глобалізації назад і поділ єдиного світу на кілька зон, в яких може бути реалізована *автаркія*, тобто замкнутість зони на саму себе при мінімумі зовнішньої торгівлі. І, нарешті, “*регіональні ляхварі*” – це імперська політична еліта, що ставить певну країну на глобальне і одноосібне лідерство у світі.



Як емпірично показав Е.Маршалл з Інституту Хемптона та незаперечно математично довів математик В.Подіновський, *еліти*, навіть в умовах існування мережі перехресного володіння акціями, *не є однорідною системою*.

4. Для виділення великих структурних блоків у складній системі світових еліт застосовують критерій діяльності елітних груп. Саме діяльність визначає, які технології та ресурси використовуються, яка структура активів і пасивів еліт, на які політекономічні стосунки та функції вони спираються, у чому особливості їх взаємозв'язку з іншими елітними групами та верствами суспільства і т.д. В сучасному глобальному світі споживчого фінансизму *за критерієм діяльності* чітко виділяються *три елітні групи*. Природно, що такий розподіл не абсолютний, групи переплітаються між собою, часто мають спільних представників у структурах політичної влади і т.ін. Однак при цьому спосіб їх існування, економічні інтереси, механізми політичного домінування тощо істотно розрізняються.

Перша група – це, безсумнівно, господарі сьогоденного світу, фінансисти, або, як їх називають у ЗМІ, – *банкстери*. Вони є не тільки значною мірою господарями емісійних центрів, а й отримують і контролюють лівову частку доходів глобальної економіки.

Друга група – це транснаціональні компанії традиційних галузей економіки, породжені другою виробничою революцією, а також міжнародні торговельні компанії (так звана *корпоратократія*). Її розквіт припадає на роки “холодної війни” з СРСР, а конкретно з другої половини 50-х рр. минулого століття до краху СРСР у 1991 р. В останні 15–20 років вона перестала виступати конкурентом фінансистів у боротьбі еліт і перетворилася, по суті, на підпорядковану їм групу. В умовах перманентного зниження темпів економічного зростання протягом останніх десятиліть падіння норми прибутку та дії потужних механізмів перерозподілу прибутків, доходів та інвестицій з реального сектору в фінансову систему, у цього сектору фактично вичерпалися внутрішні драйвери та ресурси розвитку. Його існування виявилось підпорядкованим фінансовій еліті глобального світу і з точки зору формування інвестицій, і з позицій володіння капіталом, і за критерієм забезпечення попиту на продукцію.

Третя група – поступово формувалася в останні 40 років і являє собою світову еліту, пов’язану з високими технологіями та з Третьою виробничою революцією. Чинником формування третьої групи еліти стала “холодна війна” між СРСР і США – своєрідний переддень Третьої виробничої революції. Саме в той період держави стали вкладати величезні ресурси в наукові дослідження і нові виробничі технології, які могли використовуватися як у військовому, так і в цивільному секторах економіки. Наприклад, у США, Європі та Японії саме держави сформували високотехнологічні сегменти, створили механізми їх фінансування, а також забезпечили трансфер технології з державного сектору в приватний для їх комерціалізації та використання для виробництва товарів і послуг у секторі кінцевого споживання домогосподарствами. Третю групу еліт можна назвати “силовиками”, пам’ятаючи про вираз Ф.Бекона “Знання – сила”. Іншу назву для цієї групи, “гікономікси”, запропонував відомий криптограф, один із колишніх керівників компанії Apple Д.Райс.

Та щоб досягнути ситуацію із сучасними елітами, недостатньо просто класифікувати їх за принципом діяльності. Існує ще як мінімум три моменти, без розгляду яких неможливо адекватно зрозуміти внутрішньоелітні процеси і відповідно ставлення еліт до нових процесів і явищ, Третьої виробничої революції, зламу Вестфальської світової системи, деривативів, електронної валюти “біткойн” і т.ін.

Насамперед, не можна не відзначити *трансформацію держави як найважливішого інституту людського суспільства*, яка відбувається в значній частині світу. Серед найрізноманітніших процесів у цій сфері типологічно можна виділити три:

– по-перше, усе ширше відбувається передача державних функцій на аутсорсинг приватним компаніям;

– по-друге, все активніше відбувається своєрідна приватизація держави та окремих її інститутів, які використовуються як активи приватними групами та групами впливу;

– по-третє, все відбувається передача функцій від держави, де ключову роль відіграє нехай декларована, але все-таки за фактом представницька влада, до різного роду наддержавних, ніким, по суті, не контрольованих структур, де все вирішують невідповідні чиновники. При ослабленні ролі представницької держави збільшується панування найбільших компаній, корпорацій, банків, а також неформальних груп та інших утворень найрізноманітнішої конфігурації.

Другим аспектом є все більша *розбіжність інтересів різного роду інститутів й організацій, з одного боку, і діючих всередині них груп – з другого*. У 80-х рр. минулого століття А.Лазарчук і П.Лелик опублікували есе “Голем хоче жити”. У ньому вони вперше показали, що великі організації типу міністерств, розвідувальних агентств, транснаціональних корпорацій і т.д. де-

монструють квазірозумну поведінку. Розвиваючи ідеї Р.Акоффа, вони показали, що такі організації мають власні цілі, які можуть не повністю збігатися із законодавчими або іншим чином нормативно встановленими функціями. Причому ця ціленаправлена поведінка здійснюється в якомусь сенсі незалежно від конкретних осіб, які очолюють зазначені організації, і більшою мірою визначається внутрішніми процедурами і технологіями, що склалися, а також різного роду неформальними правилами та цінностями, притаманними конкретній організації або інституту. У подальшому ця гіпотеза отримала численні емпіричні підтвердження в матеріалах різноманітних країн світу.

Уже в цьому столітті вчені Дж.Ходжсон, Т.Кнудсен, М.Мусін встановили, що всередині великих організацій з неминучістю з'являються групи з власними інтересами. При цьому чим більше організація і чим суворіше в ній дотримується внутрішній режим секретності, тим з більшою ймовірністю ці групи можуть конкурувати між собою, навіть не знаючи про існування одна одної. Кожна із зазначених груп намагається використовувати квазірозумну поведінку організації у власних інтересах.

Третій аспект пов'язаний із необхідністю *деміфологізації елітного аналізу*. Тривалий час панувало розуміння еліт як малорухомих ієрархій, в яких кілька груп ведуть непримиренну боротьбу між собою. Причому, як правило, ці ієрархії належать до числа жорстких структур і існують без змін тривалий час, який перевищує життєві цикли кількох поколінь. Саме на цьому припущенні довгі роки було побудовано більшість робіт з аналізу еліт.

Оскільки після завершення “холодної війни”, в умовах переходу світової системи у високодинамічну, турбулентну фазу свого існування перестали виявлятися дані, що підтверджують наявність жорстких ієрархій як основного принципу організації еліт, то на їх місце прийшла так звана *мережева модель*. Відносини всередині еліт стали трактуватися як мережі. З розвитком Інтернету така модель стала абсолютно панівною. З неї виходить більшість сучасних досліджень еліт.



Комбінація зазначених вище трьох обставин призвела до появи *принципово нового підходу*. Суть його – в констатації *незворотного занепаду еліт усіх типів і переходу влади до децентралізованих малоконтрольованих мереж*.

Головна теза цієї концепції полягає в тому, що владу тепер легко “взяти”, але вона виявляється безсилою. Реальне панування вже не зосереджено в руках еліт, а виявилось як би розподіленим, “розмазаним” по безлічі слабосильних, і ефективних лише на короткий час мережевих структурах.

Сучасні еліти організовані за принципом гетерархії.



Гетерархія – це складна адаптивна система, що включає сильні стійкі мережеві (горизонтальні) зв'язки та пластичні, динамічні вертикаль-

ні зв'язки (організуючі ієрархії), чий конкретний склад залежить від внутрішніх чинників та змін зовнішнього середовища, тобто в основі будь-якої еліти лежать мережеві взаємодії, зумовлені загальним характером діяльності. Але в рамках цих мережевих зв'язків утворюються різні відокремлені групи. Ці групи залежно від ситуації шикуються в ієрархії, тобто відносини “панування-підпорядкування”, які й організують ці самі гетерархії, забезпечують їх існування у світі.

Є гетерархії фінансистів, силовиків чи гікономіксів, корпоратократії, в яких внутрішнє співробітництво супроводжується постійною конкуренцією та мінливим балансом сил всередині самої гетерархії залежно від зміни зовнішнього середовища та внутрішніх обставин.



Найважливішою характеристикою всіх елітних груп є їх *наднаціональний характер*. Наднаціональні ієрархо-мережеві структури правлячих еліт склалися ще в останній чверті ХІХ – на початку ХХ ст. у період першої глобалізації. З тих пір лише змінювалися їх конфігурація, ієрархія, підпорядкованість і склад груп. При цьому світова еліта, тобто правлячий клас, ніколи не була єдиною. Більш того, вона практично ніколи в останньому сторіччі не ділилася жорстко по країнах і регіонах через панування метаполітики (“мета” латиною означає “понад”, коли ми говоримо про метаполітику, то розглядаємо єдність політики, економіки та культури, що реалізуються через владу).

Крім того, сучасний етап розвитку людства, для якого характерною є глобалізація, визначає і особливості політичних еліт. Міжнародний аспект взаємодії еліт можна визначити таким чином, що на зміну стійкій взаємодії еліт та утворенню стабільних союзів приходять система тимчасових елітних альянсів.



Фактично у світовій наднаціональній еліті склалися три групи.

Перша з них – це *фінансисти, або банкстери (фінінтерни)*. Панівну позицію в цій групі займають найбільші світові банки, від яких вирішальною мірою залежить уся світова економіка. Головною характеристикою цієї частини світової еліти є те, що вона здатна нарощувати капітал.

Друга – колись рівна за силами фінінтерну, а тепер явно підпорядкована група світової еліти, це *корпоратократія*. У сьогоденному світі до неї відносять топ-менеджерів та ключових акціонерів транснаціональних монополій, нефінансових і невисокотехнологічних секторів світової економіки. Іншою складовою корпоратократії є вищий рівень світового чиновництва, особливо наднаціональних державних, фінансових, економічних структур типу МВФ, Світового банку, структур Європейського Союзу і т.ін. По суті, корпоратократія є тією частиною світової еліти, яка контролює традиційну виробничу економіку.

Третя частина світової еліти почала складатися ще в 70-80-ті рр. ХХ ст., але в повний голос заявила про себе і свої претензії на лідерство вже після кризи 2008 р. Вона склалася передусім навколо провідних університетів таких країн, як США, Японія, Великобританія, Франція та ін. Провідні університети світу давно являють собою не просто освітні центри, а *дослідницько-виробничо-кадрово-комерційні структури*. Саме тут вперше з'явилися і були доведені до комерційного рівня всі основні інформаційні технології, що дали змогу здійснити інтернет-революцію. Але інформаційними технологіями справа не вичерпується. Тут же вже довгі роки ведуться успішні дослідження у сферах біотехнологій, поведінкових наук, розробки принципово нових видів матеріалів і методів їх обробки, роботизації тощо. На базі університетів з'явилася нова економіка, яка спочатку підживлювалася так званим ризиковим або венчурним капіталом і механізмами комерціалізації інтелектуальної власності через фондовий ринок.

Боротьба між різними частинами еліт ведеться сьогодні практично в усіх сферах – і у сфері технологій, і в економіці, і в політиці, і в культурі. Найчастіше вона проходить “під килимом”, невидимо, і залишається малопомітною, а головне, абсолютно недокументованою для сторонніх спостерігачів, які не входять в еліту. Проте останнім часом боротьба досягла такого напруження, що все частіше виходить на поверхню: безперервні просочування по офшорах, епопея Дж.Ассанджа, справа Е.Сноудена, розслідування картельних змов найбільших банків на всіх основних фінансових ринках від ставок кредитування до ринків нафти і металів і т.ін.

Боротьба банкстерів і традиційних корпоратократів, з одного боку, і гікономіксів у зв'язці з найбільш розвиненими в технологічному плані корпоратократами – з другого, дуже часто зводиться до боротьби між технологічними укладами, тобто між старими технологіями індустріальної епохи і новими технологіями постіндустріальної виробничої економіки. Проте видається, що справа тут набагато глибша. По суті, ми стоїмо на порозі такого ж перевороту в житті всього людства, який стався в результаті промислової революції кінця ХVІІІ – початку ХІХ ст. Можливо, йдеться про ще більш масштабний зсув, наближений до неолітичної революції, і принципово важливо, щоб Україна знайшла своє місце в цьому процесі.

8.3. Парадигма глибинної демократії

Історична драма, учасниками і свідками якої ми є, переконливо доводить необхідність формування нових підходів у роботі із спільнотами в глобалізованому світі.

Сьогодні світові проблеми і політика – це доля не лише вибраних, багатих чи освічених людей, це обов'язок кожної людини.



“Класична” демократія (зосереджена на правлінні більшості) не здатна задовольнити зростаючі запити суспільства. Необхідні підходи, які б максимально враховували різноманіття світу.

Сучасним лідерам необхідно вивчати та вдосконалювати навички роботи зі світовим процесом, а також навчатися особливим якостям, необхідним лідеру, які дадуть змогу застосовувати їх у будь-яких ситуаціях. А.Мінделл назвав ці особливі якості лідера “глибинною демократією”.



Принцип глибинної демократії пропонує практичні навички та методи роботи в ситуаціях, коли на планеті з тисячами мов і релігій більше знають про те, як запускати до інших світів космічні кораблі, ніж про те, як співіснувати один з одним.

Ідеї глибинної демократії спираються на те, що все різноманіття, що виникає і відбувається в системі (позиції, світогляд, способи взаємодії), необхідно, щоб зрозуміти цілісний процес розвитку.

Глибинна демократія передбачає важливість будь-якої думки, будь-якої позиції і будь-якого світогляду.

Значення цієї інформації розкривається, коли встановлюється взаємозв'язок різних думок і моделей. Тож такий підхід дає можливість політичним лідерам, управлінцям орієнтири для пошуку консенсусу і націлює на процес взаємовідносин, спираючись на індивідуальний досвід, власні почуття та тенденції, що постійно змінюються.

Термін і ідеї глибинної демократії вперше були описані А.Мінделлом в 1992 р. в книзі “Лідер як майстер єдиноборства: введення в глибинну демократію”.

Автор дійшов висновку, що дозрів час для вироблення методу роботи зі світовим процесом, який не відриває більше трансперсональний досвід від повсякденної реальності, духовну службу від політичної діяльності, східну відчуженість від західного раціоналізму або політику від психології.

А.Мінделл пропонує більш екологічний спосіб вирішення конфліктів та ведення переговорів, у якому розвиває Гарвардську модель переговорів “Vin-Vin”.



Стратегія “*Vin-Vin*”, уперше запропонована Р.Фішером та У.Юрі, починаючи з 1981 р. знайшла відгук та стала № 1 у світі за популярністю серед учених, політиків, економістів, перемовників, конфліктологів, коучів.

У природному середовищі взаємовигідне співіснування йменується симбіозом, що в ширшому науковому розумінні є будь-якою формою взаємодії між організмами різних видів. Такі відносини завжди успішні, коли вони збільшують шанси обох партнерів на виживання. Слідування за природою часто дає сенс і необхідні зміни.

Спираючись на модель переговорів “Vin-Vin”, учасники замість компромісу вибирають спільну роботу на шляху до перемоги, зосереджуючись на пошуку взаємовигідного співробітництва.



Підхід глибинної демократії розкриває глибинну сутність поняття та з'єднує її з конкретним моментом живої реальності, додаючи розуміння, що нам не вдасться уникнути одне одного і тільки пройшовши через усвідомлення трансформаційної взаємодії, поставивши себе на місце партнера, ми отримуємо більш значущі стосунки, повноцінну перемогу та більш стійкі рішення.

Усвідомлення власного досвіду участі дає учасникам нові якості, а їх системи, через спільну взаємодію, отримують нові властивості.

Як зазначає генеральний директор Центру управління спорами університету Дьюка США Д.Боулінг, “репресія конфлікту руйнує країни, громади, організації, стосунки та любов. Якщо ми не навчимося використовувати конфлікт для розвитку усвідомлення, ми остаточно знищимо наш світ. Доктор А.Мінделл яскраво і чітко вчить нас, як слідувати Дао конфлікту, шляхом парадоксального усвідомлення”.

З того часу поняття швидко набуло популярності, і на сьогодні А.Гор, Х.Клінтон, Р.Нейдер і інші видатні особистості вважають ідею глибинної демократії частиною своїх уявлень про майбутнє.

А.Мінделл вперше розробив метод “Світової роботи”, що дає змогу застосовувати його в ширших контекстах, не висмикуючи з контексту життя окремі ситуації чи умови, а зберігаючи цілісність цілого світу. На думку автора, щоб бути ефективним, метод не повинен обмежуватися тільки внутрішнім світом або тими зовнішніми ситуаціями, які близькі до рівноваги.



Так само автор вказує на те, що демократія без усвідомлення може бути тиранією.

Без усвідомлення демократія лише загострює, проте не вирішує світові проблеми. Наївно розробляти метод виходячи з того, що сам лідер, відповідальний за цей процес, внутрішньо стійкий. Консультанти процесу, інструктори групи, адміністратори підприємства, психологи, політики та викладачі рідко перебувають у нормальному або нейтральному станах свідомості.



Тож *глибинна демократія* – це нова процедура усвідомлення, яка поважає різноманітність окремих людей і чутлива до змін станів свідомості.

Процесуально орієнтований розвиток лідерства заснований на парадигмі “Світової роботи”. “Світова робота” – це модель сукупної трансформації, яка застосовується в розвитку лідерства, управління змінами, особистісному й організаційному розвитку. “Світова робота” відома завдяки своєму дієвому

підходу до вирішення конфліктів. Ця модель містить у собі багату систему інтервенцій. Наприклад, потужний комплекс навичок із самоврядування, набір навичок для індивідуального коучингу, технології фасилітації великих груп і технології з розвитку бізнесу та управління змінами.

Так, щоб бути справжнім лідером у сучасному світі, не достатньо оволодіти лише техніками та принципами “Світової роботи”, оскільки тільки особливі особистісні емоційні властивості дають змогу розкритися справжньому таланту. У цьому сенсі метод “Світової роботи” може допомогти лише за наявності установки та слідування принципам глибинної демократії, емоційного почуття віри в невід’ємну цінність як нашого “я” і всіх інших людей у навіколишньому світі.



“Світова робота” – дослідницький напрям; модель сукупної трансформації, яка застосовується в розвитку лідерства, управління змінами, особистісному й організаційному розвитку; вид процесуальної роботи з груповими та індивідуальними процесами. Його методи включають інструменти з психології, соціальної психології, соціології та психофізіології.

“Світова робота” спирається на принципи глибинної демократії. Ця парадигма являє собою транскультуральний, етноспецифічний підхід до лідерства. Транскультуральний тому, що його методи та теорія базуються на теорії складних систем, квантовій фізиці і ролі спостерігача в контексті об’єктивної науки. На цій підставі ґрунтується глобальна теорія і система, застосована до різних культурних явищ і світогляду.

Концепція глибинної демократії являє собою філософський принцип та об’єднує ідеї психології, фізики і космології корінних народів.

Її витoki можна виявити у вікових духовних традиціях, особливо в бойових мистецтвах, даосизмі та дзен-буддизмі. Це поняття включає в себе почуття відповідальності за те, якою мірою особистість слідує за потоком життя, поважає долю, енергію, Дао або Ци, і яка її роль у процесі творення сьогодення.

За визначенням А.Мінделла, глибинна демократія – це проблема особистого і групового розвитку, співчуття і усвідомлення. Якщо метод “Світової роботи” – це сукупність засобів, які постійно оновлюються в практичній діяльності та пізнанні світу, то поняття глибинної демократії більше пов’язано з почуттями та є поза часом.

Цей принцип ґрунтується на діалозі мейнстріму та маргінальних аспектів і тенденцій суспільного процесу.

Він може бути застосований та фокусуватися на групах, організаціях, індивідуальному внутрішньому досвіді, конфліктуючих людях і т.ін. Розуміння того, яким чином індивіди та організації централізують і маргіналізують інформацію та досвід – найкоротший шлях для того щоб допомогти групам

чи спільноті у розумінні й зміні установок, що перешкоджають знаходженню адекватних рішень. Глибинна демократія є простою і практичною технологією культивування мислення, що виходить за звичні рамки. Такий підхід часто дає несподівані способи вирішення як міжгрупових, так і міжособистісних конфліктів та внутрішніх суперечностей.

Лідерство з точки зору ідеї глибинної демократії розглядає будь-який процес, що включає зовнішні фактори, водночас структурує і фасилітує процеси емоційного взаємообміну і еволюційні тенденції, що виникають, і запобігає загостренню конфліктів, а також приносить стабільні рішення, в яких усі групи відчують себе представленими у спільному процесі.

Важливим є стиль усвідомлення, що властивий індивідові або організації. Стиль усвідомлення включає в себе психологічні процеси, що в цьому випадку визначають ментальність.

Глибинна демократія підводить до усвідомлення того, що світ для нас – це місце, де особистість повинна повністю розкрити своє “я”. Таким чином, глибинна демократія – це дуже важливе прагнення, що стоїть за будь-якою спробою працювати та бути лідером у сучасному світі.

Принципи глибинної демократії засновані на тих давніх психологічних і філософських поглядах, в яких глобальні методи застосовуються для вирішення особистісних проблем. У цьому сенсі все може бути матеріалом для усвідомлення та особистісного зростання лідера, від будь-якої форми фізичної роботи, що допомагає більше зрозуміти наші почуття і поведінку як прояв духу, що шукає свого вираження. Водночас це спирається на уявлення про колективну свідомість (К.Юнг), та прийняття ідеї, що будь-які образи належать не лише нам особисто, оскільки виникають у контексті. Ідеї глибинної демократії включають у себе і роботу над взаєминами та відносинами та розглядають ці складові як частини і відображення світових проблем. Це і робота з групами, що зосереджується на особливій феноменології, що вивчає, наскільки групові та політичні конфлікти пов'язані з духом нашого часу і незбагненністю природи.



Метод “Світової роботи” покликаний задовольнити потребу бути доступним для кожного, хто прагне розвитку й усвідомлення процесів дійсності.

Ідеї глибинної демократії є ключем, що дає змогу постійно в будь-якому процесі життя розвивати свої навички. Будь-який вид діяльності, будь-то управління підприємством, політика чи будівництво, навчання чи державна служба – стають найкращою можливістю для особистісного зростання, задоволення та досягнення цілісності.

Відповідно до специфіки умов застосування глибинна демократія може набувати різноманітних форм залежно від культурних звичаїв і переконань.

Означений підхід дає змогу однаково успішно працювати як із кількісними показниками і лінійною логікою, так і з інтуїтивно-емоційним досвідом у нелінійних процесах.

Досягнення особистісного психологічного зростання – необхідна умова для успішного лідерства, оскільки сучасні засоби світового процесу стають безглуздими, коли потрапляють до рук людей, які не мають необхідної внутрішньої підготовки. Не применшуючи значення організаційного розвитку, що допомагає групам змінитися, вивчає взаємодію між міжособистісними і груповими проблемами, між фізичними та фінансовими умовами і глобальними ситуаціями, на наш погляд, сучасне управління на сьогодні потребує не менше, ніж високих технологій, практичних досліджень, що спрямовані на внутрішню роботу, глибоке усвідомлення самого себе, вивчення несвідомих процесів.



Використання усвідомлення – це парадигма глибинної демократії, яка відмінна від правил, оскільки в разі усвідомлення наступний крок не завжди буває передбачуваним. Це установка, що рішення проблем можна знаходити в процесі, тобто в ході подій і сигналів. Крім того, це усвідомлення різноманітності людей, ролей, почуттів і відносин, а також пошук єдності з природою і приймання ситуації такою, як вона є, де замість конфронтації й боротьби йде пошук можливостей найменшого спротиву і примирення, за яких проблеми вирішуються само собою. Тож фасилітатор має бути гнучким до ситуації, що весь час змінюється, і орієнтуватись по ходу процесу.



Принцип глибинної демократії в застосуванні з методами “Світової роботи” – це новий дослідницький напрям, де історичне коріння тісно переплелось з ідеями сучасних наук і професій.

Сили, які на нас впливають, частково описані у фізиці, геології та психології. Але оскільки контекст сучасного світу прагне до постійного розширення, від людських взаємин, груп, міст, націй до міжнародних подій, то предмет дослідження переплітається з проблемами динаміки сім’ї і групової психології, а також політики та організаційного розвитку.

Організаційний розвиток на сьогодні потребує методів, що допомагають групам змінитися, вивчають взаємодію між міжособистісними та груповими проблемами і глобальними ситуаціями.

Такий підхід є важливим для подолання в державно-управлінській діяльності стереотипної схильності до знецінення окремих феноменів перед узагальненнями та фокусування на ситуації “тут і тепер”.

Оскільки будь-якій живій системі притаманні властивості живого організму, то метод “Світової роботи” включає також міфологію і релігію. Для цього необхідно звернутися до відродження давніх родових здібностей та знань, які загрожує знищити космополітизм нашого життя. Дослідження та-

ких наук, як політика, психологія, фізика та парапсихологія можуть співіснувати і допомагати одне одному в методі “Світової роботи”. Традиційними є теорії та уявлення, що пропонують починати роботу з людьми, які мають бути у нормальних станах свідомості. Концепція глибокої демократії розвиває методи, які мають справу з кожною людиною, та з усіма можливими проявами її станів, включаючи агресивні або невизначені, як такі, що є типовими.

А.Мінделл вперше звернув увагу на особливості психологічних станів, що у більшості випадків діагностуються як стани зміненої свідомості, що виникають і часто провокують виникнення конфліктних ситуацій. Це пояснює факт, чому більшість традиційних технік із подолання конфліктів не спрацьовують на практиці. У свою чергу, фасилітатори суспільних процесів, політичні лідери мають володіти глибшим розумінням проблеми і бути обізнаними у власних реакціях та стереотипних типових сценарних варіантах поведінки, навичками роботи зі страхом, злістю і розпізнавати почуття, що виникають. Для того щоб розуміти себе, необхідно досліджувати свої внутрішні переживання. Так само в управлінні суспільними системами лідери повинні бути чутливими і мати інструменти, які допомагають бути уважними до різноманітних частин спільнот.

Лідер має розуміти рівень розвитку колективу, його структуру та тенденцію розвитку і водночас може усвідомити цей процес як власний міф, що виникає у його взаємодії з колективом.

“Я знаю зі свого досвіду, що людські події, що здаються на перший погляд випадковими, завжди розвиваються доцільно, на основі впорядкованих і передбачуваних параметрів. Бурхливі періоди радикальних змін або навіть революцій сповнені потенційного сенсу і порядку. Ситуації, що виникають у великих групах, багато в чому схожі з особистими проблемами. Фізичні та психічні хвороби, порушення взаємин, насправді добре структуровані. Знання того, як виявити і розвернути ці патерни, призводить до почуття глибокої демократії, спокою, до центру, дає змогу зберігати рівновагу в самій гушці глобального циклону”.

А.Мінделл наводить багато прикладів, які показують, що світ поводить-ся немов поле, модульоване основними тенденціями розвитку. Він проявляється тут і зараз у своїй єдності, всякий раз, коли ми про нього лише тільки подумали у фантазіях і фізичних стражданнях, у взаєминах у групах, у навколишньому середовищі. Він проявляється через відтінки, породжувані ними в наших почуттях, коли ми перебуваємо в певній місцевості.

Це поле включає в себе наші думки, сновидіння, фантазії і фізичні страждання, взаємини у групах, навколишнє середовище – усе це має свій глибокий сенс, свою доцільність і пронизує причетністю всіх до всього.

Традиційно дослідження організаційного розвитку зосереджені не так на перспективах і інтересах глобальної системи (нації чи планети), а на до-

ступних для огляду і невідкладних інтересах і цілях підприємств і організацій, що мають значення тільки сьогодні або завтра.

Для того щоб відобразити справжню сутність організації, у концепцію організаційного айсберга необхідно ввести новий параметр. Така схема повинна включати також фактор духовних перспектив, емоцій, почуттів, настроїв і навіть паранормальних явищ, які пронизують життя групи. Цей невидимий фактор описується в інших науках як прихована енергія (фізика), колективне несвідоме (філософія Юнга) або як морфогенетичне, магнітне поле в концепції всесвіту Шелдрейка.

Нова схема могла б відобразити завуальовані, примарні почуття, які породжують підводні струми і течії. Організації характеризуються не тільки відкритою та зумовленою структурою, намірами і цілями, а також своїми емоційними характеристиками, такими як конфліктні взаємини, ревності і заздрість, так само як і альтруїстичні спонукання, духовні потреби і зацікавленість у сенсі життя. Життєво важливі духовні цінності, проблема забруднення навколишнього середовища, війни в різних частинах світу, незважаючи на те, що вони слабо сприймаються або до них рідко звертаються, проте теж впливають на структуру внутрішніх і зовнішніх місцевих подій в організації.

А.Мінделл у книзі “Лідер як майстер єдиноборств” дає визначення глибинної демократії як установки і назви політичної позиції, яка підкреслює відповідальність кожного за все, що відбувається, і виступає за відкритість різним, навіть полярним, сторонам груп і полів.



Глибинна демократія – установка і назва політичної позиції, яка підкреслює відповідальність кожного за все, що відбувається, і виступає за відкритість різним, навіть полярним, сторонам груп і полів.

За Мінделлом, підхід до глобальної ситуації, орієнтований на процес, полягає в тому, що у світі виникають саме ті проблеми, які ми повинні розв’язувати. Саме вони необхідні нам для нашого зростання, і тільки ми здатні вирішити їх. Втручання уряду через своїх лідерів не принесе плодів, якщо громадяни не будуть думати про те, щоб особисто усвідомити ситуацію і співпрацювати з іншими.



Політичне і державне управління залежить від розвитку самосвідомості громадянського суспільства.

Центральним елементом застосування методу “Світової роботи” є основна концепція природи, згідно з якою потік навіть хворобливих або важких подій, таких як хвороба, психоз або негативізм, може виявитися корисним, якщо слідувати даному процесу зі співчуттям і знанням. Саме таку установку на процес має на увазі Кейда Фукушіма, майстер дзен-буддизму з монастиря То-

фокуджі в Кіото, коли говорить: “Кожен день прекрасний”. Кожен день може принести користь, якщо ми зустрічаємо його як свого вчителя. Тоді виникає “Не-Свідомість” або більш точно – вільний розум, творчий розум, який здатний змінюватися разом зі зміною пори року.



Тож сучасний лідер має бути гнучким до ситуації, що весь час змінюється, і орієнтуватись по ходу процесу. За твердженням А.Мінделла, майже будь-яка ситуація в групі і у світі відразу стає іншою і піддається контролю як тільки є усвідомлення і звернення до наших найглибших внутрішніх переживань.

8.4. Сучасні тенденції парламентаризму

Сучасний розвиток інститутів демократії: парламентський контроль

Повернення довіри до влади – ось основне завдання, що вирішується в процесі демократичного дискурсу в сучасному суспільстві. Повернення довіри, основаної не на інерційному русі суспільства, що остерігається радикальних реформ та докорінної зміни з великими труднощами усталеного улаштування свого побуту, а довіри, що народжується під час демократичного дискурсу та відкриває нові перспективи розвитку суспільства і шляхи вирішення завдань, які постали перед ним.

У цих умовах об’єктивно повинна зростати роль функції парламенту – парламентського контролю, адже вона визначає його соціальне призначення не меншою мірою, ніж законодавча функція.

Іманентний контроль парламенту. Він входить у саму суть парламенту. Не випадково парламент ототожнюється з поняттям відповідального правління. Парламентський контроль як елемент системи стримувань і противаг належить до тих інститутів демократії, які здатні захищати суспільство від “мутації” верховної влади, її переродження. Але за своїм значенням, за своїми конституційними завданнями він виходить за рамки принципу поділу влади, впливаючи на суспільно-політичне життя держави в цілому, сприяючи розвитку інститутів громадянського суспільства, нових форм взаємодії держави та суспільства. Саме парламентський контроль здатен підняти роль парламенту як демократичного та контролюючого центру державної влади, гаранта публічності й відкритості політичного життя.

Влада не здатна реформувати сама себе. Тому необхідні нові форми громадського впливу на владу. Не “інтернет-революції”, а відродження традицій соборності, повернення до всенародних обговорень ключових питань організації та функціонування влади. І саме парламент має стати демократичним центром цих процесів.

Найбільш оптимальний шлях удосконалення парламентського контролю – це шлях еволюційний, не той, що підриватиме конституційний баланс гілок влади, а який дозволить парламенту більш повно реалізувати свій конституційний потенціал контрольних повноважень.

Природа парламенту як органу народного представництва визначає необхідність розвитку демократичних основ його організації і діяльності, встановлення гарантій реалізації політичної свободи, політичного та ідеологічного різноманіття, багатопартійності, а також розвитку інститутів громадянського суспільства, які б забезпечували громадський контроль за публічною владою. В умовах, коли сучасне суспільство перебуває в постійно розвивальному процесі демократизації, виникає загроза, що виходить від демократичної більшості: прийняття рішень без урахування думки тих, хто перебуває в меншості, ігнорування їх аргументів, небажання йти на діалог. Наявність стійких партійних фракцій, що розділяють депутатський корпус за мотивами партійної належності, загострює цю проблему. Німецький державознавець, представник юридичного позитивізму Г.Еллінек, на початку ХХ ст. писав, що це "...загрожує великою небезпекою усій цивілізації".

Депутати, обрані в парламент за партійними списками і які створили в органі народного представництва фракції, що мають свої партійні завдання та цілі, не повинні забувати, що вони, насамперед, представники народу, а не тієї чи іншої партії, що парламент – загальнонародний єдиний орган, зобов'язаний слугувати передусім народним інтересам, а не вузькопартійним.

Сучасний законодавець повинен не лише визнавати права тих, хто опинився в парламентській меншості в результаті виборів, а й передбачити систему їх гарантій, спрямованих на створення умов для демократичного дискурсу, для процесу виявлення і формування волі всього народу, прийняття рішень не за формулою – "наша фракція знає, чого хоче народ", а шляхом участі в його виробленні та прийнятті всіх, хто наділений довірою народу.

Крім того, необхідне пряме звернення до народу: сучасні інформаційні технології відкривають для цього широкі можливості. Їх необхідно використовувати й активно застосовувати в парламентській діяльності.

Звертаючись до питань розвитку та поліпшення діяльності народного представництва, необхідно, як видається, опиратися у своїх пропозиціях та проектах на ідеї соборності, "симфонії гілок влади", які стосуються тих цінностей, тих історичних та національних традицій, що визначають ідентичність народу, духовну першооснову його історичного шляху, оскільки "ідеї – це трансцендентні реальності. Вони праобразу буття та силові центри історії".

У соборному представництві, в "симфонії гілок влади", як показує історія, знаходила своє втілення ідея єдності гілок влади, влади з народом, влади та "землі". Вбачається, що сучасне народне представництво України, глава дер-

жави та уряд повинні прагнути до такої єдності, бо воно робить державу стійкою, сильною і водночас відповідальною перед громадянським суспільством.

Майбутнє демократії та парламентських систем: погляди зарубіжних мислителів

Проблема розвитку демократії, парламентаризму і представницьких інститутів завжди займала особливе місце в проблемному полі як вітчизняної, так і зарубіжної політичної науки. На рубежі XX і XXI ст. інтерес до цього сегмента політичного знання почав “зростати по експоненті”, що пов’язано із стремлінням наукового співтовариства проаналізувати історичні уроки минаючого століття, а також із запитамі західної цивілізації, яка культивувала саме цей тип політичного режиму. Ці запити витікали, передусім, із прагнення до розуміння того, що чекає на демократію в майбутньому, чи зміняться механізми політичної участі та представництва, чи буде парламентаризм відігравати настільки важливу роль у політичному процесі зарубіжних країн після приходу нового тисячоліття.

Одне з найпопулярніших трактувань майбутнього політики в XXI ст. належить американському політологу та журналісту Ф.Фукуямі, відомому насамперед як автор концепції “кінця історії”. З погляду Фукуями, нове тисячоліття буде характеризуватися відсутністю війн і міжнародних конфліктів, поширенням демократичних режимів і формуванням глобальної взаємозалежності. Варто відзначити, що ідеї про “кінець чогось” завжди займали особливе місце в американській політичній думці: зокрема, після Другої світової війни сформувався концепція “кризи і кінця ідеологій”, прихильники якої стверджували, що всі класичні ідеології не виправдали себе, від них слід відмовитися і намагатися будувати світ деідеологізованої політики. Та історія доводить нам зворотнє: класичні ідеології перетворилися на “неоверсії” самих себе, а кінець історії відкладається на невизначений період. Проте Фукуяма зазначає, що демократії доведеться стикнутися з певними викликами та з конкретними ворогами: азійським авторитаризмом, націоналізмом, ісламом і необільшовизмом. І для того щоб вийти переможцем із цього протистояння, демократії необхідно буде консолідуватися на чотирьох рівнях:

по-перше, це консолідація ідеології, яка доведе, що демократія є найефективнішим політичним режимом і тому більше інших претендує на легітимність;

по-друге, це реформування політичних інститутів, яке повинно включати в себе створення нових конституцій, що підтримують демократичні системи, а також консолідацію демократичних партій, які, як вважає американський політолог, сьогодні “розкидані” на політико-ідеологічній арені;

по-третє, це консолідація і прискорений розвиток структур громадянського суспільства, які повинні створюватися спонтанно і ні в якому разі не формуватися “зверху”;

по-четверте, це консолідація культурних уявлень, які Фукуяма визначає як “араціональну етичну звичку”. Саме четвертий рівень консолідації культури є найбільш важливим, оскільки він породжує у свідомості людей прагнення до участі в політиці і надання впливу на процес прийняття політичних рішень.

Фукуяма також задається питанням про те, які небезпеки можуть визрівати і всередині демократичної доктрини. На його думку, рубіж століть характеризується “смертю марксизму” і остаточним крахом лівої ідеології. Але це аж ніяк не дає позитивного ефекту для демократії, оскільки за відсутності лівого полюса вона може почати “дрейфувати” вправо, і світова історія знає приклади й наслідки такого дрейфу, досить згадати так звану консервативну хвилю на Заході, що мала місце в 1980-ті рр.

Ще один видатний представник американської політичної думки та журналістики наших днів, С.Хантінгтон, якого традиційно відносять до пізніх представників традиції політичного реалізму, також не залишив без уваги питання про майбутнє демократії, хоча його популярність у світовому масштабі пов’язана, насамперед, із концепцією “зіткнення цивілізацій”. Як і Фукуяма, Хантінгтон вважає, що демократії в XXI ст. належить пройти стадію консолідації, яка повинна послідовно змінити процес експансії демократичних режимів. На його думку, світ зараз перебуває під владою третьої хвилі демократизації, яка почалася в 1974 р., але в потенціалі цієї хвилі є свої межі. І якщо тенденція демократизації не “застигне” на певній фазі свого розвитку, західна цивілізація стане жертвою контртенденції, поєднаної з антидемократичними трендами. Саме тому вкрай важливим Хантінгтон вважає зміцнення існуючих демократичних інститутів і відмову від крайніх форм пропорційного представництва. Якщо Заходу вдасться уникнути формування контртенденції та консолідувати існуючі демократичні режими, людство отримає шанс на реалізацію основних прав і свобод, підсумком якої стане так званий демократичний світ, прихильники якого вважають, що демократії не воюють між собою.

Ідеї Ф.Фукуями та С.Хантінгтона в цілому можуть бути зведені до спільного знаменника – консолідація демократії та створення нових політичних інститутів, які зберігали б позитивний досвід минулого і могли б адекватно реагувати на виклики майбутнього. Такі погляди характерні для сучасних представників англо-американської політичної журналістики. Подібної точки зору дотримується і оглядач газети “The Guardian” британець В.Хаттон, автор гучних робіт “Письмена на стіні” та “Ми і вони”. Хаттон, як і Хантінгтон, протиставляє східну та західну цивілізації, вважаючи, що основним опонентом останньої є Китай, який претендує на наявність нібито демократичної політичної системи. На думку Хаттона, недолік демократії призводить до економічних проблем і заводить соціальні системи в глухі кути інформаційної революції (наприклад для доступу до мережі Інтернет в КНР громадянам необхідно отримувати дозвіл у поліції).

Американський публіцист Ф.Закарія вважає, що демократія в сучасному світі далеко не завжди ліберальна, і більшість помиляється, ставлячи знак тождності між поняттями “демократія” та “лібералізм”. Закарія відзначає, що в деяких країнах, які називають себе демократичними, насправді спостерігається формування ліберальних автократій. Більш того, “розподіл” демократії на світовій арені нееквівалентний: у західних країнах демократія присутня в надлишку, в інших регіонах світу її, навпаки, не вистачає. Ця обставина призводить до дихотомії між ліберальним конституціоналізмом і тенденцією до демократизації, що також породжує певні “перекоси” в демократичному транзиті та еволюції транснаціоналізму. На думку Закарії, ідеальний варіант розвитку демократії майбутнього – делегованість і республіканська форма правління.

Водночас у сучасній політичній думці зарубіжних країн можна виявити чимало більш радикальних точок зору, що стосуються майбутнього демократії та парламентських систем.

Футуролог Е.Тоффлер, автор циклу популярних праць про суспільство майбутнього (“Футурошок”, “Третя хвиля”, “Метаморфози влади”), вважає, що демократію в новому тисячолітті чекають масштабні зміни, пов’язані, насамперед, із крахом політичної ієрархії та заходом ери технократів, які ретельно оберігали “вертикальні” владні структури. Тоффлер зазначає, що сама суть політичної влади не зміниться, але вона “зрушиться”, відійде від політичних структур минулого. Новий етап розвитку політичних систем буде характеризуватися так званою адхократією (від лат. *Ad hoc* – “для цього”, з нагоди, випадково). Адхократія передбачає відсутність формальних і структурно цілісних політичних інститутів і, навпаки, спирається на тимчасові комітети та робочі групи, завдання яких полягає у вирішенні приватних і конкретних проблем, після чого ці політичні актори самоліквідуються.

Демократія в нову еру виявиться у владі мережевих структур, що, у свою чергу, змінять і саму її суть. Тоффлер описує цю трансформацію в трьох вимірах.

По-перше, це принцип меншості. Демократія більше не буде існувати як влада більшості, оскільки більшість не піддається мобілізації. Навпаки, ми станемо свідками становлення конфігуративно демасифіційованого суспільства, що складається з міриадів меншин, які, у свою чергу, зажадають створення нових інститутів для вирішення конфліктів між ними. Ці інститути повинні дати співтовариствам можливість формування міні-мажоритарних форм правління.

По-друге, це принцип напівпрямої демократії. Політичні процеси в майбутньому будуть характеризуватися відмовою від представництва інтересів і бажанням приймати власні політичні рішення в рамках тимчасових комітетів з окремих питань.

І, нарешті, *по-третьє*, це принцип поділу відповідальності між національним та регіональним рівнями влади, що є логічним наслідком зміни структу-

ри політичної еліти. Крім того, особливого значення набудуть ті рішення, які будуть прийматися на транснаціональному рівні реалізації політичної влади.

Ще одна яскрава постать у науковій еліті сучасних США – лінгвіст і скептик Н.Хомський, який вважає, що демократія стала на неправильний шлях розвитку, що характеризується “згодою без згоди”. На його думку, демократія повинна ґрунтуватися на згоді керуючих з питань легітимності та ефективності демократичних режимів. Проблема сучасного етапу розвитку демократії полягає в тому, що більшість усувається зі сфери політичного, а демократичний режим перетворюється на елітарний, залишаючи за собою тільки “метод прийняття політичних рішень і конкурентної боротьби за голоси виборців” (Й.Шумпетер, австрійсько-американський економіст, політолог, соціолог, історик). До того ж сучасна демократія постійно використовує маніпуляції масовою свідомістю, і маніпулювання стає стандартною рисою демократичних суспільств (Хомський наводить непідтвержені дані про те, що 1/6 ВВП США – витрати на маркетинг і рекламу). Усе це, зрозуміло, веде демократію до кризи, підсумком якої стане своєрідний тест на легітимність, який доведеться скласти не тільки рішенням, що приймаються демократичними урядами, а й самим демократичним інститутам. Результати цього тесту покажуть, чи може і далі існувати подібний тип політичного режиму.

Ще одне нестандартне трактування майбутнього демократії може бути виявлене в комунітарних теоріях політики, насамперед, у концепції американського соціолога А.Етціоні. Комунітаризм сформувався наприкінці 70-х рр. ХХ ст. як альтернатива та відповідь неолібералізму. Комунітаристи вважають, що в основі соціальних систем лежать не бажання і цілі окремих людей, а пріоритети та інтереси спільнот, ком’юніті, які можуть формуватися в будь-якому секторі суспільно-політичної структури. Етціоні, зокрема, зазначає, що дотримання інтересів окремих людей згубне, і завдання уряду полягає в тому, щоб знайти спосіб синтезу соціального порядку та особистої автономії. Такий синтез може бути досягнутий у рамках “трисекторної” моделі, що складається з держави, ринку, які будуть вирішувати інструментальні завдання, і безлічі ком’юніті, пріоритет яких – формування у людей моральної відповідальності за свої рішення. Більше того, нормативно-правові акти не повинні покривати абсолютно всі сфери прийнятих рішень. Навпаки, суспільству необхідний певний ступінь деполітизації та чіткої інституційної диференціації.

Особливе місце в дослідженнях майбутнього демократії і парламентських систем займає питання про побудову такого типу політичного режиму в багатоскладних товариствах із сегментарними відмінностями (насамперед у країнах Східної Європи). Одне з найбільш авторитетних трактувань цієї проблеми належить політологу А.Лейпхарту, автору концепції “консоціативної демократії”. На його думку, в основі демократичного процесу лежить спіль-

нотність і політика акомодатції. Але ці в цілому прості принципи постійно порушуються в багатоскладних суспільствах, які не так давно перейшли до демократичного способу управління.

Лейпхарт розробив чотири принципи побудови парламентської системи, які дають можливість уникнути політичних криз у демократичній еволюції:

по-перше, влада повинна здійснюватися великою коаліцією політичних лідерів, кожен з яких представляє окремих сегмент суспільства;

по-друге, представники сегментів повинні володіти правом взаємного вето, яке має реалізовуватися через правило “збіжної більшості”;

по-третє, головним принципом політичного представництва має бути пропорційність;

по-четверте, сегменти повинні бути автономні у внутрішній політиці.

Варто також відзначити, що ці принципи “спрацюють” тільки за певних умов – зразкова силова рівність трьох або чотирьох сегментів, помірний багатопартійність і малий розмір країни.

Деякі дослідники, наприклад, аргентинський політолог Г.О’Доннел і американський Ф.Шміттер, звертають увагу на проблеми переходу до демократичних режимів і питання про демократичний транзит. Згадані мислителі вважають, що демократичний транзит може здійснюватися чотирма способами: *нав’язаний перехід* (недемократична еліта встановлює нормативні правила, що визначають демократичний процес), *пактийований перехід* (результат угоди між конфліктуєчими політичними групами), *реформістський перехід* (мобілізація населення та встановлення демократичних інститутів “знизу”), і, нарешті, *революція*².

О’Доннел і Шміттер також відзначають, що ХХІ ст. стане епохою постліберальних демократій, в яких громадяни перестануть відігравати провідну роль у політичному процесі, а політична ініціатива перейде до колективних організацій. Підсумком цього переходу стане формування консолідованих демократій, що спираються не стільки на інститути політичного представництва, скільки на структури громадянського суспільства, профспілки та регіональний рівень влади.

Розглядаючи питання про майбутнє демократії та парламентаризму, не можна не згадати про ідеї відомого американського політолога Р.Даля, який вважається одним із “інтелектуальних локомотивів” теорій демократії сучасності. Даль – один з основоположників концепції плюралістичної демократії, його основний концепт – поліархія, “влада багатьох”, причому сам термін вкрай багатогранний і може розумітися як тип політичного режиму, як продукт демократизації, як нормативно-правова система і т.д.

² *Guillermo O'Donnell*. Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives. Prospects for Democracy / Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead. – 4 Vols. (The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 197.



За фактом же *поліархія* – це інститути, що забезпечують контроль над діяльністю політичної еліти. Існування цих інститутів можливе лише при виконанні критеріїв демократичного процесу: ефективна участь, рівне голосування, обізнаність про наявність політичних альтернатив, контроль за порядком денним, участь повнолітніх у політичному процесі.

Як видається на перший погляд, у теорії Даля немає нічого новаторського. Проте важливо розуміти, що “поліархія” і “демократія” не є тотожними поняттями; поліархія – це передумова, джерело істинної демократії, і більшість держав, які називають себе демократичними, за фактом існують як поліархічні, тож їм тільки належить перейти до демократії як такої.

8.5. Стратегічні комунікації в представницькій владі

Взаємодія влади і суспільства є основою для створення ефективної системи публічного управління в Україні. Публічне управління традиційно розглядається як вид соціального управління, суспільної діяльності та в контексті сукупності відносин: влади і політики, гілок влади між собою, виконавчої влади і місцевого самоврядування, органів публічної влади і суспільства тощо. У дослідженнях, що розглядають зазначені аспекти взаємодії, державна влада традиційного розуміється як механізм впливу на суспільство, тобто функціонування дихотомії “держава – суспільство” на основі механізму прямих зв’язків.



Механізм зворотних зв’язків у процесі взаємодії влади і громадянського суспільства – це постановка суспільних проблем перед владою та оцінка її діяльності. За таких умов в органів влади виникає можливість спільно із суспільством розв’язувати артикульовані суспільні проблеми, консолідуючи суспільство та підвищуючи ефективність публічного управління. Взаємодія – це процес взаємного впливу елементів один на одного, найбільш універсальна форма руху і розвитку.



Особлива роль у цьому процесі належить публічній владі та громадянському суспільству, а основу становить виникнення цілей знизу, від громадянського суспільства, що в умовах демократії є справжнім й актуальним джерелом формування цілей публічного управління. Тому публічне управління невід’ємне від взаємодії з усією системою організації і функціонування громадянського суспільства та існує в рамках взаємодії з ним, спільними зусиллями формуючи основу колективного і громадського життя.

Представницькі органи влади виникають тоді, коли неможливо зібрати в одному місці все населення чи застосувати постійно безпосередні органи прямої демократії. Термін “представницькі органи влади” означає представ-

ництво потреб та інтересів громадян в органах влади обраними на те уповноваженими представниками – депутатами.



Представницька влада – сукупність повноважень, делегованих народом (його частиною) своїм обраним представникам, які об'єдналися в спеціальній колегіальній установі (парламент, місцева рада) на певний, визначений у законодавстві термін; сукупність представницьких органів влади.



Характерною особливістю представницьких органів влади є їх виборність у формуванні та колегіальність у здійсненні повноважень (форми, методи). Представницька влада характеризується природою влади та способом її здійснення, тобто це не лише законодавча влада, адже вона також наділена нормотворчими, контрольними, розпорядчими та іншими повноваженнями.

Сутність представницької влади охарактеризував ще Ш.Монтеск'є, зазначивши, що народ має робити через своїх представників усе те, що він прагне зробити сам. Найбільша перевага представників таких органів влади полягає в тому, що тільки вони здатні детально обговорити і вирішити справи, до чого народ у цілому не є підготовленим. Професійність представництва, його спроможність прийняти, коли це необхідно, компромісні рішення, які відображають точку зору різних політичних сил, дає змогу запобігти внутрішнім конфліктам. Д.Мілль стверджував, що “представницька система врядування – ідеальний тип найдосконалішого політичного устрою, а з цього випливає, що ступінь адаптації певної людської спільноти до представницького врядування залежить від рівня загального розвитку цієї спільноти. Якщо цей рівень постійно занепадає, то така форма врядування загалом буде для неї менш прийнятною”.



Представницька система врядування, на думку П.Ворони, – ідеальний тип найдосконалішого політичного устрою, але з українських реалій випливає, що ступінь адаптації певної людської спільноти до представницького врядування залежить від рівня загального розвитку цієї спільноти. В українських реаліях це має важливе значення, адже адаптація посттоталітарного суспільства до представницької системи залежить великою мірою від місця, яке посідає громадянин у системі влади, і від його позиції щодо неї, а найбільше від того, у який спосіб чи якою мірою він може її контролювати.



Система представницької влади відповідно до Конституції України та законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення” представлена органами первинного і вторинного представництва населення. Органи первинного представництва обираються виборчим корпусом, тобто безпосередньо грома-

дянами: Верховна Рада України, Президент України, міські, сільські, селищні ради та голови і голови об'єднаних територіальних громад. Органи вторинного представництва обираються, призначаються первинними органами: Кабінет Міністрів України, Верховний і Конституційний суди, Центральна виборча комісія тощо.



До функцій первинних органів представницької влади, поряд з іншими важливими функціями, належить створення вектора розвитку держави, формування головних стратегічних орієнтирів та делегування відповідних повноважень у цьому напрямі. Зокрема, до функцій парламенту відносять: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики та їх обговорення і нерідко вирішення в парламенті; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку; заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України до народу про внутрішнє і зовнішнє становище України; повноваження у сфері державотворення тощо.

На представницькі органи влади покладається важлива функція – формувати майбутнє країни, нації, суспільства, забезпечувати національну безпеку, формулювати і вирішувати стратегічні завдання й управляти майбутнім. Як зазначає Г.Почепцов, “державна наближає власне майбутнє, коли займається ним, вона буде чуже майбутнє за чужим сценарієм, коли не звертається до проблематики майбутнього та не розробляє власної стратегії”.

Важливе місце для забезпечення представницької демократії відводиться комунікаціям, рівень відкритості яких впливає на ефективність такої форми врядування. У зв'язку з цим протягом останнього десятиріччя науковцями обґрунтовується необхідність запровадження інноваційних форм взаємодії влади і суспільства – стратегічних комунікацій, сутність яких полягає у скоординованому та належному використанні комунікаційних можливостей держави, спрямованих на просування її цілей, акумуляції ресурсів органів влади та громадянського суспільства.



Стратегічні комунікації – це процес координації та синхронізації комунікацій і дій, спрямованих на встановлення довіри до органів влади та довготривалих взаємозв'язків між державою та її внутрішніми і зовнішніми аудиторіями.



Представницькі органи влади задають стратегічний вектор розвитку держави, формують відповідну державну політику, забезпечують скоординованість діяльності органів влади, у тому числі й комунікаційної, та адекватне використання можливостей і ресурсів для досягнення визначених ними стратегічних цілей. Для представницької влади стратегічні комунікації мають важливе значення в аспекті за-

безпечення збереження кредиту довіри виборців та формування довіри як стратегічного ресурсу розвитку. Довіра до влади, як стратегічний ресурс, перш за все, полягає в обговоренні, тобто консенсусному характері прийняття нормативних рішень представницькою владою. Зближення різних позицій та інтересів різних верств суспільства відбувається шляхом артикуляції та дискусії, що сприяє їх трансформації у загальнонаціональний інтерес.

Сфері публічності, що виникає у діяльності народних представників, як зазначає Дж. Коен, притаманна певна роль у просвітництві та вихованні громадської думки, оскільки вміщена в ній істина не є заздалегідь відомою, а виникає під час дискусії одночасно з виникненням тих властивих державним діячам чеснот, які можуть слугувати за зразок для громадськості. Адже основним індикатором публічної сфери є здатність до колективної дії, що заснована на артикуляції загальних інтересів приватних осіб шляхом постійної раціональної дискусії.



Стратегічні комунікації забезпечують здатність представницькій владі вносити режимні, інституціональні, макроструктурні зміни в державі та зміни суспільної атмосфери і соціальних настроїв. Вони мають такі характеристики і спрямовуються на:

- досягнення запланованих стратегічних ефектів, створення нових символів та смислів;
- закріплення поведінкових патернів (стереотипних поведінкових реакцій) суспільства;
- реалізацію довгострокової державної стратегії розвитку, тобто стратегічні комунікації мають бути частиною стратегії розвитку у вигляді окремого плану дій;
- інтеграцію всіх заінтересованих у досягненні стратегічних цілей сторін до комунікаційного процесу;
- когерентність і синергію влади та суспільства, тобто синхронізацію дій, наративів, повідомлень у просторі та часі;
- інтеграцію з діями, тобто стратегічні комунікації передають інформацію не лише як повідомлення, а також як і дію, тобто відбувається комунікування діями.

К.Пол визначає, що стратегічні комунікації – це, передусім, вплив, що містить правду, прихильність до достовірності. Він ототожнює їх із “доброчесними переконання”, на відміну від обману, маніпуляції, пропаганди як неадекватних форм впливу, що є нестійкими в сучасному інформаційному середовищі та підривають довіру як до нинішніх і майбутніх дій, так і до вже докладених зусиль. Тому метою стратегічних комунікацій є переконання, закріплення поведінкових патернів, управління поведінкою, вплив і віра у стратегічні цілі. Вони не повинні сприйматися тільки як інструмент боротьби чи

протидії, оскільки основна їх мета – мінімізувати потенційні ризики та кризи у досягненні визначених стратегічних цілей. Стратегічні комунікації означають обмін (під час обговорення) смислами/ідеями на підтримку національних цілей (тобто стратегічно).



Ще однією важливою характеристикою стратегічних комунікацій є узгодженість дій, тобто координація зусиль усіх суб'єктів комунікаційного процесу/процесів, що передбачає наявність єдиного центру з вироблення стратегічних цілей, наративів і синхронізації дій. Узгодженість дій полягає у зосередженості держави та її органів щодо здійснення постійних комунікацій із суспільством з метою створення, зміцнення чи збереження сприятливих умов для просування національних інтересів, використовуючи скоординовані програми та плани, які синхронні з діями всіх інститутів публічної влади. Ідеться про те, що важливе місце мають скоординованість і синхронізація комунікаційної діяльності суб'єктів публічного управління для досягнення цілей держави та залучення цільових аудиторій, на потреби та реакцію яких варто опиратися у процесі реалізації державної політики і реалізації стратегій розвитку.



Стратегічні комунікації також визначаються як окремий вид діяльності, що охоплює такі основні напрями: зв'язки з громадськістю, публічна дипломатія, внутрішня комунікація, зв'язки зі ЗМК, інформаційні операції, психологічні операції, дії в кібернетичному просторі (включаючи соціальні мережі), залучення ключового лідера до проведення інформаційних заходів, інформаційна безпека тощо. Для розвитку представницької демократії саме зазначені компоненти мають важливе значення, адже вони передбачають “інтерацію”, соціальну взаємодію індивідів у групі та суспільстві за допомогою різних засобів (символів, знаків, мови).



Для ефективної підтримки стратегічних цілей держави важливе значення має сутність комунікації як основи спілкування, яке відбувається у чотирьох сферах: фізичній, інформаційній, соціальній, когнітивній.

Фізична сфера – місце, де відбувається дія, на яку спрямований комунікативний вплив. Інформаційна сфера – місце, де інформація створюється, обробляється і передається. Соціальна сфера – інформація інтерпретується через історичний, культурний, політичний і соціальний досвід. Когнітивна сфера – створюється розуміння у свідомості людей.

Повідомлення, певні дані із фізичного простору передаються через інформаційний рівень, що опосередковано соціальною сферою, можемо навіть деталізувати – гуманітарною сферою і далі інтерпрету-

ються на когнітивному рівні. Тлумачення слів і вчинків може призвести до певних змін у поглядах і поведінці, в ідеалі на підтримку визначених стратегічних цілей. Тому для забезпечення такого трансферу слів і повідомлень має бути чітке дотримання правил та умов здійснення комунікаційного процесу, тобто принципів.

В основу стратегічної складової комунікацій, як зазначає Е.Голдман, покладено управління сприйняттям. Найважливішу роль має відігравати координація інформаційних потоків, ідей, дій і рішень, що спрямована на приведення сприйняття цільових аудиторій у відповідність із цілями державної політики.



Комунікації стають стратегічними за таких умов:

- ключові повідомлення адаптовані до багатьох диверсифікованих цільових аудиторій (а не до найзагальнішої, чи, навпаки, однієї вузької аудиторії);
- комунікації здійснюються безперервно впродовж тривалого відрізка часу (а не одиничним чином у визначений момент часу);
- комунікації зосереджені на інтересах і потребах реципієнтів (а не відправників);
- ключові повідомлення, рішення та дії вибудовані й координуються в єдиному руслі для досягнення стратегічних цілей.



Принципи стратегічних комунікацій – це основоположні ідеї, засади та правила, що є підґрунтям для поведінки всіх суб'єктів стратегічних комунікацій та учасників комунікаційного процесу й інформаційних відносин, діяльність яких регулюється законодавством України.



Принципи стратегічних комунікацій поділяються на змістові: зв'язок із документами державного стратегічного планування, правдивості, доступності та відповідності цінностям і ментальним уявленням окремих груп суспільства; організаційні: кваліфікованого управління лідером, діалогу, масштабності, узгодженості дій, спрямованості на результат, правильності вибору аудиторії, повідомлення, часу та місця, безперервності. Зазначені принципи мають бути покладені в основу комунікаційної діяльності органів представницької влади для досягнення стратегічних цілей.

Стратегічні комунікації передбачають певний план комунікаційних дій, розроблений сценарій, сукупність проектів, реалізація яких повинна здійснюватися за допомогою традиційних каналів та інструментів комунікацій. Тому основне місце в теорії стратегічних комунікацій посідає наратив, або стратегічний наратив, що є їх змістовим ядром – переконливою сюжетною лінією, що забезпечує системність комунікаційного процесу та цілеспрямований

вплив. Основне призначення визначеного сюжету полягає в поясненні певних подій, ситуацій і явищ аргументовано, із тлумаченням причин і наслідків, тобто формуванням власної “картини світу”. Стратегічні наративи формуються з урахуванням існуючих у суспільстві уявлень та цінностей, тобто вибудовуються або посилюються з ідей і думок, що вже циркулюють серед громадськості та пропонують інтерпретацію ситуації, розвиток подій, формулюють відповіді на існуючі інформаційні запити відповідно до стратегічної мети. Ще одним призначенням стратегічного наративу є формулювання кінцевої мети, стану, пропозицій способу їх досягнення шляхом забезпечення громадськості розумінням і сенсом.



Стратегічний наратив – це ідеологічна основа стратегічних комунікацій, що формується залежно від сфери його застосування, існуючих уявлень і цінностей цільових аудиторій, стратегічної мети процесу нарації тощо; він ідентифікує функції висловлювань/публікацій/месиджів, здійснює аналіз переконань наратора (органу представницької влади), чітко встановлюючи його мету та завдання.

Стратегічний наратив визначається як метарозповідь, на утвердження якої у цільових аудиторіях і спрямована вся діяльність стратегічних комунікацій, оскільки осьовий контентний елемент усієї інформаційної діяльності держави та його утвердження у цільових аудиторіях (внутрішніх і зовнішніх) і спрямовує діяльність усіх комунікаційних можливостей держави. Розрізняють такі рівні наративів: гранд-нاراتив, стратегічний наратив, наратив, месидж/повідомлення.



Наративи мають тісний зв'язок з ідеологією в процесі певної суб'єктивації світу та формування національного ментального уявлення про світ, історію та майбутнє. Головною цінністю стратегічних наративів є їх здатність порівняно безконфліктно поширювати основні ідеї, організовувати, коригувати, конструювати поведінку акторів на засадах відданості певним цілісним системам, що становлять основу наративу, та ідеології, тобто стратегічні наративи є тими інструментами, за допомогою яких держави, корпорації, недержавні структури тощо артикулюють свої інтереси та цінності.

Наративи стратегічного порядку в публічному управлінні відіграють провідну роль у “нав'язуванні” суспільству офіційно схваленої сукупності норм, правил та зразків поведінки, що має тісний зв'язок із національною ідеологією.



Державна ідеологія – це цілісна систематизована сукупність ідей, цінностей і уявлень, які є основою для консенсусу формування суспільства із об'єднання окремих груп населення, основою для усвідомлення та оцінки ставлення людей до дійсності й держави, засадами визначення цілей соціокультурного розвитку держави на конкретному історичному етапі.



Ідеології відводиться провідне місце в державотворенні, адже в цьому процесі вона визначається як сукупність, набір теоретично-обґрунтованих ідей, принципів, норм, установок, ідеалів, цілей, що сприймаються всіма громадянами країни. Також ідеологія визначається як сукупність філософських, політичних, правових, моральних, релігійних, мистецьких поглядів, що характеризують те чи інше суспільство, партію. Власне ідеологія слугує тією сполучною ланкою, що сприяє консолідації нації, соціально-економічному та культурному розвитку.

Узагальнено ідеологія за зовнішніми ознаками, на думку Г.Музиченко, визначається як:

- сукупність або система ідей, що циркулює в суспільстві, явище суспільного життя, ментальний конструкт, що народжений свідомістю (індивідуальною, груповою, національною тощо);
- інтелектуальний продукт, вироблений ідеократією, що “матеріалізується” в політичних програмах, на сторінках наукових, публіцистичних творів, у ЗМІ, у мовленнєвій риторичі тощо;
- суспільний інтегратор і координатор у відцентрово спрямованій свідомості окремих соціальних груп. Як держава виступає інтегратором і координатором суспільного буття, так ідеологія є координатором та інтегратором свідомісного та світоглядного полів, що взаємодіють і взаємозалежать від потреб, інтересів та цінностей людського життя.



Національний стратегічний наратив – гуманізаційний механізм реалізації національної ідеї та результат діяльності ідеологічної еліти (науки, культури, духовенства).

Український стратегічний наратив не тотожний “національній ідеї”, це не одне конкретне повідомлення чи месидж і тим більше, не один текст, це, насамперед, непублічна інструкція про те, як з наявного конструкту історичних міфів, різноманітних маркетингових підходів, популярних ідей, суспільних настроїв тощо утворити механізм продукування успішних історій, які будуть позитивно сприйняті українськими та зарубіжними цільовими аудиторіями. У процесі його розробки на державу покладається функція підтримки українських митців, представників культурно-мистецьких, освітянських, наукових еліт, які здатні продукувати ідеї у вигляді мистецьких, наукових, культурних продуктів та проектів у рамках визначеної державою системи координат.



Під час побудови наративу важливе значення має його зрозумілість відповідною цільовою аудиторією. Комунікація взаємопорозуміння, що забезпечується дотриманням правил “зрозумілої мови”, є особливо важливою для держави у переламні моменти, коли подальший розвиток суттєво визначається однаковим баченням мети. Завдання полягає у створенні умов для адекватного сприйняття проблем гро-

мадськiстю та формулювання мети й перспектив, якi будуть зрозумiлi суспiльству, накладають особливі вимоги на здiйснення комунiкування органiв влади.

Структура та побудова наративу в процесi комунiкацiї органiв влади i суспiльства визначається в чотирьох аспектах: як процес/нарацiя (комунiкацiйний процес органiв влади), з позицiї об'єкта/адресата нарацiї, реципiєнта (видiленi групи осiб), iз позицiї суб'єкта/наратора (орган влади або держава в цiлому) та як синтетичний наратив.

Алгоритм побудови наративу: характеристика елементiв наративу; визначення принципiв, що покладенi в основу створення наративiв; визначення мети наративу та передбачуваного ефекту/впливу на реципiєнта; вивчення власного наративного коду; з'ясування ключового месиджу, тобто що саме формує i конституює конкретний текст; iдентифiкацiя початкових та фiнальних точок оповiдання; вивчення причинно-наслiдкового зв'язку мiж складовими елементами; репрезентацiя наративу як певної кiлькостi послiдовностей, об'єднаних через поєднання, чергування або включення один в одного; визначення нарацiї, наратора та адресата нарацiї; застосування наративу як структури i процесу структурування, об'єкта i дiяльностi, продукту i процесу його виробництва; закладення динамiчних характеристик трансформацiї наративу залежно вiд меж наративного дискурсу.

Висновки до роздiлу 8

Як висновок видiлимо двi основнi лiнii, навколо яких формуються уявлення про майбутнє демократiї та парламентських систем у зарубiжнiй полiтичнiй науцi.

З одного боку, це концепцiї та пiдходи, iснуючi переважно в американськiй полiтичнiй публiцистицi, якi акцентують увагу на тому, що демократiя залишиться демократiєю, якщо їй вдасться згуртуватися, консолiдуватися в протистояннi з iншими полiтичними режимами.

З другого боку, це бiльш радикальнi трактування еволюцiї демократiї та парламентаризму, автори яких вважають, що демократiя не збереже свiй нинiшнiй вигляд i зазнає масштабних змiн, викликаних соцiально-полiтичними процесами в новому тисячолiттi.

Який найбiльш вiрогiдний сценарiй еволюцiї демократiї? Лише iсторiя, яка за влучним визначенням Г.Моргентау³, є випробувальним полiгоном для теорiй, дасть остаточну вiдповiдь на це питання⁴.

³ Ганс Моргентау – американський науковець, засновник теорiї полiтичного реалiзму в мiжнародних вiдносинах.

⁴ Morgenthau Hans J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Second Edition, Alfred A. Knopf: New York, 1955.

Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Визначте класифікацію парламентів відповідно до їх повноважень або компетенцій.
2. Поясніть, чому традиційною системою побудови зарубіжних парламентів є бікамералізм (двопалатність).
3. Проаналізуйте англосаксонську та континентальну традиції в організації структури парламентів.
4. Розкрийте сутність поняття глибинної демократії та методу “Світова робота”.
5. Здійсніть порівняльний аналіз класичної та глибинної демократії.
6. Що таке парламентська та урядова криза і які існують механізми її подолання?
7. Чи є глава Української держави учасником законодавчої влади?
8. Охарактеризуйте недоліки демократії.
9. Поясніть сутність поняття “тетерархія”.
10. Принцип глибинної демократії.
11. Назвіть основні загрози руйнації парламентаризму.
12. Укажіть системні наслідки руйнування парламентаризму як переваги законодавчої гілки над виконавчою.
13. Обґрунтуйте втрати системи прийняття рішень за відсутності парламентської дискусії щодо законопроектів.
14. Охарактеризуйте роль стратегічних комунікацій у забезпеченні представницької демократії.
15. Охарактеризуйте зв’язок стратегічних наративів з державною ідеологією та національною ідеєю.
16. Визначте функції первинних і вторинних органів представницької влади.

Орієнтовна тематика індивідуальних завдань

(есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо)

1. Основні способи формування верхніх палат у зарубіжних парламентах.
2. Правове становище депутата парламенту зарубіжних країн.
3. Особливості законодавчих і контролюючих функцій сучасних зарубіжних парламентів.
4. Сутність гібелінського і гвельфського проектів розвитку об’єднаної Європи.
5. Парадокс наднаціональних еліт.
6. Парадигма глибинної демократії.
7. Іманентний контроль парламенту.
8. Принципи побудови парламентської системи, які дають змогу уникнути політичних криз у демократичній еволюції.

9. Поліархія як принцип контролю над діяльністю політичної еліти.
10. Монобільшість у Верховній Раді України: причини появи та основні ознаки.
11. Сучасний парламентаризм в Україні: реалії й тенденції.
12. Наслідки руйнації парламентаризму: світовий та вітчизняний досвід.
13. Стратегічні комунікації в діяльності органів представницької влади.
14. Структура та підходи до побудови наративів.
15. Функції стратегічних комунікацій у процесі досягнення стратегічних цілей.

Тематика круглих столів, дискусій

1. Американський та європейський парламентаризм: історія і сучасність.
2. Англосаксонська і континентальна традиції організації парламентів як специфіка західної демократії.
3. Правове і соціальне становище депутата європейського та українського парламентів: порівняльний аналіз.
4. Недоліки демократії та шляхи їх подолання.
5. Криза пізньої античності та пізнього феодалізму – уроки історії.
6. Майбутнє демократії та парламентських систем: погляди зарубіжних мислителів.
7. Український парламентаризм як запорука цивілізованості політичного процесу.
8. Основні виклики українського парламентаризму.
9. Руйнація українського парламентаризму: причини й наслідки.
10. Стратегічні комунікації як інноваційний інструмент взаємодії влади і суспільства.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Дамоклів меч демократії. Як працює громадянське суспільство у Швейцарії [Електронний ресурс] // Укр. час. “Тиждень”. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/World/78495>
2. Древаль Ю. Д. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Ю. Д. Древаль. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 184 с.
3. Джолос С. В. Проблема неефективності демократії / С. В. Джолос // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 7–11.
4. Еллинек Г. Права меншинства / Г. Еллинек ; под ред. М. О. Гершензо-на ; пер. с нем. Е. Троповского. – М. : Изд. М. и С.Сабашниковых, 1906. – 56 с.

5. *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века / Элвин Тоффлер ; пер. с англ. науч. ред., предисл. П. С. Гуревича. – М. : ООО “Изд-во АСТ”, 2002. – 670 с.

6. *Закария Ф.* Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами / Фарид Закария // *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – 383 с.

7. *Зеленська Ю.* Недоліки демократії / Ю. Зеленська, Ю. В. Панченко // Соціально-гуманітарні аспекти розвитку сучасного суспільства : матеріали Всеукр. наук. конф. викладачів, аспірантів, співробітників та студентів факту іноземної філології та соц. комунікацій, Суми, 19–20 квіт. 2012 р. / відп. за вип. В. В. Опанасюк. – Суми : СумДУ, 2012. – Ч. 2. – С. 160–164.

8. *Історія держави і права зарубіжних країн : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Л. М. Маймескулов, Д. А. Тихоненков, В. В. Россіхін, С. І. Власенко ; за ред. Л. М. Маймескулова. – Харків : Право, 2011. – 520 с.*

9. *Кирилюк Ф. М.* Новітня політологія : навч. посіб. / Ф. М. Кирилюк. – Київ : ЦУЛ, 2009. – 562 с.

10. *Ларина Е. С.* Элитарный парадокс / Е. С. Ларина // *Информ. войны.* – 2014. – № 3 (31). – С. 39–47.

11. *Милль Дж. Ст.* Рассуждения о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – М. : Социум, 2016. – 376 с.

12. *Минделл Э.* Альтернатива терапии: творч. курс лекций по процессуальной работе / Эми Минделл. – М. : Беловодье, 2011. – 400 с.

13. *Парламентаризм в Центрально-Східній Європі: історія, національні особливості, сучасні тенденції : зб. наук. пр. / НАН України, Київ. ун-т права, Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича (Львів) ; ред. : Ю. Л. Бошицький, М. Р. Литвин, І. Я. Соляр. – Київ : Ліра-К, 2015. – 192 с.*

14. *Політологічні аспекти державного управління : навч. посіб. / авт. кол. : К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Новакова та ін. / за заг. ред. О. М. Сича. – Івано-Франківськ : Місто НВІУ, 2013. – 352 с.*

15. *Теорія парламентаризму : навч. посіб. / М. А. Бучин, У. В. Ільницька, Л. О. Кучма, Я. Б. Турчин. – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2011. – 392 с.*

16. *Уроки демократії: світовий досвід для України. – Київ : Міжнар. центр перспект. дослід. – 2007. – 589 с.*

17. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. – М. : АСТ, 2003. – 603 с.

18. *Хома Н. М.* Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. для студ. вищ. закладів освіти. – 3-тє вид., стер. / Н. М. Хома. – Львів : “Магнолія 2006”, 2012. – 480 с.

19. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 1999. – 784 с.

20. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек / Фрэнсис Фукуяма ; пер. с англ. М. Б. Левина. – М. : АСТ, 2007. – 588 с.

21. *Higgс P.* Кризис и Левиафан. Поворотные моменты роста американского правительства / Р. Хиггс. – М. : Социум, ИРИСЭН, 2016. – 504 с.
22. *Шаповал В.* Конституційне право зарубіжних країн: Академічний курс : підручник / Володимир Шаповал ; М-во освіти і науки України. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 476 с.
23. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльов. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
24. *Шварцева М. І.* Становлення та розвиток Європейського парламентаризму / М. І. Шварцева // Актуальні проблеми права: теорія і практика = Topical issues of law : зб. наук. пр. / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, МОН України, Ін-т юриспруденції та міжнар. права. – Луганськ, 2013. – № 26. – С. 601–606.
25. *Шумпетер Й.* Капіталізм, соціалізм и демократія : пер. с англ. / Й. Шумпетер ; предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. – М. : Экономика, 1995. – 540 с.
26. *Шупбах М.* Світова Робота – Трансформація в Організаціях, Спільнотах, Бізнесі та Громадському Житті [Електронний ресурс] / М. Шупбах. – Режим доступу : <http://www.ddi.in.ua/uk/publikaciji.html>
27. *Arend L.* Patterns of democracy / L. Arend. – New Haven : Yale University Press, 1999. – 368 p.
28. *Lomzhets Y.* Parliamentarism as an institutions of modern democracy [Електронний ресурс] / Y. Lomzhets // Visegrad Journal of Human Rights. – 2018. – № 2 (Vol. 1). – P. 92–96. – Режим доступу: http://vjhr.sk/archive/2018_2/part_1/16.pdf
29. *Noam Chomsky.* Government in the Future / Chomsky Noam. – New York: Seven Stories Press, 2005. – 80 p.
30. *Etzioni A.* The Monochrome Society / A. Etzioni. – Princeton, 2001. – P. 336.
31. *Guillermo O'Donnell.* Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives. Prospects for Democracy / Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead. – 4 Vols. (The Johns Hopkins University Press, 1986). – P. 197.
32. Parliament and Parliamentarism. A comparative History of a European Concept / Ed. by P. Ihalainen, C. Ilie, K. Palonen. – New York, Oxford: Berghahn Books, 2016. – 340 p.
33. Parliamentarism and democratic theory. Historical and contemporary perspectives / Ed by K. Palonen, J. M. Rosales. – Opladen; Berlin; Toronto : Barbara Budrick Publishers, 2015. – 319 p.
34. The Politics of dissensus. Parliament in debate / Ed by K. Palonen, J. M. Rosales, N. Turkka. – Santander : Cantabria University Press, 2014. – 521 p.
35. *Robert A. Dahl.* A Preface to Democratic Theory. The American Political Science Review / A. Dahl Robert. – Vol. 50, No 4 (Dec., 1956). – P. 1134–1136.

ГЛОСАРІЙ

Адміністративно-управлінська еліта – прошарок суб'єктів владних повноважень, які займають керівні позиції в органах виконавчої влади, володіють вищим правовим, організаційним, політичним статусом.

Бікамералізм (фр. *bicamerism (bicameralism)*), від *bis* – два і лат. *camera* – склепіння, кімната) – двопалатна структура найвищого законодавчого органу в державі. За принципом **Б.** побудовані парламенти більшості країн світу, легіслатури (законодавчі органи) всіх (за винятком одного) штатів США. Здебільшого верхня палата виконує контрольну функцію щодо дій та рішень нижньої палати і уряду, в деяких країнах має право законодавчого вето. У федеративних державах вона здебільшого виконує функцію репрезентації і захисту інтересів суб'єктів федерації. У таких парламентах нижні палати, як правило, обираються безпосередньо населенням; членами ж верхніх палат стають внаслідок загальних виборів (сенат США), через делегування суб'єктами федерації (бундесрат ФРН, Росія), призначення (сенат Канади), спадкоємне наслідування (палата лордів у Великобританії) або ж у результаті складної комбінації процедур виборів і призначення.

Білль (законопроект) – є найбільш поширеною формою законодавчої пропозиції в США згідно з широким переліком питань.

Боярська дума – дорадчий орган, що діяв при князі. Постійно діюча інституція, склад і діяльність якої не регламентувалися жодним законом.

Верховна Рада України – єдиний загальнодержавний представницький колегіальний виборний однопалатний постійно діючий орган законодавчої влади України.

Вестмінстерська модель – демократична парламентська система державного управління, побудована на принципах державної моделі Великобританії. Свою назву отримала за назвою Вестмінстерського палацу, в якому проходять засідання парламенту Великобританії. Вестмінстерська система характерна для держав Співдружності Націй. Характерними рисами, що визначають Вестмінстерську систему, є: наявність глави держави, який має лише церемоніальні та представницькі функції; глава уряду призначається главою держави, і який є, як правило, головою політичної партії, що має більшість у парламенті; наявність механізму виконавчої влади, як правило, у формі кабінету, очолюваного главою уряду; наявність парламентської опозиції і багатопартійна система в країні; бікамералізм і допустимість унокамералізму; можливість для парламенту висловити недовіру уряду; можливість розпустити парламент та оголосити позачергові вибори.

Відповідальність – загальносоціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей.

Віче – загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ.

- Вотум довіри** (недовіри) – вияв шляхом голосування палатою парламенту (здебільшого нижньою) схвалення/несхвалення політичної лінії, певних дій або законопроекту уряду країни або окремого міністра. У політичній практиці вираження вотуму недовіри призводить до відставки уряду і формування нового уряду або до розпуску парламенту і проведення дострокових парламентських виборів. Ініціатива висунення питання про вотум недовіри може виходити від уряду, від парламентських фракцій чи груп депутатів.
- Гетерархія** – складна адаптивна система, що включає сильні стійкі мережеві (горизонтальні) зв'язки та пластичні, динамічні вертикальні зв'язки (організуючі ієрархії), чий конкретний склад залежить від внутрішніх чинників та змін зовнішнього середовища, тобто в основі будь-якої еліти лежать мережеві взаємодії, обумовлені загальним характером діяльності.
- Глибинна демократія** – нова процедура усвідомлення, яка ґрунтується на повазі різноманітності окремих людей і чутлива до змін станів свідомості.
- Громадянське суспільство** – суспільство, яке складається з вільних, незалежних від сваволі держави інститутів, здатних захищати свої права й інтереси.
- Громадянськість** – належність людини до держави, розвиненість соціальної свідомості й індивідуальної гідності, спроможність людини усвідомлювати власні інтереси і захищати їх зі знанням справи та з урахуванням інтересів усього суспільства.
- Демократичні компетентності** – динамічна система цінностей, знань, суджень, умінь, навичок, здатностей та особистісних якостей, що в сукупності дають можливість людині ефективно діяти на принципах демократії в умовах громадянського суспільства й реалізовувати свої демократичні права і свободи, а також сприяють вільному, гармонійному розвитку особистості.
- Демократичні цінності** – безпосередньо значимі для людини вимоги та ідеали суспільно-політичного життя. Вони ґрунтуються на принципі народовладдя, мають самостійний статус, схвалюються громадською думкою, втілюються у праві й філософії та передбачають відповідні їм норми поведінки.
- Демократія** (грец. *demos* – народ, *cratos* – влада; у буквальному перекладі з давньогрецької – “народовладдя”) – спосіб здійснення влади, організації суспільства й управління суспільними справами за участю та в інтересах народу.
- Депутат** (від лат. *deputatus* – надісланий) – особа, яку обирає група громадян до органів законодавчої (представницької) влади як за партійними списками, так і від окремих територій. Д. представляє інтереси громадян-виборців у владних структурах, має відстоювати їхні права, закріплені в Конституції та законах.
- Депутатський запит** – вимога народного депутата на інших депутатів чи комітету Верховної Ради України, що заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і

форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції (ч. 2 ст. 15 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Депутатські фракції (депутатські групи) – об’єднання депутатів, сформовані на основі партійної належності, до складу яких можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії.

Держава – всеосяжна організація в суспільстві і його офіційний представник.

Державна Дума – законодавчий орган Російської імперії, перший представницький орган влади в Росії за всю її історію.

Державне будівництво і місцеве самоврядування – галузь державного і соціального управління, що включає в себе комплекс державних і самоврядних функцій, форм та методів, спрямованих на керівництво політичним, правовим, економічним, соціально-культурним та іншими сферами суспільного життя.

Державне управління – 1) цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему державних органів, організацій та відповідних посадових осіб) на суспільні процеси, свідомість, поведінку й діяльність людей; 2) практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему відповідних структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу; 3) спосіб реалізації державної влади, яка поширюється на все суспільство (та на інші спільноти в межах проваджуваної державою міжнародної політики); 4) своєрідна “нервова система” суспільного організму, оскільки держава як “мозковий центр” посилає йому “імпульси – накази”; 5) різновид соціального управління, природу і специфіку якого визначають властивості, притаманні лише цьому виду управління.

Державне управління в широкому значенні – здійснюване державою управління справами суспільства. Це функція державних органів усіх гілок влади й відповідних державних установ та організацій, а також структур місцевого самоврядування.

Державне управління у вузькому значенні – управління справами суспільства органами виконавчої влади за посередництва відповідної форми виконавчо-розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності. У цьому значенні воно має чітко виражений організуючий, координуючий, розпорядчий характер.

Державно-політична еліта – відносно самостійна, привілейована група високопосадовців – керівників державного управління, – зобов’язана володіти та яка більш-менш володіє вагомими професійно-професійно-особистісними та соціальними якостями, що забезпечують їй участь у прийнятті та реалізації суспільно значимих політичних і державно-управлінських рішень.

Директорія УНР – найвищий орган державної влади відродженої Української Народної Республіки. Колегіальний орган, який діяв із 14 листопада 1918 р. по 10 листопада 1920 р.

Дисконтинуїтет – правило парламентської процедури, за яким усі законопроекти, що були внесені в парламент під час сесії, мають бути розглянуті до її завер-

шення; переносити їх на наступну сесію забороняється. Д. діє, наприклад, у Великій Британії, США. У Франції він не використовується, оскільки парламент працює постійно.

Діяльність народного депутата України – професійна трудова діяльність невиконавчого характеру з владним впливом на життя Українського народу, що здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради України й оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, яка має статус народного депутата, відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством.

Електронний парламент – законодавчий орган, який набуває більшої ефективності, прозорості, доступності та звітності завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям.

Еліта (фр. *elite* – найкраще, добірне) – провідна верства в суспільстві, яка здійснює керівництво, досягла значних успіхів у певних галузях суспільного життя і має інтелектуальну, вольову і моральну перевагу над іншими соціальними групами.

Еліта політична – відносно невелика, внутрішньо диференційована, інтегрована група осіб (або сукупність груп), що концентрує у своїх руках значну політичну владу; безпосередньо бере участь у прийнятті і здійсненні рішень, пов'язаних із використанням державної влади або дією на неї.

Законодавча процедура (законодавчий процес) – передбачений Конституцією і законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень.

Земства – органи місцевого (земського) самоврядування, створені згідно із земською реформою 1864 р.

Земський собор – вищий станово-представницький орган, який складався з двох частин: одна об'єднувала керівників вищої адміністрації, церковного керівництва, членів Боярської думи, начальників наказів, інша – виборних представників усіх станів.

Імідж політичного лідера – сконструйований яскравий, який запам'ятовується, образ політика з певним набором характеристик, затребуваних його послідовниками, прихильниками, симпатиками.

Імунітет депутатський та індемнітет – (лат. *indemnitas (indemnitas)* – захист від шкоди, забезпечення збереження; лат. *immunitas (immunitatis)* – звільнення від повинності, недоторканність), його привілей. Призначення І. д. та і. забезпечити ефективність діяльності парламентаря з метою максимальної реалізації ним свого мандата. Депутатський індемнітет визнано в усіх країнах. Однак у деяких з них він має дещо вузький зміст.

Інститути громадянського суспільства – суб'єкти, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини та спрямовані на утвердження громадянського суспільства; інститути, які об'єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини

у відповідній сфері і виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України.

Інтерпеляція (лат. *interpellatio*, букв. – переривання, порушення) – особливий вид запиту групи депутатів у деяких парламентських країнах до уряду або конкретного міністра з вимогою дати пояснення щодо внутрішньої або зовнішньої політики, яка проводиться ними, або з якогось окремого питання.

Квазіеліта (квазі – префікс, що означає “нібито” “позірний”) – 1) *вузьке значення*: група осіб, що наділена владними повноваженнями і має лише формальні ознаки “елітарності”; 2) *широке значення*: група людей, яка займає провідні позиції в політичній системі, але не відповідає сучасній моделі елітарних рис, не здатна виконувати належним чином свої функції. Такі еліти компенсують свою професійну неспроможність, інтелектуальну вбогість активною демагогічною діяльністю, вміло використовуючи інстинкти і стереотипи наговпу у своїх користюлюбних цілях.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України – добровільне об’єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій.

Комітет Верховної Ради України – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Компетенція – найважливіший фактор, який визначає не тільки правове становище парламенту та його роль у політичному житті країни, а і його взаємини з іншими вищими органами державної влади.

Консолідована демократія – політичний режим, за якого демократія як складна система інститутів, правил, а також зразків стимулів і гальмувань постає “єдиною визнаним типом гри”.

Коучинг – новий стиль управління людськими ресурсами, технології якого сприяють мобілізації внутрішніх можливостей і потенціалу працівників, постійному вдосконаленню їх професіоналізму та кваліфікації, зростанню рівня їх конкурентоспроможності, забезпечують розвиток компетентності, спонукають до інноваційного підходу у виробничому процесі.

Лідерство – становище в суспільстві, що характеризується спроможністю особи, яка його займає, спрямовувати та організовувати колективну поведінку деяких або всіх членів.

Лобі – група, яка представляє визначені інтереси та намагається домогтися сприятливих рішень, головним чином через вплив на відповідні суб’єкти політичних рішень.

Лобізм (англ. *lobbyism*, від *lobby* – приймальня, кулуари) – специфічний інститут політичної системи, потужний механізм впливу певних соціальних груп і громад, об’єднань (“груп тиску”) на процес прийняття рішення органами державної влади з питань внутрішньої та зовнішньої політики.

Лобіювання – спроба організацій або окремих громадян впливати не тільки на прийняття, відхилення чи зміну законів у парламенті, а й на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку як обраних депутатів, так і різних політичних партій, державних і недержавних установ, громад, організацій, ЗМІ.

Мандат (від лат. *mandatum* – доручення) – повноваження, доручення. Мандат – це також документ, який підтверджує повноваження якоїсь особи (наприклад депутатський М.). Термін “мандат” виник у римському праві для підтвердження договору доручення.

Мовленнєве мистецтво парламентаря – здатність транслювати або коментувати представником законодавчої влади тактичні та стратегічні пріоритети державної політики, політичної сили або інтереси специфічної частини електорату з метою формування необхідної громадської думки.

Народовладдя – широка й активна участь громадян в управлінні справами держави і суспільства та створення найсприятливіших умов для надання всієї повноти влади народу.

Непотизм (походить від італ. *nipote* – племінник) – 1) *вузьке значення*: виникає у XIV – XV ст. для зображення практики Папи Римського, який надавав близьким родичам (непотам – найчастіше це були так звані “племінники”, яких підозрювали в тому, що вони незаконнонароджені діти Папи) вищі церковні звання та посади для закріплення своєї влади; 2) *широке значення*: визначає практику призначення некомпетентних осіб на керівні посади; 3) *за Оксфордським словником*: несправедливе надання переваг своїй родині, за умови володіння відповідними повноваженнями, особливо шляхом надання їм роботи; 4) *відповідно до Конвенції ООН проти корупції*: непотизм – прояв корупції, що завдає шкоди суспільству та державі.

Об’єкт управління – керована підсистема, на яку спрямовується управляючий вплив суб’єкта управління.

Орган держави – структурно організований колектив державних службовців (або один службовець), що є громадянами держави, які наділені владними повноваженнями та необхідними засобами, утворені на законних підставах для виконання конкретних завдань і функцій держави.

Пани-Рада (Господарська рада) – дорадчий орган, до якого входили найбільш могутні і впливові васали Великого князя: удільні та інші князі, бояри, церковні ієрархи та ін.

Парламент (від фр. *parler* – говорити) – вищий представницький та законодавчий орган держави, що обирається населенням. На відміну від інших виборних представницьких органів (установчих зборів, конституційної асамблеї), парламент діє на постійній основі.

Парламентаризм – 1) широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства; сукупність характеристик представ-

ницького правління, що визначає такий вид організації державної влади, за якої представницький орган постає важливою складовою в системі владних відносин, заснований на принципі поділу влади; 2) особлива система державного управління суспільством, що характеризується розділенням законотворчої праці, за привілейованого становища парламенту.

Парламентська (депутатська) етика (грец. *ethika om ethos* – звичка, натура) – сукупність моральних норм внутрішньопарламентського спілкування, яка передбачає дотримання визначених правил поведінки, етики професійної відповідальності та етики доходів (прибутків).

Парламентська група – загальна назва об'єднань, які створюються депутатами парламенту, тобто депутатська група.

Парламентська діяльність – особливий вид політичної діяльності вищого законодавчого органу держави, що спрямовується на створення правової та законодавчої бази для здійснення повноважень усіма політико-правовими інститутами шляхом забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, виразником волі яких є народний депутат.

Парламентська еліта – складова політичної еліти; група, яка включає в себе осіб, які виконують функції керівництва та управління парламентом, беруть безпосередню участь у прийнятті політичних рішень.

Парламентська опозиція (лат. *oppositio* – протиставлення) – група депутатів парламенту або парламентська фракція партії, яка не бере участі у формуванні уряду, виступає з багатьох принципових питань проти політики уряду.

Парламентська фракція (нім. – *fraktion*) – група депутатів у парламенті. Фракцію складають депутати – представники однієї політичної партії або кількох партій з метою більш структурованої парламентської діяльності для виконання завдань, обіцянок, тобто відстоювання інтересів громадян (електорату).

Переговори – спільна діяльність двох або більше суб'єктів, налаштована на ефективне розв'язання спірних питань з оптимальним урахуванням потреб кожної із сторін.

Парламентське лідерство – процес здійснення парламентським лідером функцій його діяльності.

Парламентське право – підгалузь конституційного права, яка являє собою особливу систему норм і правил, що регулюють внутрішній устрій та процесуально-організаційну діяльність парламенту, його взаємодію з іншими органами державної влади та з електоратом.

Парламентський контроль – особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламенту отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності.

- Парламентський лідер** – політик, який у певних соціальних спільнотах володіє найбільшою легітимністю, здатністю створювати масову базу підтримки своїм діям та формувати стосовно неї позитивне ставлення у масовій свідомості.
- Парламентський популізм** – апеляція до щоденних потреб і побажань більшості населення.
- Парламентські звичаї** – правила установчого характеру, що склалися за багато років світової та власне української парламентської практики.
- Парламентські процедури** – установлені нормами права порядок розгляду і прийняття рішень у парламенті.
- Партійне лідерство** – 1) управління з метою досягнення певних цілей політичними методами, частіш за все цілі, що переслідує лідер, підпорядковують групі, на чолі якої він виступає; 2) форма управління партією як суб'єктом політичної системи країни для досягнення політичних цілей шляхом реалізації функцій лідера.
- Партійний лідер** – авторитетна, визнана у своєму партійному середовищі особа, обрана керувати партією, здатна консолідувати її й громадян навколо спільної мети та найефективніше репрезентувати інтереси конкретної соціальної групи.
- Плебісцитарна демократія** – 1) форма народовладдя із сильними авторитарними тенденціями, у рамках якої лідер режиму використовує схвалення мас як основний засіб легітимації своїх політичних рішень; 2) політико-правова теорія, за якою умови існування високорозвиненого індустріального суспільства вимагають концентрації всієї політичної і адміністративної влади в руках динамічного загальнонаціонального лідера (“сильного” президента) і підвладного йому високопрофесійного бюрократичного апарату.
- Пленарні засідання Верховної Ради України** – передбачені Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України загальні, основні, колегіальні способи організації роботи парламенту протягом дня або тижня.
- Поліархія** – інститути, що забезпечують контроль над діяльністю політичної еліти.
- Політична аналітика в парламентській діяльності** – специфічна галузь наукового пізнання політичного буття суспільства, що спрямована на вироблення порад щодо формування державної політики в процесі реалізації конституційних повноважень органів законодавчої і представницької влади.
- Політична комунікація** – сукупність процесів інформаційного обміну, передачі політичної інформації, що структурують політичну діяльність та надають їй нового значення.
- Політична мова** – сукупність вербальних структур, які використовуються у сфері політики і справляють вплив на політичну свідомість індивідів та їх участь у перебігу політичних процесів.

- Політична опозиція** – протидія, опір чинній державній владі, протистояння здійснюваному стратегічному курсу з метою замінити його на інший, що задовольняє опозиційні політичні організації.
- Політичне лідерство** – вплив на інших людей; особливого роду підприємництво, здійснюване на політичному ринку, на якому політичні підприємці в конкурентній боротьбі за керівні посади обмінюють свої програми рішення суспільних проблем і передбачувані засоби їх реалізації.
- Політичне прогнозування** – процес розробки науково обґрунтованого міркування про можливі варіанти розвитку політичних подій у майбутньому, їх впливу на стан державної влади та суспільства, альтернативних шляхів і строків їх здійснення, а також розробки на цій основі рекомендацій для державної політики.
- Політичний аналіз** – процес збирання, упорядкування й узагальнення інформації про політичну систему загалом і окремі її складові, виявлення зв'язків, взаємозалежностей та механізмів взаємодії суб'єктів політичного процесу, його закономірностей, аналогів і детермінант з метою вироблення порад щодо напрямів та механізмів формування державної політики й прогнозування майбутніх результатів і наслідків політичних дій та їх впливу на розвиток суспільства.
- Політичний консенсус** – спосіб розв'язання політичного конфлікту, який заснований на досягненні принципової згоди між основними суспільно-політичними силами щодо принципів політичної організації, розподілу політичної влади та політичних ресурсів у суспільстві.
- Політичний конфлікт** – протиборство політичних суб'єктів, що зумовлене протилежністю їх політичних інтересів, цінностей і поглядів.
- Політичний лідер** – авторитетний член організації, групи, суспільства, особистий вплив якого дає змогу йому відігравати суттєву роль у політичних процесах та ситуаціях, створювати й реалізовувати програму розв'язання соціальних проблем та завдань суспільного розвитку.
- Правляча політична еліта** – певна група суспільства (керівники держави, члени уряду, депутати законодавчого органу), яка концентрує у своїх руках державну владу і відповідає за вироблення стратегії розвитку всієї системи.
- Представницька демократія** – спосіб реалізації волі народу через обраних ним представників в органи влади або місцевого самоврядування.
- Представницька система** – спрямована на упорядкування політичних вимог, на їх звільнення від крайнощів, на надання їм більш узагальненого характеру; це найважливіший засіб здійснення народного правління та конкретна форма, яка забезпечує участь народу в реалізації державної влади.
- Принцип поділу влади** – 1) структуроутворюючий і функціональний принцип раціональної організації влади та контролю в демократичній державі, що забезпечує глибоку взаємодію вищих органів державного управління як частин єдиної державної влади через систему стримувань та противаг; 2) вимоги до

побудови структури державного управління, які виражаються в поділі цілісної, сукупної державної влади на кілька “гілок”; 3) один з основоположних принципів організації та функціонування механізму державного управління, відповідно до якого єдина державна влада поділяється на відносно самостійні, незалежні та урівноважуючі одна одну гілки – законодавчу (носій в Україні – Верховна Рада), виконавчу (носії – Президент, уряд), судову (носії – Верховний чи Конституційний Суд); 4) основа функціонування демократичної системи управління, причому незалежність становища окремих органів влади забезпечується їхнім розмежованим формуванням за посередництвом інституту виборів.

Промульгація – обнародування, опублікування якого-небудь державного акта. Офіційне проголошення (оприлюднення) закону, прийнятого парламентом. Означає санкціонування законопроекту главою держави в установлені терміни (звичайні або скорочені), а також опублікування закону в офіційному віснику. Тільки після промульгації закон, як правило, набуває обов’язкову силу. **П.** всіх актів здійснюється главою держави.

Професійний парламентар – член парламенту, для якого парламентська діяльність є єдиним або основним видом занять; особа, обрана до парламенту або входить до нього шляхом автоматичного представництва.

Регламент – основний процедурний документ сучасних парламентів; сукупність правил, постанов, що регулюють роботу установи, державної чи громадської організації.

Регламент Верховної Ради України – єдиний процесуальний нормативно-правовий акт, що встановлює порядок діяльності українського парламенту, має силу закону, особливий порядок прийняття, зміни і скасування.

“Світова робота” – дослідницький напрям; модель сукупної трансформації, що застосовується в розвитку лідерства, управління змінами, особистісному й організаційному розвитку; вид процесуальної роботи з груповими та індивідуальними процесами.

Сейм – двопалатний парламент Речі Посполитої, що складався із Сенату і Посольської ізби.

Сеймики – основний орган шляхетського самоврядування, до компетенцій якого входили такі питання, як вибори на місцеві уряди, вибори послів на сейми, складання інструкцій послам на сейми, розв’язання місцевих господарських питань.

Сесія Верховної Ради України – передбачений Конституцією та Регламентом Верховної Ради України загальний, основний, постійний, колегіальний спосіб організації роботи парламенту України з метою здійснення ним своїх функцій і повноважень протягом півріччя або іншого встановленого ним (парламентом) часу.

Сойм – двопалатний представницький орган, який складався з двох кіл (палат). Перше коло (нижня палата) – лицарське, по два шляхетні депутати з повіту; Друге коло (верхня палата) – Пани-Рада.

- Соціальний конфлікт** (від лат. *conflictus* – зіткнення) – зіткнення протилежних суспільних груп особистостей, інститутів, інтересів, поглядів, прагнень з метою реалізації їх інтересів в умовах протидії, пов'язане з негативними емоційними переживаннями.
- Спікер** (англ. *Speaker*; буквально – оратор, промовець, речник) – в англomовних країнах голова законодавчих зборів, політичного органу, парламенту. Термін досить поширений у політичному лексиконі, але як офіційна назва посади вживається тільки в англomовних країнах. Уперше посада С. парламенту була введена в 1377 р. в Палаті громад. Основні функції спікера парламенту – організація засідань парламенту, дотримання регламенту. У низці країн у разі утворення вакансії поста президента тимчасово виконує обов'язки президента саме С. парламенту.
- Суб'єкт управління** – спрямовуюча, керівна сторона субординаційного впливу, яка детермінує процес розвитку об'єкта в напрямі, зумовленому цілями, характером та особливостями самого суб'єкта управління.
- Суперництво** (або *боротьба*) – спосіб врегулювання політичного конфлікту, коли його учасники максимально орієнтовані на перемогу, прагнучи нав'язати іншій стороні конфлікту свій варіант вирішення спірних питань.
- Технологія політична** – методи розв'язання політичних проблем, вироблення політики, її реалізації, здійснення практичної політичної діяльності.
- Технологія політичної діяльності** – комплексна система методів і способів дії на об'єкт політики з метою досягнення певної мети.
- Управлінські відносини** – особлива форма зв'язків між суб'єктом управління й об'єктом управління, які складаються в процесі здійснення управлінської діяльності на основі врахування й цілеспрямованого використання об'єктивних закономірностей і суб'єктивних факторів функціонування різних соціальних систем.
- Управляючий вплив** – реальний, спонукальний, примушуючий, змінюючий, перетворюючий вплив на свідомість, поведінку та діяльність людей.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Гошовська Валентина Андріївна, доктор політичних наук, професор (передмова; пп. 1.1, 1.2.1, 1.2.2, 1.3–1.5; 2.1; 3.1–3.4; 4.1.1, 4.1.2, 4.3.1; 6.1; 7.2; 8.2; 8.4; глосарій);
Васильченко Оксана Юріївна, кандидат наук з державного управління (пп. 4.2; 7.5);
Газізов Михайло Михайлович, кандидат політичних наук (пп. 2.2, 2.4; 4.1.1, 4.3.4; 4.3.6);
Гошовський Володимир Сергійович, доктор юридичних наук (пп. 1.2.2; 2.4; 4.3.9; 7.4);
Гурієвська Валентина Миколаївна, кандидат наук з державного управління (пп. 6.2.2–6.2.4; 8.3);
Даниленко Лідія Іванівна, доктор педагогічних наук, професор (пп. 1.2.1, 6.2.1; 7.5);
Дубчак Людмила Миколаївна, кандидат філософських наук, доцент (пп. 7.1);
Дудко Ірина Дмитрівна, доктор політичних наук, професор (пп. 8.1);
Іманбердієв Досаали Чаюбекович, доктор наук з державного управління (пп. 8.1);
Кальниш Юрій Григорович, доктор наук з державного управління, професор (пп. 2.3; 5.3; 6.3);
Качанова Поліна Валеріївна, кандидат юридичних наук (пп. 4.3.1; 7.3, 7.5);
Кисіль Юлія Миколаївна, кандидат політичних наук (пп. 4.3.4; 5.2);
Корнякова Тетяна Всеволодівна, доктор юридичних наук, професор (пп. 4.3.9);
Марчук Ростислав Петрович, кандидат юридичних наук, доцент (пп. 2.1, 4.2, 4.3.1, 4.3.3, 4.3.5);
Пашко Людмила Андріївна, доктор наук з державного управління, професор (пп. 1.2.1, 1.5; 2.1; 7.2, 7.5);
Попок Андрій Андрійович, доктор наук з державного управління, професор (пп. 2.2; 4.1.4, 4.1.5);
Савков Анатолій Петрович, доктор наук з державного управління, доцент (пп. 4.1.4; 4.3.2, 4.3.7, 4.3.8; 8.5);
Сивак Тетяна Володимирівна, кандидат наук з державного управління (пп. 8.5);
Тарасенко Костянтин Васильович, кандидат юридичних наук, доцент (пп. 5.1; 7.1).

AUTHORS

Hoshovska Valentyna Andriivna, doctor of political science, prof. (preface; s. 1.1, 1.2.1, 1.2.2, 1.3–1.5; 2.1; 3.1–3.4; 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.3.1; 6.1; 7.2; 8.2; 8.4; glossary);
Vasylichenko Oksana Yuriivna, candidate of public administration (s. 4.2; 7.5)
Gazizov Mykhailo Mykhailovych, candidate of political science (s. 2.2, 2.4; 4.1.1, 4.1.4, 4.3.6);
Hoshovsky Volodymyr Sergiyovych, doctor of law (s. 1.2.2; 2.4; 4.3.9; 7.4);
Gurievskaya Valentyna Mykolaivna, candidate of public administration (s. 6.2.2–6.2.4; 8.3);
Danylenko Lidia Ivanivna, doctor of educational science, prof. (s. 1.2.1, 6.2.1; 7.5);
Dubchak Ludmyla Mykolayna, candidate of philosophy, docent (s. 7.1);
Dudko Irina Dmitrovna, doctor of political science, prof. (s. 8.1);
Imanberdiyev Dosaaly Chayubekovych, doctor of public administration (s. 8.1);
Kalnysh Yurii Hrugorovych, doctor of public administration, prof. (s. 2.3; 5.3; 6.3);
Kachanova Polina Valeriivna, candidate of law (s. 4.3.1; 7.3, 7.5);
Kysil Yulia Mykolaivna, candidate of political science (s. 4.3.4; 5.2);
Korniyakova Tetyana Vsevolodivna, doctor of law, prof. (s. 4.3.9);
Marchuk Rostyslav Petrovych, candidate of law, docent (s. 2.1; 4.2, 4.3.1, 4.3.3, 4.3.5);
Pashko Lyudmyla Andriivna, doctor of public administration, prof. (s. 1.2.1, 1.5; 2.1; 7.2, 7.5);
Popok Andrii Andriiovych, doctor of public administration, prof. (s. 2.2; 4.1.4, 4.1.5);
Savkov Anatolii Petrovych, doctor of public administration, docent (s. 4.1.4, 4.3.2, 4.3.7, 4.3.8; 8.5);
Syvak Tetiana Volodymyrna, candidate of public administration (s. 8.5);
Tarassenko Kostyantyn Vasylyovych, candidate of law, docent (s. 5.1; 7.1).

Навчальне видання

В. А. Гошовська

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Підручник

ГОШОВСЬКА Валентина Андріївна
ВАСИЛЬЧЕНКО Оксана Юріївна
ГАЗІЗОВ Михайло Михайлович
ГОШОВСЬКИЙ Володимир Сергійович
ГУРІЄВСЬКА Валентина Миколаївна
ДАНИЛЕНКО Лідія Іванівна
ДУБЧАК Людмила Миколаївна
ДУДКО Ірина Дмитрівна
ІМАНБЕРДІЄВ Досаали Чаюбекович
КАЛЬНИШ Юрій Григорович
КАЧАНОВА Поліна Валеріївна
КИСІЛЬ Юлія Миколаївна
КОРНЯКОВА Тетяна Всеволодівна
МАРЧУК Ростислав Петрович
ПАШКО Людмила Андріївна
ПОПОК Андрій Андрійович
САВКОВ Анатолій Петрович
СИВАК Тетяна Володимирівна
ТАРАСЕНКО Костянтин Васильович

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*

Редактори: *С. М. Шиманська, Л. О. Воронько, В. Г. Шевельова*

Коректори: *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*

Технічні редактори: *Н. Ю. Копайгора, О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 29.11.2019.

Формат 70x100/16. Обл.-вид. арк. 43,1. Ум.-друк. арк. 40,92

Тираж 100 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України.

03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-67-93.

E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003