

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОСНОВИ ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Підручник
для студентів вищих навчальних закладів

У двох томах

*За загальною редакцією
В. А. Гошовської*

Том 1

Київ
2011

УДК 328(477)

О-75

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 179/2-2.2 від 31 березня 2011 р.)

Рекомендовано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України як підручник для студентів вищих навчальних закладів

(Лист № 1/П-6486 від 16 липня 2010 року)

Авторський колектив: *В. А. Гошовська* (передмова, розд. 1, 3 ч. I); *Ю. В. Баскакова* (розд. 4 ч. I); *О. Д. Брайченко* (розд. 2 ч. I); *Т. Е. Василевська* (розд. 4 ч. II); *В. С. Гошовський* (розд. 3 ч. II); *Р. П. Марчук* (розд. 4 ч. I); *А. М. Михненко* (розд. 2 ч. I); *Л. А. Пашико* (розд. 1 ч. II); *О. В. Рублюк* (розд. 5 ч. II); *І. Г. Сурай* (розд. 5 ч. II); *К. В. Тарасенко* (розд. 1, 2 ч. II); *В. Б. Ялович* (розд. 2 ч. II).

Рецензенти :

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

В. І. Борденюк, доктор юридичних наук, доцент, керівник Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України;

М. І. Михальченко, доктор філософських наук, професор, член-кореспондент Національної академії наук України;

В. П. Троцинський, доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ.

О-75 **Основи вітчизняного парламентаризму :** підруч. для студ.

вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської.

К. : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 408 с.

ISBN 978-966-619-309-7.

У першому томі підручника розкриваються концептуальні положення основних теорій, течій, напрямів розвитку вітчизняного парламентаризму; становлення та функціонування парламенту в Україні як системи забезпечення законодавчої гілки влади, унормування політики держави у різних сферах. Розглядаються основні тенденції та закономірності розвитку вітчизняного парламентаризму; місце Верховної Ради України серед інших державних інституцій; державно-управлінські функції парламенту та його взаємовідносини з іншими суб'єктами державного управління.

Для студентів, слухачів, аспірантів, докторантів, викладачів, а також усіх, хто цікавиться проблемами розвитку вітчизняного парламентаризму.

УДК 328(477)

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2012

ISBN 978-966-619-309-7

ПЕРЕДМОВА

Визначальною ознакою демократичного режиму представницького правління є діяльність парламенту, через який реалізується воля всього народу чи хоча б принаймні значної його частини. Будь-які спроби замаху на організацію, склад, функціонування виборного органу влади є виступом проти демократії. Підтвердженням цього є те, що у минулому столітті в країнах, де в будь-якій формі зароджувався фашизм, відразу відбувався наступ на парламенти.

У ХХІ ст. прогресивні сили більшості країн виступають за побудову суспільств на демократичних засадах, з тим щоб громадяни змогли на рівноправних засадах брати участь в управлінні державою, мали надійний правовий захист і свободу.

Проблеми парламентаризму, роль парламентів у сучасних суспільно-політичних процесах посідають значне місце в наукових дискусіях та політичному дискурсі владних інституцій і громадянського суспільства більшості країн. Особливо актуальність ця проблема набуває в умовах розвитку демократії та всіх інструментів, які забезпечують участь громадян в управлінні та розв'язанні гострих проблем державного життя. І на першому місці тут стоїть система органів народного представництва – парламент та органи місцевого самоуправління.

Парламенти в процесі свого історичного розвитку стали втіленням політики в законах, які регулюють діяльність мільйонів людей. Тому закономірним є та увага, що приділяється як за кордоном, так і в нашій країні питанням, пов'язаним з діяльністю парламентських установ і парламентаризму в цілому. Ними займаються правники, політологи, історики, соціологи. Вивчення становлення і розвитку парламентаризму в Україні потребує ґрунтовних досліджень у сфері державного управління.

Становлення парламентаризму в Україні, еволюція Верховної Ради України відбуваються переважно в контексті трансформації кінця ХХ – початку ХХІ ст. Ці процеси вимагають

опанування теорії і практики парламентаризму різних країн, де склалися свої моделі парламентської практики. Вони є достатньо різними як у питаннях статусу, меж повноважень, принципів, так і організаційно-правових механізмів формування депутатського корпусу. Однак загальним для всіх є розуміння, що парламент, парламентаризм у цілому – це складна, багатокомпонентна, комплексна система, яка постійно розвивається. У демократичних країнах ефективність державної влади визначається надійністю парламентських інститутів.

Вітчизняний парламентаризм переживає труднощі, успіхи й невдачі політичного реформування в країні, визначення орієнтирів розвитку Української держави в період переходу до демократії. Головна проблема в українському суспільстві – виробити моделі механізму, які б забезпечили прийняття державних рішень на основі волевиявлення більшості населення.

Парламентаризм передбачає наявність у парламенту статусу і повноважень вищого представницького і законодавчого органу, системи партій парламентського типу; захисту прав і свобод громадян. Одне не можна не визнати – наявність деформацій у цьому процесі. Відсутність сталих парламентських традицій негативно впливає і на формування громадянського суспільства, яке виявляється недостатньо сприйнятливим до цінностей та інститутів представницької демократії.

Зрозуміло, що парламентаризм як складне соціально-політичне явище не могло виникнути одразу, а проходить тривалий етап розвитку. Проблема українського парламентаризму як самостійна тема наукового аналізу заявила про себе в середині 90-х рр. ХХ ст. Природно, що в науці за цей короткий термін ще не розгорнуто роботу, яка б відповідала значущості теми. Тому саме на цьому етапі надзвичайно важливим є формування висококваліфікованих фахівців у галузі державного управління, парламентаризму та парламентської діяльності з урахуванням досвіду країн розвинутої демократії.

Кафедрою парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президи-

дентові України розроблені галузеві стандарти нової спеціальності “Парламентаризм та парламентська діяльність” напряму підготовки “Державне управління” та здійснено ліцензування магістерської підготовки.

Завданням спеціальності є засвоєння слухачами системи знань та умінь з державного управління, теорії та історії парламентаризму, методології організації процесу законотворення; аналізу особливостей функціонування одно- і двопалатних парламентів та ролі парламенту в системі вищих органів влади України, з’ясування ризиків під час надання переваг певним виборчим системам, визначення шляхів вирішення проблемних питань діяльності народних депутатів, лідерів політичних партій та об’єднань, парламентської комунікації, парламентської культури та етики, політичної конфліктології тощо.

Спираючись на європейський та вітчизняний досвід, фахівці кафедри розробили навчальні програми з 18-ти нормативних та 10-ти варіативних дисциплін магістерської програми, підготували і видали словник-довідник “Парламентаризм та парламентська діяльність”.

Перший в Україні підручник “Основи вітчизняного парламентаризму” є навчальним виданням, у якому систематизовано викладення навчальних дисциплін для слухачів із спеціальності 8.15010012 “Парламентаризм та парламентська діяльність” напряму підготовки “Державне управління”, та відповідає змісту навчального плану і програм навчальних дисциплін. Навчальний матеріал пов’язаний із практичними завданнями, у яких прослідковуються тісні міжпредметні зв’язки державного управління з філософією, політологією, соціологією, конституційним правом, психологією, конфліктологією.

Всебічний аналіз парламентських проблем – це справа колективних досліджень. Наша місія, предмет дослідження – здійснити всебічний аналіз витоків парламентаризму на теренах України, взаємовідносин і впливу на формування й розвиток вітчизняної державності, показати роль і місце Верховної Ради України як представницького законодавчого органу в структурі держави.

Підручник призначений для студентів, слухачів, а також усіх, хто цікавиться політико-управлінськими та парламентськими проблемами на сучасному етапі державотворення. Авторський колектив сподівається, що це видання буде корисним дослідникам-початківцям, усім, хто заінтересований у більш ґрунтовному й об'єктивному вивченні окремих важливих проблем вітчизняного парламентаризму та парламентської діяльності.

Валентина Гошовська

ЧАСТИНА І

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ

РОЗДІЛ 1. ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ

**РОЗДІЛ 2. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

**РОЗДІЛ 3. СТАНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО
ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

РОЗДІЛ 4. ОСНОВИ ВИБОРЧОГО ПРАВА

РОЗДІЛ 1. ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ

1.1. Парламентаризм та парламентська діяльність: поняття та сутність

1.2. Парламентаризм як науковий напрям галузі знань “Державне управління”, спеціальність, навчальна дисципліна

Основні поняття: “парламент”, “парламентаризм”, “парламентська діяльність”, “регламент”, “законодавча компетенція”.

1.1. Парламентаризм та парламентська діяльність: поняття та сутність

• Поняття та сутність парламентаризму

Сучасний, складний і суперечливий етап демократичного розвитку України вимагає теоретичного осмислення сутності інституту парламентаризму в історичному, суспільно-політичному та державно-управлінському аспектах.

Парламентаризм як поняття є широким за змістом і багатоаспектним за проблематикою. Воно охоплює форму організації державної влади, конкретний спосіб управління державою, механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої влади, систему взаємодії держави і суспільства. *Представництво і законотворчість* є основними сутнісними характеристиками парламентаризму.

На думку українського вченого Ю.Шемшученка, “представництво як правовий інститут може бути засновано на різних засадах. Це і системи представництва, що ґрунтуються на визначених законом принципах виборності, спадкоємства або призначення. Можна виділити такі представницькі органи, як виборні, дорадчі, змішану форму представництва у конституційних монархіях, особливе представництво у складних державах”.

У сучасних дослідженнях існує багато визначень поняття “парламентаризм” та його політологічних оцінок. Одне з таких визначень подає новітнє видання з парламентаризму.

Парламентаризм¹ – форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі пар-

¹ Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра. політ. наук, проф. В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2010. - С. 140.

ламенту як загальнонаціонального колегіального представницького органу у системі організації державної влади. Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері.

Юридичними виявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців. Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Парламентаризм, як правило, має місце там, де є великі політичні об'єднання депутатів, які виражають інтереси значних верств суспільства. Найповніше парламентаризм виявляється за парламентських форм правління, коли уряд формується парламентом і несе перед ним політичну відповідальність.

Узагальнюючи визначення парламентаризму, які подаються в суспільних науках, можна дійти висновку, що парламентаризм – особлива система державної влади, заснована на принципах поділу влади, верховенстві закону за провідної ролі парламенту. Як суспільно-політичний феномен парламентаризм пов'язаний із формуванням та становленням державності, формуванням представницьких органів державної влади та визначається формою правління, формою державного устрою, політичним режимом кожної країни. У парламентаризмі виявляються історичні особливості суспільного і державного буття конкретної країни, національні традиції, правова культура і політична воля народу.

Сучасна юридична та політичні науки визначають місце і роль парламентів у системі організації державної влади залежно від державності, яка склалася у тій чи іншій країні, традицій та інших факторів. За структурою розрізняють **два види парламентів**: *однопалатні та двопалатні*, які суттєво відрізняються за своїми функціями.

Як правило, класифікація парламентів здійснюється з урахуванням їх відносин з виконавчою владою: домінуючі парламенти; автономні парламенти; обмежено автономні парламенти; підлеглі парламенти.

Проте класифікують парламенти і за іншими ознаками, про що докладніше буде розглянуто в наступних розділах. Але в цілому поняття парламентаризму ґрунтується на трьох визначних засадах: народовладді, або представництві, поділі влади і законності.

При цьому пам'ятаймо, що “чистих” моделей державна практика не знає. У парламентаризмі розвиненому, відкритому відобра-

жаються особливості політичного режиму (демократичного, ліберального), що характерні для конкретної держави; у раціоналізованому, номенклатурному – особливості форми держави (республіка, конституційна монархія) і ін.

Сутність парламентаризму полягає в його політико-правовій орієнтації на діалог пошуку конструктивного компромісу, здатності представницького органу вільно обговорювати і приймати рішення у вигляді законів.

І тут мова йде про легітимний народний представницький орган, який діє в системі поділу влади. Тобто парламентаризм – це система державного керівництва суспільством, основою якого є поділ влади, представництво, рівень законодавчої та контрольної компетенції парламенту.

• **Виникнення понять “парламент” та “парламентаризм”**

Парламент і парламентаризм – явища тісно взаємопов’язані. Термін “парламентаризм” сягає епохи феодалізму, коли виникли станово-представницькі установи: X ст. – ісландський альтинг; XII ст. – іспанські кортеси; XIII ст. – парламент в Англії; XIV ст. – Генеральні штати у Франції.

Походження терміна “парламент” пов’язують із латинським словом *parlamentum*, яке в середні віки означало “розумна бесіда”, богословський диспут або бесіду монахів. У радянській історіографії термін виводили з транскрипції французького дієслова *parler* – говорити. У XIII ст. парламент – назва судового органу Франції, згодом – назва вищого суду (паризький парламент), який не був представницькою установою.

Як зазначає відомий науковець В. Шаповал, початок явища парламентської практики дав саме англійський державно-правовий досвід.

Згодом термін “парламентаризм” отримав загальноєвропейське визнання.

• **Історичні форми парламенту та парламентаризму**

Власне англійський парламент, який став символом нової епохи, не був першим представницьким органом у європейських державах. Ще римський історик Тацит описував народні збори, які обмежували владу конунгів у давніх германців. У давніх скандинавів вони називались тінги. У 930 р. з усієї території датської колонії Ісландії вперше зібрався *альтинг* – перший парламент у Європі, який діє і донині.

Англійський парламент виник у часи правління Генріха III 1265 р. як результат тривалої боротьби та компромісів між королем, знаттю і комунами (міськими общинами, які добилися прав самоуправління).

У XIV ст. англійський парламент стає двопалатним, проте лише через два століття з'являються назви: палата лордів и палата обцин. У цей період з'являється посада спікера (англ. to speak – говорити), до обов'язків якого входило ведення засідань нижньої палати, її представництво у переговорах з королем і верхньою палатою. На практиці парламент здобув три важливих повноваження, які обмежували владу короля: право на участь у виданні законів, право вирішувати питання податків для королівської казни, право здійснювати контроль над високопосадовцями, а з кінця XVI ст. парламент здобував право порушувати перед палатою лордів справи про відсторонення від влади вищих сановників за зловживання.

Створення Генеральних штатів (1302 р.) – загальнофранцузького станово-представницького органу – припадає на часи правління короля Філіпа IV Красивого, який боровся проти феодалного роздроблення, за зміцнення Франції, що вимагало не тільки нових джерел надходжень до казни, а також політичної підтримки значних верств населення. На відміну від англійського парламенту, Генеральні штати не мали такого впливу на вироблення рішень щодо визначення податків. У період з 1614 р. до Великої французької революції 1789 р. вони взагалі не збирались.

Виникнення Конгресу США пов'язано, насамперед, із революційною ідеологією періоду війни за незалежність, на початку якої 4 липня 1776 р. у Філадельфії тринадцять штатів прийняли “Декларацію незалежності” нової держави.

Шлях українського парламентаризму був тривалим. Його традиції сягають своїм корінням в історію східного слов'янства, пов'язуються із становленням представницьких форм, формуванням і розвитком української державності, що складається з певних етапів, а саме:

- Віче давньоруської княжої доби (IX–XIII ст.);
- Законодавча традиція Польсько-Литовської доби (XIII–XVI ст.);
- Рада козацької доби (XV–XVIII ст.);
- Перша конституційна Рада за гетьманату Пилипа Орлика (XVIII ст.);
- Український парламентаризм часів Австро-Угорської та Російської імперій (кінця XIX – початок XX ст.);
- Центральна Рада (початок XX ст.);
- Верховна Рада УРСР (XX ст.);
- Верховна Рада незалежної України.

Народні віча, боярські ради, феодалні з'їзди часів Київської Русі багато в чому були подібні до аналогічних допарламентських формувань країн Європи. У Київській Русі X–XIII ст. віче – народні

збори – у різних містах мало різні форми і різний вплив на вирішення важливих питань суспільно-політичного життя. У польсько-литовську добу (друга половина XIV – перша половина XVII ст.) на українських землях діяв спочатку сойм, згодом сейм як загальнодержавний представницький інститут та місцеві сеймики. За часів козацької доби (XV–XVIII ст.) діяли загальні козацькі ради, Генеральна рада. Досвід боротьби за українську державність увібрала Конституція Пилипа Орлика (1710 р.) під назвою “Конституція прав і свобод Запорізького війська” – перший сформульований в Україні конституційний акт. Головним пунктом Конституції було проголошення незалежності України від Польщі та Московії. Другим – декларувалося становлення нової за змістом Козацької Ради, яка обмежувала владу гетьмана.

У XIX ст. традиції парламентаризму, закладені у попередні часи, продовжилися в діяльності українських депутатів у парламентських установах Австрії та Австро-Угорщини, Головної Руської Ради та Українського парламентського клубу, що було легальними засобами боротьби за автономію та незалежність західноукраїнських земель. Цей досвід був використаний під час утворення у Львові в 1918 р. Української національної ради.

Послідовно парламентська фракція українських депутатів обстоювала інтереси України у першій та другій Державних Думах Росії (1906-1908 рр.).

У період революції 1917–1918 рр. створена Центральна рада на чолі з Михайлом Грушевським стала об'єднувальним і координаційним центром українського національно-визвольного руху в Україні. III Універсалом Центральна рада стала верховним законодавчим органом Української Народної Республіки (УНР). IV Універсал, яким було проголошено незалежність Української Народної Республіки, перетворив її на парламентську республіку, унітарну державу з демократичним устроєм. IV Універсал надав юридичне право здійснювати законодавчу діяльність українській центральній Раді, а виконавчі функції – раді Народних Міністрів. Центральна рада складалася з Малої та Великої Рад, які поділялися на фракції, створені на основі партійного представництва.

Після відновлення УНР Директорія обрала компромісний шлях – між парламентською демократією і радянською республікою. Було створено вертикаль трудових рад: від повітових та губернських на місцях до Конгресу трудового народу, який відкрився в січні 1919 р. у Києві. Прийнятий конгресом Закон “Про форми влади в Україні” визначав принципи організації парламенту УНР за європейськими зразками. Згодом Директорія повернулася до ідей парламентаризму та загального виборчого права, що було проголошено у Декларації 12 серпня 1919 р.

Здобуття Україною незалежності в серпні 1991 р. після розпаду Радянського Союзу надало їй уперше за багато років бездержавного існування реальний шанс розвинути і затвердити власні демократичні інституції.

Представницькі органи – парламенти сьогодні діють більш ніж у 200-х країнах світу, *парламент* як родова назва органу законодавчої влади є загальноприйнятим, проте офіційно вживаний (зафіксований у конституціях) лише в деяких країнах, насамперед англomовних (Великобританія, Австралія, Канада), пострадянських (Грузія, Казахстан, Молдова). У Франції та інших країнах представницький орган – це національні збори. У деяких країнах ця назва є транскрипцією національних правових термінів: у Данії – фолькстінг, Норвегії – стортінг, Швеції – риксдаг, в Ізраїлі – кнесет, у деяких країнах Сходу – меджліс. У США та інших країнах Америки парламент називається конгресом.

В окремих країнах термін “парламент” вживається разом із власною назвою органу законодавчої влади або є складовою відповідної конституційної дефініції, як наприклад, в Україні.

Так, у ст. 75 Конституції України зазначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Загальне уявлення про зміст роботи вищого представницького органу можна скласти з переліку властивих йому ознак та принципів, серед яких традиційно визначаються такі як:

- представництво;
 - верховенство закону;
 - відносна самостійність парламенту;
 - поділ та збалансованість повноважень усіх гілок влади;
 - система взаємних стримувань та противаг;
 - високий рівень законодавчої компетенції;
 - спроможність забезпечувати реальні права та свободи громадян.
- До інших ознак парламенту також відносять:
- виборність;
 - підзвітність перед виборцями;
 - поєднання роботи на сесіях, у комісіях і в окрузі;
 - рівноправність депутатів та їх об’єднань;
 - узгодження думок різних політичних сил і прагнення до консенсусу;
 - суворе дотримання регламенту;
 - поєднання законодавчої, установчої і контрольної діяльності;
 - вирішення питань більшістю голосів;
 - урахування прав меншості під час формування структурних підрозділів і обговоренні питань.

• **Теорія парламентаризму в роботах класиків політичної думки та сучасних учених**

Основні напрями діяльності парламентів та їх функції формувалися поступово. Кожна країна мала свої відмінності. У процесі розвитку парламентів складалася і теорія парламентаризму, в основі якої лежить *принцип поділу влади* на законодавчу, виконавчу, судову. Автори цієї теорії – видатні мислителі XVII–XVIII ст. англієць Джон Локк (1632–1704) і француз Шарль Луї де Монтеск'є (1689–1755). Основою концепції *договірного походження* (наступний принцип) є те, що природним станом людини є свобода. У цьому форматі існує дві найбільш типові й суперечливі точки зору на цю проблему. Англійський філософ Томас Гоббс (1588–1679) та його послідовники вважали, що люди в природному стані перебувають у стані війни всіх проти всіх згідно з принципом “людина людині – вовк” і щоб не взаємознищитись, вони змушені були погодитись на обмеження своєї свободи. Держава, названа Томасом Гоббсом “Левіафаном”, єдина відповідає за тих, хто вклав між собою договір і скасував свою свободу.

Визначаючи головну сферу діяльності парламентів, вони насамперед наголошували на *законодавчій*, тобто прийняття і дотримання законів.

На протигагу їм, Жан-Жак Руссо (1712–1778) відстоював ідею суверенності влади народу. На думку виданого французького мислителя, навіть виборний орган не може повною мірою відображати безпосередню волю народу. Звідси випливає ще один *принцип парламентаризму – народовладдя*. Реалізація законодавчої влади, на думку Ж.-Ж.Руссо, має здійснюватися народними зборами, що складаються з усіх громадян, а уряд мусить звітуватися перед народом. “Англійський народ, вважаючи себе вільним, глибоко помиляється, він є вільним лише під час обрання членів парламенту, але, щойно їх обрано, він (народ) перетворюється на раба, на ніщо”.

Проте класики теорій парламентаризму наголошували, що бувають закони і несправедливі, навіть тиранічні. І не всі закони, навіть прийняті відповідно до процедури, передбаченої конституцією, мають правовий характер. У цьому контексті варто згадати творця теорій правового громадянського суспільства німецького філософа Іммануїла Канта, який відзначив, що тільки в суспільстві, у якому членам його надається найбільша свобода, а отже, існує повний антагонізм – тільки в такому суспільстві може бути досягнута вища мета природи, розвиток усіх її задатків, закладених в людстві.

Про суверенітет парламенту писав яскравий представник консерватизму Е.Берк (1729–1797). Основоположником теорії утилітаризму, запровадження загального виборчого права, на основі якого формується парламент, демократія, був І.Бентам (1748–1832).

У подальшому теорія парламентаризму набула розвитку в політичних поглядах Дж.Стюарта, Дж.Мілля, Т.Джефферсона, Дж.Медісона, російського дослідника парламентаризму початку ХХ ст. П.Г.Міжуєва та ін.

Відмінність парламентів залежить, насамперед, від їх структури. Суттєво відрізняються за своїми функціями однопалатні та двопалатні парламенти, що розглядається у теорії бікамералізму (табл. 1.1). Бікамералізм (лат. bis – двічі, camera – кімната) – “двопалатність” у парламенті².

Двопалатність виникла спочатку як досягнення компромісу між різними соціальними силами в боротьбі за владу. У сучасних умовах – двопалатність полягає в забезпеченні рівноваги в парламенті з метою вдосконалення законодавчої діяльності, поєднання елементів демократії з елементами аристократії в парламентській діяльності; репрезентації інтересів суб’єктів федерації у федеративних державах та інтересів адміністративних одиниць – в унітарних. Уперше двопалатність була узаконена у Конституції США 1787 р.

Таблиця 1.1

Ідеї бікамералізму у політичній теорії

Ідеолог	Суть концепції
Французький просвітител Шарль Луї де Монтеск'є	Законодавчий орган має складатися з двох частин, які мають контролювати одна одну і ставити перепони для узурпації влади однією з них
Ліберальна теорія Ісремї Бенґама	Від другої палати немає жодної користі. Якщо законодавча палата погано виконує власні функції, то її треба міняти або вдосконалювати, а не створювати ще одну додаткову палату
Британський конституціоналіст Карл Фрідріх	Друга палата буде потрібна лише за федеративного устрою
Британський політик Вальтер Бейджхот	Якщо нижня палата буде досконалою, верхня не матиме жодної цінності
Британський політичний економіст Джон Стюарт Мілль	Проблема форми парламентаризму має другорядне значення, слід вирішити інші проблеми конституційного устрою, адже саме по собі запровадження другої палати цих питань не вирішить
Ідеолог англійського лейборизму С.Кріллс	Друга палата є або представницькою, або ж вона не представляє народ у цілому – у такому разі вона не повинна мати місця у дійсно демократичному парламенті
Американський філософ і соціолог Джованні Сарторі	Існування другої палати парламенту в унітарній державі полягає в тому, що вона є “запобіжним клапаном”, і що концентрація всієї законодавчої влади тільки в одній палаті не тільки небезпечна, а й також нерозсудлива: оскільки два ока краще, ніж одне, і розсудливість вимагає, щоб будь-який процес ухвалення рішень був керований і коригований гальмами
Американський політолог Аренд Лейпгарт	Двопалатні парламенти можна поділити на основі таких критеріїв: еквівалентність (друга палата дублює першу), рівність (палати мають рівну вагу), нееквівалентність (друга палата має окремі повноваження) і нерівність (друга палата має меншу вагу)
Французькі дослідники Жан Мастіас і Жан Гранже	Легітимність повноважень другої палати напряму залежить від способу її формування, тож палата, що формується шляхом прямих виборів, має вищий ступінь легітимності, а тому у неї мають бути більші повноваження, ніж в іншій

² Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2010. - С. 16.

На початку ХХ ст. теорія парламентаризму почала зазнавати критики (додаток В). Італійський юрист та соціолог Гаєтано Моска (1858–1941), відомий як творець теорії еліт, вважав, що власне інституційні вади самої парламентської системи, її моральна збитковість зводять у правило інтриганство, шахрайство, корупцію. Для депутатів – його сучасників велику роль відіграють групові й особисті інтереси: депутатам не відмовиш в добрій волі, якщо благо держави можна примирити з їх власною вигодою. Некомпетентність багатьох законодавців прикривається нескінченними виступами, пустопорожньою риторикою.

Німецький соціолог та політолог Роберт Міхельс (1876–1936) вважав демократію несумісною з партіями і пов'язував діяльність партійних структур із “загибеллю демократії”. Він дійшов висновку, що прагнення до олігархії закладено у самій природі соціальної організації. “Говорячи “організація” – говоримо “олігархія”. Своє вчення про партії він будує на узагальненні досвіду німецької соціал-демократії перед Першою світовою війною. Результати свого дослідження Р.Міхельс формулює як “залізний закон олігархії” (1911 р.), за яким будь-яка форма соціальної організації незалежно від її початкової демократичності або автократичності, невідворотно вироджується у владу не багатьох обраних – олігархію (більш вузько – номенклатуру). Причинами існування цього закону Р.Міхельс вважав об’єктивну необхідність лідерства, прагнення лідерів свої власні інтереси ставити на перше місце, беззастережну довіру натовпу до лідерів і загальну пасивність мас.

Критика демократії та парламентаризму звучить у працях французького філософа, марксиста, теоретика революційного синдикалізму Жоржа Сореля (1847–1922). Він бачить виключно негативні сторони демократії, отожднює її з корупцією, демагогією, аморальністю. Зокрема, він підкреслює, що досвід показує: в усіх країнах, де демократія вільно може розвиватися згідно із своєю природою, панує підкуп у самому безсовісному вигляді, причому ніхто не вважає потрібним приховувати своїх шахрайських справ.

Ж.Сорель заперечував невідворотність прогресу і гуманізації суспільства, яке розглядав як фізичний об’єкт, який піддається ентропії і розпаду відповідно до другого закону термодинаміки. Він вважав, що ці тенденції можуть бути призупинені тільки героїчними зусиллями людей, які мають волю до дій і здатних для досягнення своїх ідеалів застосувати насильницькі міри.

Парламент і політичні партії, на його думку, уражені недугою, які не можна зцілити, і асоціюються із “політико-кримінальними організаціями” на зразок мафії. Зокрема, він відзначив, що жоден

історичний досвід не дає змоги передбачати, що можна заснувати демократію в капіталістичній країні без тих злочинних зловживань, які повсюди помічаються в теперішній час.

Той факт, що за демократії домінує виборче право, нічого не означає. На думку Ж.Сореля, демократи і ділки володіють абсолютно винятковим умінням добиватися ухвалення своїх шахрайств шляхом обговорення їх на своїх зборах: за парламентського режиму так само процвітає обдурювання, як і на зборах акціонерів. Протягом усього життя вчений досліджував питання “механізму”, здатного забезпечити досконалість людського суспільства. Не знайшовши на нього відповідь вкрай песимістично оцінював майбутнє європейської цивілізації.

Німецький соціолог, історик і економіст Макс Вебер (1864–1920) розглядає парламентаризм як баланс бюрократизації політики. Парламентаризм є кращою школою для виховання і селекції лідерів нового типу, парламентських і партійних вождів. Інша функція парламентської демократії полягає в контролі над чисто технічною, позбавленою лідерських задатків управлінською бюрократією. М.Вебер висловив думку, що демократично керовані країни зі своїм частково корумпованим чиновництвом добиваються більших успіхів у світі, ніж наша високоморальна бюрократія.

Проте М.Вебер був проти “парламентського абсолютизму”. І в парламентській демократії він знаходить принципові недоліки: парламент усе більш перестає бути ареною, де незалежні особи на очах суспільства займаються політичною діяльністю, піднімаючись над усякого роду приватними, вузькопартійними інтересами. На думку М.Вебера, у парламенті стикаються організовані інтереси різних фракцій і партій. Самі партії з об’єднань незалежних індивідів перетворюються на масове військо, що вимуштруване професійними функціонерами, б’ється за свої специфічні цілі часто в збиток національним інтересам.

М.Вебер наголошував, що парламент сам по собі ще не тотожний демократії і може бути поставлений на службу вузьким класовим групам, або фракційним інтересам. Тому він виступав за вибори глави держави – президента прямим всенародним голосуванням. Таким чином глава держави позбавлявся б від парламентського контролю, був би незалежним і мав би можливість у конфліктних ситуаціях апелювати безпосередньо до народу. Основні аргументи на захист цих тез М.Вебер висував такі: всенародно обраний президент може виступати гарантом стабільності держави у разі конфлікту законодавчої (парламенти) і виконавчої (уряду) влад, арбітром у їх суперечці; обмежуватиметься вплив партій на політичний процес, зокрема при формуванні уряду; лише сильний президент може забезпечити єдність держави і нації.

Унаслідок політичної кризи після Першої світової війни відбулась еволюція класичного парламентаризму в напрямі так званого раціоналізованого парламентаризму. Одним із серйозних його критиків у Європі став німецький юрист і філософ політики Карл Шмітт (1888–1985), який піддав сумніву здатність парламенту регулювати відносини влади всередині громадянського суспільства та громадянського суспільства і влади. Спеціальній критиці парламентаризму була присвячена праця Карла Шмітта під назвою “Духовно-історичний стан сучасного парламентаризму”, у якій Шмітт, по суті справи, ухвалив суворий вирок досліджуваному явищу. На погляд дослідника, дві основні властивості парламентських інституцій – публічність і дискусія – виродилися в порожню і нікчемну формальність. У результаті і сам парламент як такий утратив свої духовно-історичні основи і сенс існування. Подібно багатьом іншим авторам різних партійно-політичних орієнтацій, він пише про кризу парламентаризму, його нездатність адаптуватися до духовно-політичної ситуації, що склалася після Першої світової війни. У шміттівській критиці парламентаризму немало збігів з веберівською. Пройшов час класичного лібералізму XIX ст., коли парламент був форумом для дискусій, у яких стикалися видатні політичні лідери. Тоді здавалось, ніби парламент є рятівним засобом від політичної корупції, охоронцем високих моральних цінностей.

Поступово відкриті дискусії із залу публічних засідань парламенту перекочують в кулуари, де їх за закритими дверима обговорюють вузькі за складом комітети. Все визначається партійними і груповими інтересами, що розхитують державну єдність.

Головною ж причиною кризи парламентаризму стала його нездатність протистояти натиску масової демократії. Справа не лише в зіткненні ліберально-демократичних ідей з ідеями масової демократії, а й у функціональній слабкості парламентських інститутів.

Той факт, що численні парламенти різних європейських і неєвропейських держав безперервно поповнюють політичну еліту сотнями міністрів, не вселяє оптимізму. Більш того, у деяких державах парламентаризм призвів до того, що всі суспільні питання перетворилися на проблеми розподілу виробленого і досягнення компромісів між партіями.

Оскільки парламент все більш і більш втрачає роль представника політичної єдності нації, стає виразником інтересів і настроїв електоральних груп, то ідея відбору політичних вождів вже не може служити виправданням парламенту, що складається з кількох сотень партійних функціонерів. Стан сучасного парламентаризму спонукає шукати політичних вождів і керівників, які користувалися б безпосе-

редньою довірою мас – “плебісцитарна демократія” як альтернатива парламентаризму.

У середині ХХ ст. про кризу європейського парламентаризму відкрито заявили М.Дюверже, Е.Уейт і Дж.Філліпс.

Друга половина ХХ ст., на думку деяких політологів, може характеризуватися як період “занепаду парламентаризму”. Це пов’язано з тим, що порівняно із “золотим віком” парламентської демократії більшість парламентів країн світу як виборні й представницькі органи втрачають свою провідну роль у системі державної влади. Влада президентів, канцлерів, урядів стає дедалі більш авторитарною.

• **Правові основи діяльності парламентів**

У різних країнах склались свої моделі парламентської практики. Насамперед у питаннях статусу, повноважень та принципів, організаційно-правових механізмів формування депутатського корпусу.

Парламенти є структурно складними установами, що зумовлено необхідністю організації їх ефективної роботи. Закони і постанови в них приймаються, як правило, більшістю або конституційною більшістю голосів після обговорення питання. Дискусії з певних спірних питань мають здійснюватися за чітко встановленими правилами, які є необхідною умовою позитивного результату. Тому правила роботи парламентів зумовлюються Конституцією, регламентом, окремими законодавчими актами.

Конституція визначає порядок формування парламенту, його структуру, порядок роботи, повноваження, а також права і обов’язки депутатів.

Регламент – це збірник процедурних правил роботи парламенту під час вирішення різних питань: відкриття першої і наступних сесій, вибори керівництва, формування комітетів, слідчих і контрольних комісій, формування органів виконавчої і судової влади, розгляд законопроектів, розгляд бюджету, розгляд звіту уряду, прийняття рішень, постанов та інших законодавчих актів, здійснення контрольних функцій тощо. Проте і в цьому випадку є винятки.

Парламент Великої Британії працює в умовах відсутності писаної конституції. Порядок його роботи визначається звичайними законами, деякі правила містяться в конституційних угодах, а єдиного документа – регламенту – не існує.

Основним джерелом процедур Палати громад є постійні правила. Вони приймаються Палатою і можуть бути відмінені у будь-

який час. Крім постійних правил приймаються також сесійні правила, які діють під час роботи сесії. У зв'язку з прийняттям певного закону Палата може прийняти тимчасове правило асі Нос. Закон про парламент 1949 р. встановив правила розгляду фінансових законопроектів і актів делегованого законодавства. Депутати парламенту користуються збірником правил парламентської процедури "Трактат Ерскіна Мея про право, діяльність і звичаї парламенту". Цей трактат було видано в XIX ст. і він витримав 20 видань. На відміну від Великої Британії в Австрії порядок роботи Національної Ради визначається регламентом, що є федеральним законом і приймається конституційною більшістю у 2/3 депутатів Палати. За дотриманням регламенту стежать п'ять секретарів-депутатів і три депутати, які обираються для нагляду за дотриманням регламенту. В Італії основи діяльності парламенту виписані в Конституції, де сформульовані основні принципи діяльності обох палат. Конституція Італії (ст. 64) проголошує: "Кожна Палата приймає свій регламент абсолютною більшістю голосів своїх членів".

Таким чином, регламент не є законом, але приймається як спеціальний закон з додержанням відповідних норм Конституції. Кожна палата має свій регламент, хоча основні їх положення загалом збігаються. У Португалії діяльність однопалатного парламенту, Асамблеї Республіки також регламентується Конституцією, але крім того ще й Органічним законом про Асамблею Республіки, Регламентом Асамблеї Республіки і законом про статус депутата. Парламент Фінляндії має назву Едускунта. Його діяльність регулюється Актом про Едускунту 1928 р. Парламент Франції є двопалатним і складається з Національних зборів і Сенату. Його діяльність визначається Конституцією, Ордонансом № 58 – 1100 від 17 листопада 1958 р. про діяльність палат парламенту і регламентами Національних зборів і Сенату, а також Генеральними інструкціями, які приймають Бюро кожної з палат.

Порядок роботи Верховної Ради України регулюється:

- Конституцією України;
 - діючим Регламентом Верховної Ради України;
 - рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV;
 - Законом України "Про комітети Верховної Ради України";
 - Законом України "Про статус народного депутата України"
- та ін.

Конституція України визначає основні моменти організації роботи Верховної Ради України, права і обов'язки депутатів Верхов-

ної Ради, Голови Верховної Ради, установлює порядок організації комітетів, спеціальних і слідчих комісій, порядок законодавчої роботи, порядок прийняття бюджету і порядок контролю за використанням коштів Державного бюджету.

Регламент є одним із найважливіших актів, що регулюють роботу Верховної Ради, який відповідно до вимог ст. 82 Конституції України має бути законом. Це дуже серйозна вимога. Адже регламент є окремим законом або складовою частиною закону про парламент лише у кількох країнах: Австрії, Естонії, Латвії, Литві, Молдові, Словенії, Фінляндії, Чехії та Швеції. В більшості ж країн регламент є внутрішнім документом парламенту, а не чинним законом. Прийняття Регламенту як закону наділяє його великою силою, але зменшує автономію парламенту. Питання конституційно-правового статусу Верховної Ради України, Регламенту більш ґрунтовно буде розглянуто у наступних розділах.

• **Призначення парламентів**

Парламент – це виборний колегіальний орган, який має переважні права у сфері законотворчості. Завдяки парламенту в країні створюються, розвиваються і зберігаються демократичні форми правління. Роль парламенту в житті суспільства кожної країни є різною. Проте у діяльності парламентів світу є багато спільного, що заслуговує на вивчення і використання набутого досвіду в діяльності інших законодавчих органів.

Передусім необхідно усвідомити, що ідеали справедливості, природних прав і свобод людини можуть бути втілені в життя тільки тоді, коли держава базується на принципах народовладдя і поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Ці принципи, які вперше були проголошені Ш.Монтеск'є і Е.Сієсом, зафіксовані у Конституції США, прийнятій у 1787 р. Принципи стали наріжним каменем для конституцій країн Європи, що створювалися в результаті буржуазних революцій XIX ст.

Значний потенціал парламентаризму як форми представницького правління, наприклад здатність протистояти королям, виявився вже на ранніх стадіях. Заснування представницько-законодавчих установ в європейських країнах ще за часів абсолютних монархій було важливим етапом у формуванні сучасних демократичних держав. Відмовляючись від претензії на свою винятковість у створенні законів, виявляючи готовність ділити відповідальність за їх ухвалення з представницькими інститутами верховні правителі закладали основи для майбутніх представницьких асамблей, обраних народом.

Поступово були відпрацьовані механізми нагляду за тим, як урядовці витрачають кошти, зібрані у вигляді податків. Так складалася практика ухвалення головного фінансового закону держави – бюджету – чи не найголовнішої функції парламенту.

Сьогодні до *компетенцій парламенту* входить формування уряду, а в деяких країнах і обрання президента. Парламент затверджує ключові фігури держави – генерального прокурора, міністрів, послів та ін. Парламент займає визначальну позицію у вирішенні питань війни і миру, ратифікації та денонсації міжнародних договорів. У деяких країнах до компетенцій парламенту належить екстраординарна функція винесення офіційного звинувачення вищій посадовій особі держави – президенту, як наприклад, це передбачено у Палаті представників Конгресу США. До парламентських компетенцій належить *контроль за діяльністю уряду*. Особливо це важливо для діяльності опозиційних партій, позбавлених можливості формувати уряд. У низці країн парламент володіє правом контролю за виконанням програм, під які отримані бюджетні кошти. Найбільш поширеною формою є *парламентські слухання*.

Законодавча компетенція – основна для парламенту. Виявляється насамперед у повноваженні приймати конституційні закони. Це закони про виборчі права та гарантії громадян, про статус політичних партій тощо. Більшість парламентів володіють установчою владою, тобто впливають на конфігурацію політичного процесу.

• **Поняття та сутність парламентської діяльності**

Парламентська діяльність – особливий вид політичної діяльності й вищого законодавчого органу держави, спрямованої на створення правової та законодавчої бази для здійснення повноважень усіма політико-правовими інститутами шляхом забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, виразником волі яких є парламентар.

Розробка законів та інших законодавчих актів є безпосереднім обов'язком парламенту і його діяльністю, що відбувається постійно. Законотворчість – постійна поточна робота парламентарів. Таким чином, парламентська діяльність розглядається у трьох площинах:

- 1) це діяльність Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади в Україні;
- 2) це особливий вид політичної діяльності парламентарів та реалізація політико-управлінських функцій депутатами;
- 3) це діяльність державних службовців, які беруть кваліфіковану участь у законодавчому процесі та забезпечують цей процес.

Законодавчий процес у різних країнах має суттєві відмінності, які зумовлені передусім політичною системою, традиціями, правовою культурою та економічною ситуацією в країні. Проте законотворчі процедури у різних парламентах мають багато спільного. Етапи законотворчої діяльності є зазвичай циклічними. Законопроекти насамперед розглядаються парламентським комітетом, потім сесією парламенту (палата), знову комітетом і знову парламентом. Якщо парламент двопалатний, то послідовність проходження законопроекту повторюється у кожній палаті. Але тоді після розгляду законопроекту потрібно ще узгодити розбіжності між обома палатами. Якщо глава виконавчої влади має право накладати вето, то парламент під час використання ним цього права має ще й здолати це вето, як правило, проголосувавши двома третинами голосів. Альтернативним варіантом є згода з главою держави.

Законопроект стає законом у порядку, установленому процедурами того чи іншого парламенту. Процедурами регламентується також інша діяльність цього органу (його палат): порядок дебатів, парламентських слухань, голосувань тощо.

Для проведення постійного діалогу між законодавчою і виконавчою гілками влади Регламент Верховної Ради України передбачає звітування чиновників на пленарних засіданнях, слухання у комітетах і письмові відповіді на запити народних депутатів. Ефективним засобом проведення діалогу між гілками влади, яка з успіхом використовується у багатьох парламентах, є “година запитань і відповідей” членів уряду. Наприклад, у парламенті Великої Британії міністри щоденно протягом однієї години відповідають на запитання депутатів. За Конституцією Франції кожна палата Парламенту проводить одне засідання в тиждень для запитань і відповідей уряду. Регламент передбачає дві норми усних запитань – без дебатів і з дебатами.

На сьогодні у Верховній Раді України унормованим спілкуванням депутатів з урядовими чиновниками є тільки спілкування на “Дні Уряду України”, яке відбувається один раз на місяць у формі доповідей.

Проведення слухань у комітетах забезпечує не тільки ефективність законотворення, а й виконання контрольних функцій парламенту. Комітети парламенту опікуються проблемами певних напрямів і часто їх юрисдикція збігається з юрисдикцією певних міністерств, з якими комітети мають вести постійний діалог і контролювати їхню діяльність у межах своїх повноважень. Відповідно до процедури проведення слухань у комітетах представники виконавчої влади відповідають на будь-які запитання щодо своєї службової діяльності й надають депутатам необхідні матеріали і документи. Слухання у комітетах відбуваються у присутності запроше-

них представників наукових і громадських організацій, установ, підприємств, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації. Усе це створює чітку систему взаємодії влад і робить суть її діяльності зрозумілою для широкого кола громадськості. Сьогодні необхідно формалізувати процедуру слухання у комітетах Верховної Ради України і наполегливо впроваджувати її у практику роботи комітетів.

Фракції у парламенті відіграють визначальну роль в організації роботи і виборі керівництва всіх його ланок. Вони поряд з комітетами беруть участь у законотворчій роботі, мають певні можливості впливати на законотворчу діяльність через своїх членів, які входять у комітети за квотами пропорційного представництва фракцій. Фракції відіграють важливу роль в організації керівних органів Верховної Ради України, формуванні комітетів, контрольних і слідчих комісій.

Парламент мусить мати структури, які б забезпечували постійні комітети, парламентарів аналітичними матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, медицини, новітніх технологій.

Усі депутати парламенту працюють у постійних комітетах відповідно до свого фаху або своїх уподобань. Комітети відіграють провідну роль у законотворчій роботі парламентів. Роботу парламентів і постійних комітетів забезпечує апарат, який може бути досить численним. Обслуговуючий персонал комітетів складається зі службовців-фахівців та секретарів. Вони готують необхідні матеріали і вирішують всі організаційні питання.

Парламенти можуть мати розгалужені дослідницькі служби і контрольні служби, які забезпечують парламентарів необхідними аналітичними матеріалами і матеріалами про ефективність діяльності виконавчої влади.

Існують три головні послуги, які апарат може надавати законодавцям: науково-дослідна робота, підготовка документації та адміністративна допомога. У деяких парламентах депутатам надаються всі три типи послуг, в інших – лише два з них доступні, і дуже нечасто існує лише один з типів послуг (як правило, адміністративна допомога). Деякі парламенти утримують великі постійні штати працівників апарату і можуть мати додатковий персонал на інших рівнях. Законодавці багатьох парламентів мають особистий апарат, який працює з виборцями, обробляє кореспонденцію, збирає інформацію з питань державної політики, або консулює членів парламенту з питань законодавства, представництва або політики. Працівників особистого апарату можуть приймати на роботу як консультанти з бюро працевлаштування, так і законодавці, урахувавши рівень освіти кан-

дидатів, їхній попередній досвід і рівень професійних навичок. Питання про прийняття кандидатів до свого апарату остаточно вирішують законодавці. У кожному парламенті кількість працівників особистого апарату різна і залежить від наявних фінансових ресурсів (від 1 до 20). Особистий апарат утримується за рахунок парламентських, особистих та партійних коштів.

Комітети часто мають свої власні апарати. Професійні працівники апарату комітетів проводять аналіз політичної стратегії, надають допомогу, сприяють прискоренню роботи комітетів. У деяких парламентах працівники апарату комітетів виконують адміністративні та науково-дослідницькі функції, готують документацію (Польща). Кількісний склад апарату комітетів дуже різний залежно від країни. У Конгресі США апарат кожного з постійних комітетів Сенату налічує від 22 до 153 осіб. У багатьох законодавчих органах апарат комітетів є частиною адміністративного персоналу парламенту (Австрія). У цих парламентах керівник апарату наймає кадри для апаратів комітетів. В інших парламентах комітети формують цілком окремі апарати (Німеччина). Як правило, питання прийняття на роботу нових працівників апарату вирішується головою комітету. Інколи працівники апарату наймаються відділом кадрів (Словацька Республіка). У деяких парламентах апарати комітетів формуються із самих членів комітетів, інакше кажучи, сам комітет вирішує, хто буде працівником апарату. Професійна підготовка працівників апарату значно впливає на підвищення ефективності законотворчої роботи.

У більшості парламентів керівник апарату є ключовою фігурою у наданні апаратом послуг. Завдання керівника апарату – дбати про те, щоб депутати мали у своєму розпорядженні всі засоби, які могли б допомогти їм виконувати свої обов'язки. Керівник апарату контролює всі адміністративні і секретарські служби, у тому числі бібліотеку, службу постачання, забезпечення приміщеннями і бухгалтерію. Більш докладно це буде розглянуто у наступних розділах.

1.2. Парламентаризм як науковий напрям галузі знань “Державне управління”, спеціальність, навчальна дисципліна

• Парламентаризм як науковий напрям галузі знань “Державне управління”

Інститут парламентаризму відзначається багатогранністю, і тому виступає об'єктом наукового пізнання різних галузей суспільних наук. Він традиційно вивчається представниками юридичної га-

лузі, котрі розглядають парламентаризм як законодавчу гілку влади та її функції.

Парламентаризм є предметом вивчення історичної науки, яка досліджує генетичні та національно-культурні аспекти цього явища, закономірності його появи та розвитку.

Соціологи розглядають парламентаризм, насамперед з погляду електоральної поведінки виборців та участі партій у виборчому процесі. Безперечно, одне з провідних місць належить політичній науці, що вивчає парламентаризм як елемент політичної системи, форму державного правління та характеристики політичного режиму влади. Як своєрідний політичний інститут парламентаризм піддається політологічному аналізу.

Парламенти відіграють визначну роль у системі державного управління. Саме вони забезпечують і гарантують демократичний устрій. Парламенти справляють різний вплив на дії виконавчої і судової влад, а отже, і на суспільно-політичне життя країни. Це зумовлено положеннями конституції держави, а саме тими повноваженнями, які надані парламенту в системі державного управління. У контексті досягнення цілей і реалізації функцій держави через парламентську діяльність парламентаризм як особлива система організації державної влади досліджується в межах науки “Державне управління”.

Тривала відсутність в українській політичній традиції розуміння та вивчення влади у межах теорії її поділу спричинила відсутність системного вивчення явища парламентаризму, політико-управлінських напрямів державотворення, державно-управлінських механізмів реалізації функцій законодавчо-представницької, виконавчої та судової влади. Саме цим зумовлюється необхідність запровадження окремого напрямку наукових досліджень “парламентаризм та парламентська діяльність” у галузі знань “Державне управління”.

Для розуміння сутності й змісту будь-якої науки треба чітко визначити об’єкт та предмет дослідження. Зазначимо, що у суспільних науках досі не вироблено загального розуміння парламентаризму. Проте існують загальноприйняті визначення щодо держави і права, виборів і виборчих систем та інших споріднених явищ, які опосередковано характеризують парламентаризм.

Отже, *об’єктом вивчення* є представницька влада у системі суспільних відносин та державотворенні.

Предметом вивчення є державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчо-представницької влади, діяльність сучасних парламентів та Верховної Ради України у реалізації парламентських функцій.

Методологія – це сукупність методів, прийомів, процедур пізнавальної діяльності, а також загальні принципи підходу до вивчення, дослідження певного предмета тією чи іншою наукою.

Загальною методологією дослідження парламентаризму та парламентської діяльності є діалектика, яка досліджує суспільні явища через розвиток їх суперечностей і дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечність між сутністю і явищем, змістом і формою під час розгляду закономірностей, тенденцій, основних чинників й особливостей розвитку парламентаризму, ролі парламентаризму у формуванні демократичних державно-правових систем. Специфіка методології дослідження полягає в тому, що предметне поле парламентаризму перебуває на перетині політологічної, правової, соціологічної наук та науки державного управління.

Проблематика парламентаризму має свою джерелознавчу та дослідницьку базу. Специфічним є і сам предмет дослідження. Проблема вітчизняного парламентаризму як предмет наукового аналізу в усій сукупності його складових елементів постала тільки у середині 90-х рр. ХХ ст. Для появи ґрунтовних, багатогранних праць з цієї проблеми це надто короткий термін.

Цілісне розуміння становлення та розвитку парламентаризму в Україні тільки формується. Цей процес характеризується:

- утвердженням плюралізму в методології пізнання;
- існуванням різних учень та доктрин;
- сприйняттям перспективних політико-правових інновацій.

У численних політологічних і соціологічних працях даються оцінки роботи парламентів, розглядається досвід законодавчого регулювання діяльності сучасних парламентів і залежність їх результативності від кількості й змісту законодавчих актів, які вони приймають. Норми регламентів різних парламентів стали основою для регламентів міжнародних парламентських організацій, які діють протягом більше, як 100 років – Міжпарламентського союзу, Парламентської асамблеї Ради Європи та ін.

Проблематика наукового дослідження парламентаризму та парламентської діяльності охоплює загальнотеоретичні питання: що таке парламентаризм, його соціальне призначення, відмінності між такими близькими поняттями, як парламентська форма, парламентська демократія, представництво інтересів громадян і законотворчість як основні види парламентської діяльності, історична роль парламентаризму.

До другої групи належать питання, які стосуються вітчизняного парламентаризму. Вони пов'язані з проблемою формування демократичних інститутів, історичної зумовленості їх появи в Україні, зіставлення

західних традицій і вітчизняних інституцій, політико-управлінських напрямів державотворення, еволюції сучасної політичної еліти України, становлення та функціонування повноцінного парламенту України, механізмів взаємодії Верховної Ради України з іншими суб'єктами політичного і державного управління України, органами місцевого самоврядування.

Окрему групу складають питання організації роботи сучасних парламентів, забезпечення законотворчого та нормотворчого процесів в Апараті Верховної Ради України та апаратах місцевих рад.

Відповіді на зазначені питання дають змогу прогнозувати можливий розвиток демократії в Україні, напрям цього розвитку, особливості форм, яких вона набуде в нашій країні. З огляду на це можна простежити, як змінюється роль парламентських інститутів, парламентської демократії, наскільки вона пов'язана з існуючою сьогодні тенденцією до зосередження реального управління в руках виконавчої влади, посиленням авторитарних методів управління, відчуженням людей від державної влади, з формалізацією публічної політики, девальвацією виборчих витоків. Оскільки Україна декларує відданість демократичним цінностям і підтримку розвитку парламентаризму, то існує необхідність і можливість ґрунтовного дослідження парламентських процесів у державі за період її незалежності.

Складність дослідження вітчизняного парламентаризму, його ролі у системі організації державної влади зумовлена динамізмом і незавершеністю процесів конституційного реформування України, модернізації державного управління.

У вітчизняній політико-правовій думці сутність парламенту має звужене трактування – він розглядається як законодавчий механізм. Саме цим визначається роль Верховної Ради України в системі державної влади. Подальшого дослідження потребують важливі наукові та діяльнісні аспекти парламентаризму: забезпечення реального народного представництва і функціонування парламенту України як представницького органу; проблематика оформлення парламентської більшості та опозиції, ефективна взаємодія парламенту і суб'єктів державного управління, розвиток й удосконалення парламентської демократії, удосконалення роботи Апарату Верховної Ради України.

Науково-теоретичною базою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних авторів з теоретичних і практичних проблем функціонування парламентаризму. Загальні принципи функціонування парламенту розглядаються в дослідженнях А. де Токвілля, А.Дайсі, Е.Берка, Т.Карлейля, А.Лейпхарта, Д.Дарендорфа, С.Верби, Д.Рас-тоу та ін. Визначенню місця і ролі парламентів у демократичній системі влади присвячені праці К.Поппера, Дж.Сарторі, Г.Моски, Ж.Аталі, Дж.Кіна, П.Міжуєва. Теоретичним підґрунтям дослідження є також

праці Ж.Блонделя, Р.Міхельса, М.Дюверже, присвячені взаємодії політичних партій і парламенту. Напрямок дослідження проблем парламентаризму як засобу контролю за державною владою розробляли, зокрема, Р.Дарендорф, С.Хантінгтон, Д.Шарп. Опрацювання проблеми в межах політичної американістики здійснено у працях В.Адамса, Й.Наглера, Ю.Хайдекінга, К.Швабе та ін.

Відродження наукового інтересу до вивчення історії та особливостей діяльності парламентських установ в Україні розпочинається у середині 90-х р. ХХ ст. після проголошення незалежності України, коли Верховна Рада України, поступово трансформувавшись із радянського органу державної влади в парламентську установу, стала реальним важелем національно-демократичного відродження та державотворення. Політологічні аспекти діяльності парламенту в системі функціонування гілок влади досліджуються вітчизняними політологами В.Андрущенком, В.Бабкіним, О.Бабкіною, А.Білоусом, О.Гаранем, В.Гошовською, Ю.Кальнишем, А.Колодій, Ф.Кирилюком, В.Кременем, Л.Кривенко, А.Кудряченком, І.Курасом, В.Литвином, А.Макаровим, О.Мироненком, М.Михальченком, А.Пойченком, В.Ребкалом, М.Рибачуком, Ф.Рудичем, В.Рум'янцевим, В.Смолієм, С.Телешуном, С.Тихоною, О.Федоренком, П.Шляхтуном та іншими дослідниками.

Серед вітчизняних і російських авторів дослідження концептуальних засад становлення і розвитку сучасного парламентаризму розглядаються у працях В.Бебика, А.Георгіци, Н.Васецького, В.Желтова, П.Кислого, В.Нерсесянца, М.Орзіха, О.Реєнта, питання перерозподілу компетенцій між гілками державної влади, реформування виборчої системи представлені у працях Н.Тихомірова, А.Гальчинського, Й.Рисіча, В.Цветкова, В.Горбатенка та ін.

Пріоритетом правових досліджень є проблема взаємодії гілок влади, утілення конституційних норм народовладдя, оптимізація законодавчого процесу, етико-правові аспекти депутатської діяльності тощо. Цей спектр проблем відбито в працях О.Бандурки, В.Борденюка, Н.Грушанської, В.Денисова, Г.Журавльової, А.Зайця, В.Копейчикова, Н.Нижник, В.Опришка, В.Погорілка, О.Скакун, Ю.Тодики, М.Цвіка, В.Шаповала, Ю.Шемшученка та ін.

Російський дослідник Н.С'єдін, виокремлюючи важливі для розуміння природи парламентаризму аспекти, зазначає: по-перше, мова йде про *організацію влади*, тобто державного керівництва, системи взаємодії держави і суспільства; по-друге, ключовим моментом у всіх визначеннях є фіксація ролі *впливу парламенту* на здійснення державно-владних повноважень – провідна, домінуюча, верховна або особлива; по-третє, в усіх визначеннях, як правило, наголошується на певних *умовах існування парламентаризму*, його неодмінних атрибутах.

Дослідження парламентаризму здійснюється на засадах загальнонаукових принципів пізнання: принципів детермінізму, системності, а також загальнонаукових та спеціальних методів.

Загальнонаукові методи

Аналіз – це мисленеве розчленування предмета, який досліджується, на складові елементи.

Синтез – поєднання одержаних в результаті аналізу розрізних складових з метою отримання нового знання.

Узагальнення – поєднання в одне ціле різних предметів за якоюсь ознакою.

Спеціальні методи

Історико-хронологічний метод полягає в дослідженні та вивченні парламентів як представницьких органів в історико-хронологічній послідовності.

Порівняльний метод полягає у розгляді різноманітних державно-управлінських явищ з метою виявлення у них подібних ознак або відмінностей.

Системний метод полягає у розгляді інституту парламентаризму як певної системи, що складається із зв'язків з різними елементами цієї системи.

У ході наукових досліджень задіяні методи політології, соціології, права, історії та джерела наукової критики.

Системний підхід, за яким становлення та розвиток парламентаризму в Україні розглядається в процесі функціонування та взаємодії держави і суспільства, адміністративних структур і соціальних верств, політичних партій і суспільних рухів.

Міждисциплінарний підхід ураховує не тільки соціально-політичні умови та правові норми, але також економічні, соціально-психологічні фактори, що впливають на процеси формування і функціонування парламентаризму.

Особливо продуктивним в цьому дослідженні є застосування порівняльного, або компаративістського, методу, який дає змогу розкрити деякі основні тенденції в розвитку інституту парламентаризму, суттєві відмінності в моделях парламентаризму. Порівняльний метод має доповнюватися історичним методом, за яким інститут парламентаризму розглядається в історичному контексті, з урахуванням традицій, закономірностей і провідних тенденцій суспільно-політичного розвитку протягом порівняно тривалого історичного часу.

• Джерелознавча база парламентаризму

Однією із сутнісних характеристик парламентаризму в системі взаємодії держави і суспільства є забезпечення впливу держави на

стан і розвиток суспільних процесів, що здійснюється через механізми державного управління. Це обумовлює науково-дослідницький апарат і особливості джерелознавчої бази парламентаризму та парламентської діяльності.

Джерелами наукового дослідження, зумовленими специфікою предмета, є декларації, закони, законопроекти, підзаконні акти України, які регламентують порядок формування і функціонування органів державної влади, їх компетенцію; ресурси вітчизняних загальнодержавних і регіональних засобів масової інформації; результати досліджень політологічних, соціологічних та інших наукових центрів; статистичні дані Апарату Верховної Ради України та ін.

Здійснення державно-управлінської, правозастосовної чи політичної діяльності передбачає вільне орієнтування в системі конституційного права та Основного Закону України, знання структури та змісту Конституції України 1996 р., її юридичні властивості, передумови та пріоритети новітньої конституційної реформи в Україні, спрямованої на вдосконалення організації та функціонування системи публічної влади в Україні; основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, гарантії їх реалізації; основні форми народного волевиявлення в Україні (вибори, референдуми); конституційно-правовий статус органів законодавчої, виконавчої і судової влади, Президента України та органів прокуратури; конституційні основи місцевого самоврядування в Україні.

Функції парламенту як головні напрями його діяльності, зумовлені цілями парламенту, правовими засобами (обов'язки та повноваження), які застосовуються для досягнення цих цілей.

Зміст і природа функцій парламенту визначається на основі конституційно визначених повноважень: законотворча; контрольна (контроль над бюджетом і діяльністю уряду); установча (прийняття конституції, участь у формуванні органів судової і виконавчої влади).

• Парламентаризм та парламентська діяльність як спеціальність

Головна *проблема компетентності парламентарієв* полягає у підвищенні рівня професіоналізму та покращенні організації їхньої роботи.

З одного боку, парламент обирається народом і має постійно підтримувати з ним зв'язок, що забезпечується періодичними виборами. З другого боку, парламент має провадити законодавчу діяльність, парламентський контроль, що передбачає здатність депутатів парламенту, їх помічників до здійснення парламентської діяльності. Таким чином, ідея сумісництва парламентаризму і представницької демократії виявляється досить суперечливою, оскільки постійно провокує питання професіоналізму парламентарів, від компетентності

яких залежить доля держави та її громадян. Деякі дослідники вважають її ключовою проблемою сучасного парламентаризму.

Законотворча робота (а це основна діяльність парламенту) – довготривалий і кропіткий процес. Від депутата, а також його помічників вимагаються знання з кількох галузей, насамперед юриспруденції, економіки, парламентської культури, психології тощо. Якщо депутат не володіє необхідними знаннями і вміннями – він має навчатися. Така можливість існує у Національній академії державного управління при Президенті України, де запроваджено магістерську підготовку за спеціальністю “Парламентаризм та парламентська діяльність”. Програма спрямована на підвищення професійної компетентності народних депутатів України, депутатів усіх рівнів; формування умінь та навичок державних службовців, необхідних для забезпечення законодавчого процесу в Апараті Верховної Ради України; підготовку спеціалістів у сфері політичної аналітики (помічників депутатів, радників, експертів, консультантів).

Оскільки більшість депутатів у Верховній Раді України пройшли за партійними списками інший ресурс професіоналізації парламенту – кадровий резерв політичних партій. Вони мають готувати собі професійну зміну, забезпечуючи участь та змагальність у виборчих перегонках не політичних програм та ідеологій, а різних команд справжніх професіоналів. Таким чином, у політичних партій будуть реальні потреби шукати або професійно готувати претендентів, які можуть займатися політико-управлінською діяльністю.

Діяльність народного депутата у Верховній Раді України включає:

- участь у засіданнях Верховної Ради України;
- участь у засіданнях комітетів, комісій, підкомісій і робочих груп;
- виконання доручень Верховної Ради України та її органів;
- роботу над законопроектами, документами Верховної Ради;
- виконання інших депутатських повноважень у складі фракцій

або індивідуально.

Робота народного депутата України у Верховній Раді України здійснюється згідно з планом роботи сесії парламенту. Депутат може брати участь у засіданнях парламентських комітетів, підкомісій та робочих груп, виконувати доручення Верховної Ради України та її органів (за винятком виконання невідкладних доручень), працювати над законопроектами лише у період між засіданнями Верховної Ради. Робочі дні поза сесійним часом і часом відпустки депутати використовують на свій розсуд для підвищення своєї кваліфікації, обміну досвідом, роботи у виборчому окрузі та іншої діяльності, пов’язаної з виконанням депутатських повноважень.

Народний депутат України під час виконання своїх повноважень потребує допомоги фахівців. Державні органи, посадові особи державних підприємств, установ та організацій зобов'язані на вимогу депутатів забезпечити його консультаціями фахівців з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю. Депутат має право на безоплатну допомогу з правових питань, що виникають у його депутатській діяльності, з боку Апарату Верховної Ради України, виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, посадових осіб державних підприємств, організацій, наукових, навчальних, юридичних установ і правоохоронних органів.

• Парламентаризм та парламентська діяльність як навчальна дисципліна

Зміст спеціальності 8.150111 “Парламентаризм та парламентська діяльність” напряму підготовки 1501 “Державне управління” складає підготовка з узагальненим об'єктом діяльності: “державне управління як особливий вид діяльності в організації (кваліфікована участь) і забезпеченні законодавчого процесу”.

Предметом дисципліни “Парламентаризм та парламентська діяльність” є історико-правові аспекти функціонування сучасних парламентів, способи їх формування, компетенції та структура, модель реалізації функції законотворення у країнах з одно- і двопалатними парламентами, становлення та функціонування повноцінного парламенту в Україні, державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчо-представницької влади.

Метою дисципліни є формування у слухачів теоретичних і практичних знань, умінь і навичок з основ порівняльної політології, теорії парламентаризму та практики парламентської діяльності, основ теорії й практики реалізації принципу поділу влади в Україні, аналізу тенденцій суспільно-політичного розвитку України, здійснення парламентської реформи як частини політичної реформи суспільства; напрямів оптимізації взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

“Парламентаризм та парламентська діяльність” як навчальна дисципліна має міждисциплінарний характер. Зміст дисципліни інтегрує відповідно до свого предмета знання з інших наукових галузей: філософії, історії держава і права, порівняльної політології, конституційного права, соціології, психології, державного управління.

Результатом засвоєння навчальних дисциплін за спеціальністю “Парламентаризм та парламентська діяльність” є:

здобуття знань щодо:

- концептуальних засад сучасних процесів державотворення, ефективного функціонування парламентів і парламентаризму в різних країнах та Україні;

- історико-правової специфіки та напрямів розвитку форм правління в Україні;
- системи взаємодії вищих інституцій державної влади в Україні у межах принципів поділу влади та її єдності;
- загальної характеристики механізму взаємодії глави держави з представницьким органом;
- політико-правового положення Верховної Ради України в системі вищих органів державної влади за Конституцією України у редакції від 28 червня 1996 р.;
- поправок до Конституції України 2004 р., проблемних аспектів переходу до режиму парламентаризму;
- рішень Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV;
- категоріального апарату парламентської діяльності;
- теоретико-методологічних аспектів процесу законотворення і моделі реалізації цієї функції;
- основ аналізу, обробки та інтерпретації інформації під час дослідження парламентської діяльності;
- наукових і практичних основ PR-компоненту парламентської діяльності, видів, функцій, форм організації масової комунікації, способів впливу на масову аудиторію;
- сутності, типологій і функцій парламентської діяльності та лідерства;
- організаційно-правового забезпечення парламентської діяльності; набуття умінь щодо:
- визначення предмета, об’єкта, методів і завдань парламентаризму;
- використання регламентних процедур;
- проведення критичного аналізу інститутів виборів та референдуму;
- оцінювання ефективності діючої моделі відносин між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України за змістом Конституції України;
- планування та організації заходів щодо інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб’єктів парламентської діяльності;
- визначення критеріїв оцінювання парламентських рішень;
- здійснення підготовки парламентських процедур з урахуванням методологічних засад парламентської діяльності;
- застосування сучасних технологій парламентських комунікацій;
- здійснення підготовки публічного виступу і парламентської дискусії;
- аналіз ефективності PR-процесу та розроблення пропозиції щодо здійснення PR-процесу в парламентській діяльності;

- застосування організаційно-правових механізмів забезпечення законодавчого процесу в Апараті Верховної Ради України.

Стратегія навчання полягає в поєднанні лекційних та практичних занять, у тому числі лекцій-дискусій, обміну досвідом, організації круглих столів, інших інноваційних форм організації навчальної діяльності слухачів. Навчання майбутніх фахівців з парламентаризму передбачає виїзні заняття та стажування в комітетах та Апараті Верховної Ради України, Кабінеті Міністрів України, структурних підрозділах центральних органів виконавчої влади, стажування за кордоном.

ВИСНОВКИ

1. Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних демократичних політичних систем, що передбачає верховенство парламенту у законодавчій сфері. Принципи, на яких засновується діяльність парламенту, а саме, народовладдя, поділ влади і верховенство закону складають основу демократії. Парламентаризм у тій чи іншій формі властивий кожній демократичній країні.

2. Парламент і парламентаризм є показником рівня демократичності в суспільстві. У країнах, де відсутня демократія, а парламент функціонує лише формально, не виконуючи належним чином своїх функцій, не формується система парламентаризму.

3. Юридичними виявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців.

4. Форми і механізми реалізації основних парламентських повноважень залежать від форми державного правління, яка відповідає інтересам значної частини соціальних груп певного суспільства.

5. Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Парламентаризм має місце тільки там, де у складі парламенту є великі політичні об'єднання депутатів, що виражають інтереси значних верств суспільства. Найповніше парламентаризм виявляється за парламентської форми правління, коли уряд формується парламентом і несе перед ним політичну відповідальність.

6. Парламентська діяльність розглядається як особливий вид політичної діяльності вищого законодавчого органу держави, спрямована на створення правової та законодавчої бази для здійснен-

ня повноважень усіма політико-правовими інститутами шляхом забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, виразником волі яких є парламентарій. Передбачає законотворчу роботу депутатів парламенту та державних службовців, які беруть кваліфіковану участь та забезпечують законодавчий процес.

7. Під час наростання політичних криз парламенти відіграють першорядну роль, мають високий авторитет, їх рішення є обов'язковими для виконавчої влади. Проте, із стабілізацією суспільства, починають зростати суперечності між парламентом і виконавчою владою. У сучасних умовах, коли владні еліти мають нові можливості управління настроями мас та обробки її свідомості через газети, радіо, Інтернет та інші ЗМІ роль парламентів починає зменшуватись. Виконавча влада, пов'язана з великим капіталом, набирає сили і засоби оперативно впливати на суспільне життя, обирати слухняних членів парламенту. Це свідчить про розростання світової кризи парламентаризму. Насамперед парламенти втрачають свій представницький характер. Залишається все менше країн із класичною парламентською системою. Водночас постійно зміцнюється "президентський парламентаризм", можна говорити про "авторитарний" і, навіть, "тоталітарний парламентаризм".

8. Сучасний парламентаризм виявляє ознаки політичного, історичного, соціокультурного і психологічного феномену. У зв'язку з цим дослідження проблем парламентаризму має міждисциплінарний характер. Науково-дослідницький апарат і особливості джерелознавчої бази парламентаризму та парламентської діяльності пов'язані з законотворчістю, контрольною функцією парламенту, його інформаційно-комунікативною та міжнародною діяльністю.

9. У дослідженні парламентаризму *об'єктом вивчення* є представницька влада у системі суспільних відносин та державотворенні. *Предметом* вивчення є державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчо-представницької влади, діяльність сучасних парламентів та Верховної Ради України у реалізації парламентських функцій. Дослідження парламентаризму здійснюється на засадах загальнонаукових принципів пізнання: принципів детермінізму, системності, а також загальнонаукових та спеціальних методів.

10. Здатність парламенту виконувати ту або іншу функцію залежить від професіоналізму і організації роботи парламентарів, кваліфікації державних службовців, які залучаються до організації та забезпечення законодавчого процесу в парламентських комітетах, Апараті Верховної Ради України. Це зумовлює не-

обхідність відповідної професійної підготовки. Зміст спеціальності 8.15010012 “Парламентаризм та парламентська діяльність” напряму підготовки 1501 “Державне управління” складає підготовка з узагальненим об’єктом діяльності: “державне управління як особливий вид діяльності в організації (кваліфікована участь) і забезпеченні законодавчого процесу”. Програма забезпечує засвоєння знань за такими змістовими блоками: “теорія та історія парламентаризму”, “парламентаризм як представницький інститут влади”, “конституційний процес в Україні”, “парламентська діяльність”, “політичні партії у розвитку вітчизняного парламентаризму”, “вибори як атрибут парламентаризму”, “політичні еліти і лідерство”, “парламентаризм як об’єкт політичного аналізу”, “комунікативна складова парламентської діяльності”, “прикладна психологія парламентської діяльності”.

Контрольні запитання та завдання

1. Поясніть сутність понять: “парламент”, “парламентаризм”, “парламентська діяльність”, “державна влада”.
2. У чому, на Вашу думку, виявляється взаємообумовленість понять “парламент”, “парламентаризм”, “парламентська діяльність”?
3. Які основні принципи парламентаризму? Як вони реалізуються у діяльності сучасних парламентів?
4. У чому полягає сутність ідеї бікамералізму?
5. Які Ви знаєте основні тенденції розвитку сучасного парламентаризму у світі та Україні?
6. Що собою являють об’єкт та предмет науки про парламентаризм та парламентську діяльність?
7. Як співвідноситься об’єкт і предмет дослідження парламентаризму та парламентської діяльності?
8. У чому полягає специфіка предметних полів парламентаризму?
9. Які Ви знаєте методи наукового дослідження парламентаризму та парламентської діяльності?
10. Охарактеризуйте джерелознавчу та дослідницьку базу вітчизняного парламентаризму.
11. Поясніть зв’язок парламентаризму з державним управлінням? (Наведіть конкретні приклади.)
12. Які знання та уміння необхідні для здійснення парламентської та політико-управлінської діяльності?

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Проблеми сутності інституту парламентаризму як інституційної основи демократичних процесів.
2. Теорія верховенства парламенту та його суверенітету в системі органів державної влади.
3. Причини звуження реальних можливостей сучасних парламентів у сфері здійснення державної влади.
4. Сутність парламентських реформ у країнах з президентською та парламентською формами правління.
5. Критерії порівняльного дослідження сучасних парламентів як базових елементів демократичної організації взаємовідносин держави і суспільства.
6. Перспективи розвитку режиму раціоналізованого парламентаризму в Україні.
7. Проблема оптимальної виборчої системи для суспільств перехідного типу.

Тематика магістерських робіт

1. Процес становлення парламентаризму в Україні: основні етапи.
2. Криза парламентаризму: сутність та шляхи подолання.
3. Структура сучасних парламентів: поняття, типи парламентів.
4. Принципи організації сучасних парламентів: основні ознаки.
5. Методологія дослідження парламентаризму.
6. Сучасний парламентаризм, його значення та функції.

Список рекомендованої літератури

1. *Бєбик В.* Історія і теорія парламентаризму / В. Бєбик. – К., 2009.
2. *Васецкий Н. А.* Основы парламентаризма в России : учебник / Н. А. Васецкий ; под. ред. д-ра филос. наук, проф. В. В. Жириновского. – М. : Изд-во СГУ, 2010. – 234 с.
3. *Гелей С. Д.* Політико-правові системи світу : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – К. : Знання, 2006. – 668 с.
4. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

5. *Желтов В. В.* Сравнительная политология : учеб. пособие / В. В. Желтов. – М. : Акад. Проект : Фонд “Мир”, 2008. – 648 с. – (Gaudeamus).
6. *Кирилюк Ф. М.* Новітня політологія : навч. посіб. / Ф. М. Кирилюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2009. – 564 с.
7. *Колодій А.* Національний вимір суспільного життя / Антоніна Колодій. – Львів: Астролябія, 2008. – 352 с.
8. *Кулішко І.* Модернізація України: визначення пріоритетів реформ / І. Кулішко, І. Бурковський. – К., 2010. – 118 с.
9. *Лукьянов А. И.* Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики) : курс лекций / А. И. Лукьянов. – М. : Норма ; ИНФА-М, 2010. – 304 с.
10. *Нерсесянц В. С.* История политических и правовых учений : учебник / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2009. – 704 с.
11. *Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Ф. Колодій. – 3-тє вид., онов. і допов. – Львів: Астролябія, 2009. – 832 с.*
12. *Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 352 с.*
13. *Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : Генеза, 2004. – С. 463.*
14. *Ребкало В. А.* Політичні інститути у процесі реформування системи влади : навч.- метод. посіб. / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – К. : Міленіум, 2003. – С. 46-62.
15. *Український парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – 368 с.*
16. *Управлінська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / В. А. Гошовська, М. І. Пірен, К. Ф. Задоя, Г. А. Кернес ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.*
17. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління : теорія, методологія, практика : [монографія] / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – 336 с.
18. *Цюрупа М. В.* Основи сучасної політології : підруч. для студ. ВУЗів / М. В. Цюрупа, В. С. Ясинська. – К., 2009. – 354 с.
19. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
20. *Шмитт К.* Политическая теология / Карл Шмитт. – М., 2000. – С.178.

РОЗДІЛ 2. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

- 2.1. Історія зародження парламентаризму та виникнення парламенту
- 2.2. Класичні теорії парламентаризму
- 2.3. Сучасні парламенти: класифікація, структура, організація
- 2.4. Принципи формування постійних і спеціальних комітетів (комісії)
- 2.5. Моделі парламентської опозиції та робота коаліцій

Основні поняття: “вотування”, “представницька демократія”, “однопалатні і двопалатні парламенти”, “британські концепції парламентаризму”, “тип парламенту “арена”, “тип парламенту “конгрес”, “парламент змішаного типу”, “представницькі установи соціалістичного типу”, “консультативні ради”, “принцип парламентського верховенства”, “американські концепції парламентаризму”, “французькі концепції парламентаризму”, “Вестмінстерська модель парламентської опозиції”, “континентально-європейська модель парламентської опозиції”, “коаліція”, “постійні комітети (комісії)”, “тимчасові комісії”, “активний парламент”, “реактивний парламент”, “маргінальний парламент”, “мінімальний парламент”.

2.1. Історія зародження парламентаризму та виникнення парламенту

• Передісторія парламентаризму

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 свого провідиря та інших виконавців суспільного врядування.

Первісні форми народного волевиявлення полягали, зокрема, у тому, що на племінній сходці люди криком схвалювали або відхи-

ляли 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.

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 сановники брали участь у прийнятті рішень, які правитель схвалював і перетворював на закони. У I тис. до н. е. в Стародавніх Афінах у результаті реформ Солон 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 були наділені 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 усіма 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. До речі, 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. Причому 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 такі: *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 постать *трибуна*. Його, починаючи від V ст. до н. е., на своїх сходках обирали плебеї. Трибун міг накладати 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 недоторканною. 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.

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

• **Етапи розвитку парламентаризму**

В історії розвитку парламенту і парламентаризму вирізняють такі етапи:

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

II – золотий час парламентаризму, тобто розквіт парламентів і парламентаризму (кінець 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 суперечності у поглядах на парламент та парламентаризм; розпочалася дискусія щодо того, що парламент має поступитися своїм

керівним місцем органам виконавчої влади. Тим не менше, 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 десятиріччя), оскільки парламент відіграє велику роль у сфері ідеології, визначає особливості політичної культури, справляє великий вплив на ЗМІ.

Для визначення впливу діяльності парламенту на суспільний розвиток особлива увага приділяється саме його функціонуванню та удосконаленню. Сьогодні ніхто не буде заперечувати той факт, що більшість конституцій приймалися парламентами за їх безпосередньої участі, а правова основа будь-якої країни, функціонування всього механізму державного управління належить конституції.

Парламент і парламентаризм – поняття взаємопов’язані і взаємозумовлені, але не рівнозначні. Існують різні визначення цих понять. Подаємо одне з таких визначень.

Парламентаризм – представницькі засади в управлінні, система взаємодії держави і суспільства, у якій вагоме значення належить парламенту. Парламентаризм, будучи вищою якістю парламенту, не може бути поза парламентом.

Наявність парламентаризму в будь-якій країні визначається саме наявністю сильного, дієвого, авторитетного парламенту та забезпечує провідне місце загальнонаціонального представницького органу у механізмі державного управління країною. Становлення суспільно-політичного явища парламентаризму історично зумовлене суспільно-політичним розвитком країн світу та пов’язане із формуванням сучасної державності.

Іноді передісторія парламентаризму пов’язується з певними історичними формами безпосередньої демократії. До таких форм, зокрема, відносять віче часів Київської Русі. У наші дні форми прямої демократії, зокрема референдуми, у теорії нерідко пов’язують з ідеями т. зв. плебісцитарної демократії і фактично протиставляють парламентаризму. На вітчизняних теренах практика виборчого політичного представництва через відповідні інституції склалася пізніше – за часів існування Запорозької Січі й Гетьманщини (XVI–XVIII ст.). Виборчий характер мали і деякі з тодішніх військових рад. Серед представницьких інституцій, що діяли на більш-менш постійній основі у той час, треба виділити Генеральну військову раду і раду старшин. Початки ж історії парламентаризму в Україні треба пов’язувати з націо-

нальним державотворенням, з утворенням під час національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. інституцій представницького характеру, які здійснювали державно-владні функції. Найвідомішою з них була Українська Центральна Рада. Проте вибори членів цих інституцій були непрямими, а представники обиралися від певних політичних і неполітичних організацій, різних верств населення (корпоративне, або куріальне, представництво), а також від різних частин території. За радянських часів негативне сприйняття парламентаризму на рівні політично-правової ідеології супроводжувалося використанням його певних засад у практиці організації представницьких органів державної влади, насамперед найвищої ланки системи цих органів. Новий етап розвитку парламентаризму в Україні розпочався з відновленням державної незалежності (1991 р.).

Термін “парламентаризм” набув поширення тільки в XIX ст., але ніколи не використовувався в основних законах. Вживався в літературі насамперед для характеристики існуючого у 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 природу вони пов’язують з особливостями організації та функціонування вищих ланок державного механізму, з певним характером взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади, а також з важливою (суттєвою, провідною, активною тощо) роллю парламенту. Однак поняття парламентаризму не можна пов’язувати з якоюсь конкретною формою 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.

Виникнення парламенту як базового суспільно-політичного інституту фактично було природною реакцією на деспотизм та специфічну тиранію феодального абсолютизму. Так, в Англії у 1215 р. невдоволені існуючою владою барони повстали проти короля, який був змушений подарувати своїм підданим так звану Велику хартію вольностей, що регулювала відносини монарха та підданих. Виборний комітет з 25 баронів мав наглядати за дотриманням королем вимог і умов Хартії. Цей комітет заведено вважати прообразом англійського парламенту, а Велику хартію вольностей – “наріжним каменем демократії”, оскільки у ній викладено головні ідеї парламент-

ського правління, і найголовніша з них та, що влада монарха не є безмежною. Розширена рада баронів, яка й отримала назву “парламент”, уперше відбулася у 1258 р. в Оксфорді, а у 1352 р. англійський парламент розділився на дві палати, або камери: верхню (спадкову Палату лордів) та нижню (Палату громад).

Рада знаті, що існувала при королі (іноді її називали курією), значною мірою обмежувала владу монарха. Саме з такої ради в середині XIII ст. у Франції виник парламент. За короля Людовіка IX Святого замість з'їздів феодалів тут 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 так званого третього стану – верхівки міщан, а також делегати від заможних селян. Цей орган станового представництва дістав назву Генеральних штатів. Крім Парижа, такі зібрання скликалися ще й у великих провінціях. Феодална монархія Франції набувала ознак *станово-представницької*. Король скликав Генеральні штати переважно тоді, коли відчував потребу в грошах, намірявся 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. З тих пір у 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”.

2.2. Класичні теорії парламентаризму

• Британські концепції парламентаризму

У Великобританії ще в XII ст. формулювалися політичні ідеї проти необмеженої королівської влади і обнародувалися відповідні трактати. Практично вже тоді було визнано, що законодавча влада має належати не одній особі, королю, а “кращим людям” і народу. Досить розгорнуте політико-правове вчення містилось у творах

Дж.Локка, прихильника конституційної монархії, яка остаточно утвердилася у цій країні після 1688 р. Обґрунтовуючи цю форму правління, він першим запропонував розгорнуту теорію поділу влади, яку французький мислитель XVIII ст. Ш.Монтеск'є, з ім'ям якого найчастіше пов'язують цю теорію, лише розвинув її.

Визначаючи зміст своєї теорії поділу влади, Дж.Локк наголошував, що потрібно розрізнити 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. Всі три влади мали бути розділені, а це означало, що кожна з них повинна здійснюватися окремим державним органом. Законодавчий орган – це парламент, виконавча влада повинна належати уряду. 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.

Сама ж теорія поділу влади, запропонована Дж.Локком і розвинена його наступниками в різних країнах, значною мірою вплинула на розвиток політичної доктрини і практики, трансформувавшись в один з постулатів зарубіжного конституціоналізму, хоча в Англії, а починаючи з XVIII ст. – у Великобританії, державно-правова еволюція проходила на дещо інших засадах і остронь багатьох формальних вимог поділу влади.

Однією з особливостей подальшого розвитку британської державно-правової теорії у XVIII–XX ст., як і в попередні часи, була несформованість її представниками концепції народного представництва, яка б повною мірою відповідала такій назві, незважаючи на існування певних ідей. Так, один з найвідоміших представників британської суспільно-політичної думки XVIII ст. 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, ураховуючи 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.

XVIII ст. у Великобританії стало етапом становлення парламентаризму в сучасному розумінні. 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. йшла розбудова такого державного ладу, як парламентарна монархія або, в ширшому розумінні, як парламентське правління.

Однак британський парламентаризм тих часів лише віддалено нагадував його сьгоднішні форми. Не дивно, що він спричинив проведення парламентської так званої “великої реформи”, в основу якої було покладено закон 1832 р. Згідно з цим законом було скасовано виборчі округи в так званих “гнилих містечках”, тобто поселеннях з 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 отримали такі промислові центри, як, наприклад, Бірмінгем, Ліверпуль, Манчестер. За реформою 1832 р. тільки п'ять відсотків дорослого населення країни отримало право голосувати на виборах.

“Велика реформа” 1832 р. була проведена за умов впливу ідей утилітаризму на суспільно-політичне життя Великобританії, що стали домінуючими у розвитку філософської та політико-правової думки європейських країн у першій половині XIX ст. Провідником цих ідей у Великобританії був І.Бентам, який писав, що суверенітет означає верховну, “конститутивну” владу народу, зокрема його право призначати і через певний час усувати своїх уповноважених для здійснення владних функцій. 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 з них Дж.С.Мілль. Глибоко проаналізувавши сам характер народного представництва, він наголошував на тому, що, оскільки народне представництво має бути організоване на принципах справед-

ливості й доцільності, воно повинно мати пропорційний характер. Крім цього, Дж.С.Міллз багато уваги приділив концепції “відповідального і представницького правління” і взаємодії уряду й парламенту.

Розвиток державно-правової практики Великобританії в період після “великої реформи” характеризувався подальшим укоріненням парламентаризму як форми державно-політичного життя. Це, зокрема, було пов’язано з подальшою демократизацією виборчого права, яка відбувалася протягом 60-х–80-х рр. ХІХ ст. Так, у 1872 р. було запроваджено таємне голосування, а в 1884 р. введено в дію закон, за яким виборче право визнавалося за усіма жителями графств (тобто сільської місцевості) за умови наявності в них власної оселі та домогосподарства, у результаті виборчий корпус становив близько чверті дорослого населення Великобританії. Як наслідок, наприкінці ХІХ ст. у цій країні утворились основні інститути сучасного виборчого права. Згодом частина з них набула по-справжньому демократичного змісту, змінюючись відповідно до реалій економічного та суспільно-політичного життя. Зокрема, законом 1928 р. виборче право було надано всім жінкам, що досягли 21-річного віку, а в 1969 р. віковий ценз для активного виборчого права усіх громадян було знижено до 18 років.

Діалектика розвитку виборчого права Великобританії водночас визначала ті зміни, які супроводжували еволюцію її парламентаризму протягом останніх двох століть. Це знайшло безпосереднє відображення в діяльності парламенту, хоча його внутрішня структура та, певною мірою, організація діяльності тривалий час були ніби законсервовані. Доцільно нагадати, у зв’язку з цим, парламентські реформи 1911 та 1949 рр., що призвели до майже абсолютного занепаду законодавчої ролі палати лордів. Водночас необхідно підкреслити, що двопалатна структура британського парламенту постійно еволюціонувала у напрямі створення сучасної парламентської моделі, де головні функції виконує нижня палата, маючи по-справжньому представницький характер.

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.

Прийняте трактування *принципу парламентського верховенства* впливає з постулату про те, що за парламентом визнається формально абсолютна законодавча компетенція. На відміну від інших країн, де парламентські повноваження визначаються і обмежуються конституцією (основним законом), у Великобританії парламент може прийняти, змінити або відмінити будь-який закон. А.Дайсі поділив

законодавчі органи на суверенні й не суверенні. 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 немає органу, що міг би оголосити закон, прийнятий парламентом, недійсним. Не суверенні 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 не суверенних 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 їхню 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.

• Американські концепції парламентаризму

Говорячи про становлення американської політико-правової доктрини часів формування єдиної держави, треба підкреслити, що в її рамках також не сформувалися ідеї народного представництва, які б склали зміст більш-менш завершеної концепції. Можна вказати лише на фрагментарні за своєю суттю публікації таких політичних діячів, як Т.Джефферсон та Дж.Медісон.

Розгляд американської концепції парламентаризму насамперед потрібно розпочати з Т. Джефферсона як головного автора Декларації незалежності 1776 р. та Закону про свободу релігії у Вірджинії 1786 р. Його ім'я стало звичним визначенням в американській політичній риторичі: "демократія Джефферсона", "республіканізм Джефферсона", "джефферсоніанство" позначають сьогодні об'єднання прав окремих штатів і місцевого самоврядування, суворого дотримання приписів конституції (обмежують федеральний уряд), заохочення сільського господарства та сільського життя, а не торгівлі й промисловості в містах, і, передусім, великої віри в розумові здібності більшості виборців. Ядром політичного кредо Джефферсона була преамбула Декларації незалежності, у якій було визнано, що суверенітет народу є єдиним джерелом легітимної урядової влади, завдання якої полягає у захисті невід'ємних, природних прав кожної людини, особливо права на життя, свободу, прагнення до щастя і задоволення.

Намагаючись підтримати встановлений американською конституцією державний порядок, Т.Джефферсон і Дж.Медісон стверд-

жували, 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 та на “біблію” для всіх дослідників американського конституційного досвіду. У поглядах Дж.Медісона знайшли відображення ідейні традиції століття, а саме: традиції природного права і суспільного договору, філософські коментарі до законопроектів про права людини і конституційне регулювання галузей урядової влади, а також роздуми над спадщиною англійських вігів, шотландських філософів-емпіриків і переосмислення досвіду древніх республік. На думку Дж.Медісона, представницька система спрямована на упорядкування політичних вимог, на їх звільнення від крайнощів, на надання їм більш узагальненого характеру. Представницька система для Дж.Медісона – 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 з творців конституції США О.Гамільтон визначив п'ять головних цілей, досягненню яких сприятиме верхня палата конгресу. Серед них він називав 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 у 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.

Головною ознакою побудови парламентів багатьох зарубіжних країн є їх двопалатність, або бікамералізм. Двопалатність тривалий час була типовою і домінуючою рисою зарубіжного парламентаризму, адже створення або збереження верхніх палат відображало компроміс між різними соціальними силами в їхній боротьбі за владу. Нині їхнє існування передусім пояснюється потребами оптимізації парламентської роботи: верхні палати мають здійснювати функцію отримання нижніх палат, створення таких умов, за яких буде забезпече-

ний зважений законодавчий процес й унеможливиться прийняття непродуманих і покvapливих рішень. Іноді навіть стверджують, що верхня палата ставить необхідні перешкоди нічим не обмеженій нижній палаті, й тим самим забезпечується рівновага у її державному механізмі.

Потрібно зазначити, що скрізь, де влада двох палат неоднакова, слабкішою завжди є верхня палата. Звичайно, верхня палата мала (чи, принаймні, була тенденція до цього) право останнього слова. Але у сучасному світі, звичайно, перевагу має нижня палата. Існує багато причин, за яких верхня палата має нерівні та менші права. Коли верхня палата не є виборчого походження (британська палата лордів) чи обирається тільки частково (у сенаті Канади прем'єр-міністр може призначати 108 членів), тоді є підстави зменшення повноважень верхньої палати.

Часто верхні палати є залежними органами, навіть у випадку їхнього обрання прямими виборами. Японський Діет (парламент) є двопалатним: обидві палати обираються на загальних виборах, і палата представників посідає чільне місце щодо палати радників, тому що відхилений палатою радників закон може бути прийнятий палатою представників більшістю у дві третини голосів. Визначаючи інші аргументи в обґрунтуванні двопалатної побудови парламентів різних країн, потрібно відзначити, що у федеративних державах вона вважається чи не обов'язковою і пояснюється необхідністю представництва інтересів суб'єктів федерації. Прийнята загальна формула, за якою депутати нижніх палат представляють весь народ, тобто виборчий корпус у цілому, а верхніх – тільки свій штат, провінцію. Проте таке пояснення бікамералізму в умовах федеративної держави не слід сприймати як абсолютну істину.

• Погляди французьких вчених на становлення парламенту та парламентаризму

Своє вчення про розподіл влад розвинув французький вчений Ш.Монтеск'є, доповнивши його 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 депу-

татів, обраних народом. Друга ж палата матиме аристократичний характер і репрезентуватиме спадкову знать. Палати повинні одержати право контролювати дії одна одної. Такий підхід, як уявляв собі Ш.Монтеск'є, забезпечив би необхідну рівновагу влад. Кожна палата була б контрольована іншою, а обидві вони були зв'язані виконавчою владою. З іншого боку, виконавча влада в цілому врівноважувалася б законодавчою. Для цього, зокрема, між ними слід розмістити регулюючу і стримуючу владу, якою, на його думку, має бути аристократична палата. Потрібно зазначити, що в Європі двопалатна парламентська структура формувалась під впливом цих ідей.

Теорія Ш.Монтеск'є була підтримана й розвинена французькими авторами, деякі з яких доводили, що виборці взагалі не мають права зв'язувати свободу своїх представників. Підтвердженням цієї думки було твердження про те, що кожний депутат є представником усього народу, а не свого виборчого округу. Ця теза набула своєї завершеності у працях видатного діяча французької революції XVIII ст. абата Е.Сієса, який по праву вважається родоначальником сучасної зарубіжної теорії народного представництва. Спочатку він проголошував представництво необхідним, оскільки безпосередня демократія неможлива. На його думку, збільшення населення країни спричиняє відмову від так званих вічевих зборів і перехід до обрання представників. Поступово змінюється сам характер представництва, і депутати перетворюються з 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 зазначав, що народ у будь-який час може відкликати своїх депутатів, якщо вони відхилятимуться 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 бути прийнята до уваги 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.

2.3. Сучасні парламенти: класифікація, структура, організація

• Типи парламентів за формою правління в державі

Конституційно-правовий статус, як і одна з класифікацій, парламентів значною мірою обумовлюється існуючою моделлю організації влади і, відповідно, формою правління у державі. Відповідно до цього можна виділити такі типи парламентів.

Тип парламенту “арена”. Такі парламенти існують в країнах, де в основу організації державної влади покладено модель “гнучкого” поділу влади. Парламент такого типу відіграє вирішальну роль у формуванні уряду, який несе перед ним політичну відповідальність. Діяльність парламентів цього типу значною мірою зводиться до обговорення ідей та напрямів урядової державної політики. Такі парламенти функціонують у країнах з парламентською формою правління (Велика Британія, Італія, Греція).

Тип парламенту “конгрес”. Це трансформаційні, або перетворювальні парламенти, які існують у країнах, де організація державної влади будується відповідно до моделі “жорсткого” поділу влади. Такі парламенти існують у країнах із президентською (дуалістичною) формою правління, яка характеризується відсутністю інституту парламентської відповідальності органів виконавчої влади. При цьому головним завданням подібних парламентів є законодавча діяльність, визначення основних напрямів політики держави, тобто безпосереднє перетворення політичних ідей в реальні закони – звідси і їхня назва. Виконавча влада за таких умов може ініціювати певний політичний курс, проте щоразу він має апробуватися на міцність і розсудливість у парламенті (США, Росія).

Парламенти змішаного типу існують у країнах із змішаною формою правління, де в основу організації державної влади покладено елементи як моделі “гнучкого”, так і моделі “жорсткого” поділу влади (Україна).

Представницькі установи соціалістичного типу існують у соціалістичних країнах і відіграють роль “маріонеткової” установи при органах виконавчої влади, забезпечуючи видимість демократичного характеру процесів організації і здійснення державної влади (КНР).

Консультативні ради існують у монархічних державах абсолютистського типу і є дорадчими органами при главі держави, які можуть бути ним розпущені в будь-який час (Саудівська Аравія).

• Моделі парламентів за устроєм вищої державної влади

Цікавою є класифікація парламентів, пов’язана із устроєм вищої державної влади. Залежно від устрою вищої державної влади розрізняють такі моделі парламентів.

Перша модель: парламенти, що функціонують на основі принципу парламентського відповідального правління. Головна ознака такого типу парламенту – інститут політичної відповідальності уряду, оскільки парламенту надано право винесення вотуму недовіри уряду та право відправляти його у відставку. Класичним прикладом є Великобританія. Саме тому іноді цю модель називають Вестмінстерською моделлю за місцем розташування парламенту – у Вестмінстерському палаці. Ця модель характерна для країн, де є парламентська республіка (або парламентська монархія): Нідерланди, Італія, Німеччина, Австрія, Болгарія, Угорщина.

Друга модель: парламенти країн із президентською формою правління, де діє жорсткий принцип поділу влади та принцип “стримувань і противаг”. Такі парламенти не мають права вотуму недовіри, а уряд не має права розпускати парламент. Виконавча влада має право вето, законодавча – право використати імпичмент. Класична модель такого парламенту – США.

Третя модель: парламенти у країнах із змішаною формою правління, що є поєднанням елементів парламентської і президентської систем. Відносини між парламентом і виконавчою владою тут інші. Парламент наділений правом вотуму недовіри, існує реальний інститут парламентської відповідальності уряду, хоча у президента також є дуже важливі повноваження, пов’язані з діяльністю парламенту. У цих країнах президент наділений правом розпускати парламент. Класичним прикладом такої моделі є Франція. Останнім часом до цієї моделі тяжіють країни СНД (Казахстан).

Четверта модель: парламенти в країнах, де вони відіграють майже декоративну роль. Іноді до них застосовується термін “консультативні парламенти”. У деяких країнах такий термін навіть застосовується на практиці (Катар). Це законодорадчі органи, передбачені конституціями деяких ісламських країн (Кувейт, Бахрейн, Об’єднані Арабські Емірати). Парламенти за абсолютної влади монарха фактично є квазі-парламентами. Вони іноді розпускаються, іноді відновлюються, іноді обираються громадянами, іноді призначаються монархами.

До цієї ж групи законодорадчих парламентів можна віднести парламенти в країнах, де збереглася соціалістична система. Це деякі країни реального соціалізму – Корейська Народна Демократична Республіка, Куба, КНР, В’єтнам, Лаос. Така модель існувала свого часу і в Радянському Союзі. Зрозуміло, що основні рішення й основні закони приймаються не парламентами. Про це свідчить робота цих парламентів: вони скликаються на два-три дні на рік, одностайно голосують “за”, не утримуючись і не голосуючи “проти”. Очевидно, що у цих країнах мова не може йти про реальний парламентаризм.

• **Види парламентів за ступенем активності**

За ступенем активності в житті держави парламенти можна поділити на: **активні, реактивні, маргінальні, мінімальні.**

Активними називають парламенти, що відіграють активну роль у прийнятті законів і беруть участь у формуванні уряду або в його відставці. Під відставкою іноді мається на увазі й право оголошувати імпичмент. Активними парламентами називають Конгрес США й парламенти, що наділені аналогічними повноваженнями.

Реактивними називають парламенти в країнах, у яких більшою мірою домінує виконавча влада, хоча парламенти і впливають на уряд. У цих країнах простежується взаємозв'язок між парламентом і урядом. Це держави англосаксонської правової системи і британської моделі парламенту (Великобританія, Австралія, Канада).

Маргінальними називають парламенти, які настільки контролюються верховною виконавчою владою, що їхній внесок у реальну політику дуже незначний.

Мінімальні парламенти – це парламенти, які тільки за назвою є представницькими органами. Вони зберігаються “для вивіски”, щоб інші країни не дорікали у відсутності парламентаризму.

• **Види парламентів за структурою**

За структурою розрізняють **однопалатні та двопалатні парламенти.** Країни з федеративною формою державного устрою будують парламент за двопалатною системою. Нижні палати в двопалатних парламентах і однопалатні парламенти завжди утворюються шляхом прямих виборів. На підставі того, як орган влади, парламент, приймає рішення, здійснюється вибір альтернатив суспільно-економічного і політичного розвитку суспільства в цілому та його основних підсистем, їх структури, політичного змісту. У сучасних політичних системах соціально-політичні альтернативи формулюються парламентськими партіями. Виборці віддають свої голоси відповідно до оцінки політичних альтернатив, виражених в їхніх програмах. Підтримка надається саме партіям, частка їх участі в парламенті відображає волю виборців, легітимізує стратегію і програму партій, що перемогли на виборах. Після перемоги на виборах і отримання парламентської більшості політична програма партії (партій) трансформується в парламентські рішення. Ця трансформація відбувається в рамках специфічної процедури прийняття рішень. Повсякденне функціонування і реалізація парламентської влади обумовлені цією процедурою, за якої одночасно поєднуються правова, професійна раціональність і розумність прийнятих рішень, а також вимоги парламентської демократії.

Проста двопалатна система має місце у разі, коли поряд з палатою депутатів, що виникла шляхом прямих виборів, членство у другій

палаті зумовлено єдиним, персональним принципом (наприклад палата лордів, верхня палата, сенат тощо). Друга палата може бути заснована і на іншому єдиному принципі – територіальному, в інтересах пропорційного представництва окремих федерацій, провінцій. Заснована на кількох принципах друга палата характеризується поєднанням персонального, територіального принципів один з одним або з будь-якими іншими. Наприклад, з позиціональним відомчим, коли депутатами другої палати є також особи, що займають певне положення у сфері науки, культури, релігії, але депутатство у цьому разі не персоналізовано, не успадковується, не делегується, а просто обумовлено займаним становищем в суспільстві. Найбільш поширеним є однопалатний парламент, заснований на прямих виборах і характеризується одним принципом, або ж так звана проста двопалатна парламентська система, коли одна палата виникає в результаті прямих виборів населення, а інша – на основі територіальної пропорційності.

Вважається, що саме однопалатна система, яка забезпечує швидке здійснення законодавчого процесу, є ефективнішою, зберігає принцип неподільності верховної влади народу. У різних країнах парламент має специфічну назву (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Назва парламенту та кількість країн

№ з/п	Назва парламенту (к-сть країн)	Країни (приклад)
1	Верховна (національна) Рада (14)	Словаччина, Україна
2	Державні збори (4)	Естонія, Угорщина
3	Конгрес (16)	Аргентина, США, країни Латинської Америки
4	Народна (Національна) асамблея (37)	Болгарія, Єгипет
5	Палата депутатів (представників) (11)	Мальта, Марокко
6	Парламент (40)	Великобританія, Канада, Румунія
7	Сенат	Маршаллові Острови
8	Федеральні збори	Росія, Швейцарія, Коморські Острови
Країни, що мають свої індивідуальні назви		
1	Альтинг	Ісландія
2	Генеральні кортеси	Іспанія
3	Генеральні штати	Нідерланди
4	Едускунта	Фінляндія
5	Кнесет	Ізраїль
6	Конституційні збори	Камбоджа
7	Ландаг	Ліхтенштейн
8	Національна законодавча рада	Демократична Республіка Конго
9	Рада представників	Ефіопія
10	Риксдаг	Швеція
11	Сабор	Хорватія
12	Сейм	Латвія, Литва
13	Скупщина	Словенія
14	Союзна скупщина	Югославія
15	Стортинг	Норвегія
16	Федеральна легіслатура	Пакистан
17	Фолькетинг	Данія

Запровадження у деяких унітарних країнах двопалатної парламентської системи не виправдало себе з точки зору представництва та ефективності законодавчої діяльності. З одного боку, унітарний державний устрій фактично передбачає дублювання представницьких функцій депутатами за умови існування двопалатного парламенту. Це пояснюється тим, що адміністративний поділ країни не ґрунтується на окремих інтересах громадян, що проживають на території будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, якщо лише ці громадяни не об'єднані у спільноту за етнічними чи історичними ознаками. Представництво інтересів громадян у законодавчому органі в такому разі може повністю забезпечуватися правом, що визначає демократичну процедуру вибору депутата у цей орган незалежно від адміністративно-територіальної одиниці. З другого боку, ефективність законотворчого процесу залежить не стільки від структури парламенту, скільки від організації його діяльності й фахової підготовки його складу. Так, парламенти Греції, Данії, Португалії та Швеції після експерименту із двопалатною системою повернулися до однопалатності.

Сучасні парламенти складаються з однієї або двох палат, хоч історії відомі випадки, коли парламенти мали більшу кількість палат. За Конституцією Югославії 1968 р. (у редакції 1968 р.) число палат дорівнювало шести. У Південно-Африканській республіці, що ґрунтувалася на принципі “апартеїду”, тобто принципі роздільного існування рас, існував трипалатний парламент, палати якого формувалися за расовим принципом. Так, за конституцією 1983 р. у цій країні функціонував трипалатний парламент: Палата зборів, Палата представників і Палата делегатів, який у 1996 р. було перетворено на двопалатний парламент, з такими складовими, як: національні збори і національна рада провінцій.

Британський парламент – родоначальник усіх сучасних парламентів. Він став двопалатним лише у середині XIV ст. Палата лордів представляла аристократію, а палата громад – буржуазію. Двопалатна структура в Англії та інших країнах старої парламентської системи захищала від поспішних рішень нижньої палати, забезпечувала аристократію від несподіванок. Традиційно верхня палата була більш консервативною, захищаючи традиції, нижня – більш демократичною і прогресивною. Вони склали певний баланс. У Західній Європі в період буржуазних революцій створювалися однопалатні парламенти, які були більш мобільними і краще пристосованими для реалізації революційних ідей. Однак ці однопалатні парламенти в деяких країнах перевищували свої повноваження й перетворювалися на знаряддя деспотії. У Франції в 1795 р. після гострих революційних потрясінь також був створений двопалатний парламент.

У США в 1787 р. однопалатний конгрес конфедерації був замінений відповідно до конституції двопалатним конгресом. Перевага двопалатності в той час вбачалася у тому, що верхня палата утримувала нижню від непродуманих і надто популістських рішень.

У 1986 р. Міжпарламентський союз вивчав, які системи використовуються різними країнами світу, і з'ясував, що в 55 країнах з 83-х існує однопалатна система (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Порівняльна структура парламентів

Структура парламенту	Унітарні	Федеративні	Усього
Однопалатна	54	1	55
Бікамеральна	12	16	28
Усього	66	17	83

Однопалатний парламент є природним для унітарних держав, а двопалатний парламент – для федеративних держав. Вважається, що верхня палата (або сенат) представляє інтереси суб'єктів федерації. Проте є також унітарні держави з двопалатними парламентами. У них верхня палата традиційно є поміркованою і стримує революційні рішення нижньої палати (палати представників). Однопалатних систем приблизно у два рази більше ніж двопалатних. Вважається, що однопалатна система забезпечує швидке здійснення законодавчого процесу і є більш ефективною. Однопалатний парламент зберігає принцип неподільності верховної влади народу, оскільки з огляду на всі застереження верхня палата створює ситуацію контролю народних представників нижньої палати.

У двопалатних парламентах є дві моделі відносин. Є двопалатні парламенти з рівним правовим статусом палат і така система, коли у палат статус не однаковий. У США обидві палати Конгресу (палата представників і сенат) мають однакові права в законодавчій сфері. Законопроект спочатку може бути внесений будь-якою палатою. Хоча в США кожна з палат має певну специфіку у сфері повноважень. Тривалий час принцип рівності палат уважався ознакою демократії, він став особливо пропагуватися після Другої світової війни. У низці країн він закріплений у конституціях. Наприклад, у конституції Італії (1947) йдеться про рівність палат у законодавчій сфері. Однак практика показала, що рівність прав палат не завжди дає позитивні результати. Про це писали численні зарубіжні вчені, зокрема Г.Кельзен, який вважав, що обидві палати мають формуватися відповідно до різних принципів, щоб одна не була даремним дублікатом іншої.

Незважаючи на критику другої палати, є безперечні докази того, що її існування абсолютно виправдане. Там, де встановлена федера-

тивна форма державного устрою, практично завжди існує спеціальна друга палата для представництва суб'єктів федерації. Такий порядок діє у США, Австралії, Австрії, Венесуелі, Індії, Мексиці та ін. У цих країнах друга палата неначе “страхує” суб'єкти федерації від рішень, які можуть бути прийняті нижньою палатою, утвореною за територіальним принципом. У низці унітарних держав друга палата іноді також утворюється за принципом територіального представництва. Такий тип других палат в Італії, Франції, а також в Іспанії, де в сенаті представлено й звичайні територіальні одиниці, і автономні одиниці, які входять до складу держави. Слід зазначити, що Італія й Іспанія представляють так звані складні унітарні держави.

Останніми роками ідею існування другої палати почали пов'язувати з концепцією органу, який збирає представників, що володіють особливим знанням, особливим політичним і професійним досвідом. Цей орган є більш нейтральним, на відміну від нижньої, завжди політизованої палати, і з урахуванням цього – більш неупередженим органом, який може спокійно й заглиблено вивчати важливі питання державного життя. Ряд державознавців говорить про те, що двопалатна структура може дати більше можливостей для забезпечення ширшого представництва різних суспільних інтересів. Другі палати подібного типу подаються в літературі як корисне доповнення нижньої палати. Такої думки дотримуються не всі автори. Деякі доводять, що в більшості випадків в унітарних державах другі палати – це “відстійник політиканів, які вийшли в тираж”.

Але при цьому недоліки двопалатної системи залишаються, оскільки двопалатна система – це завжди ускладнення законодавчого процесу, певне консервативне ставлення до новацій, ускладнені процедури й найчастіше затримка прогресивних починань. Справді, друга палата може виправити помилку, загальмувати надто поспішне рішення, але питання це не однозначне, і суперечки із приводу необхідності другої палати будуть тривати довго. У будь-якому разі кожна країна має вирішувати це питання самостійно.

Сьогодні двопалатність вже не має значення типової риси явища парламентаризму. Якщо до Другої світової війни однопалатні парламенти в Західній Європі існували лише в Люксембурзі й Фінляндії, то в наші дні ця форма побудови представницьких органів стала так само поширеною, як і бікамералізм. З двадцяти шести країн, що на 1 липня 1991 р. формували географічне, історичне та політичне поняття Європи (не рахуючи так звані держави-карлики, які не є активними учасниками міждержавного спілкування: Андора, Ватикан, Ліхтенштейн, Монако та Сан-Маріно), дванадцять мали однопалатні парламенти. Після Другої світової війни на засадах однопалатності

були реформовані парламенти таких західноєвропейських країн, як Греція, Данія, Португалія і Швеція. Не прийняли принципу бікамералізму переважно молоді країни Азії й Африки. Однопалатні парламенти було також запроваджено в країнах Східної Європи, за винятком Югославії.

Головною перевагою запровадження другої палати є структура подвійного представництва – тобто у законодавчому процесі можуть бути одночасно представлені як держава в цілому, так і окремі її території або регіони. Для федеративних держав це має позитивні наслідки. У табл. 2.3 наведено позитивні і негативні наслідки одно- і двопалатних систем.

Таблиця 2.3

Позитивні і негативні наслідки одно- і двопалатних систем

Однопалатний парламент	
<i>Позитивні наслідки</i>	<i>Негативні наслідки</i>
<ul style="list-style-type: none"> – реалізація основного демократичного принципу представництва, в основі якого лежить загальне виборче право; – зміцнення ідеології унітарної держави; – відсутність умов для штучного поділу держави на територіальні утворення за географічною ознакою; – суттєва фінансова доцільність 	<ul style="list-style-type: none"> – механізм призначення замість обрання законодавців до верховної палати підживляє принцип демократичного представництва, перешкоджає можливості встановлення рівноваги у відносинах між законодавчою і виконавчою гілками влади
Двопалатний парламент	
<i>Позитивні наслідки</i>	<i>Негативні наслідки</i>
<ul style="list-style-type: none"> – розширення представництва; – краще врахування соціальних, культурних, економічних інтересів населення різних регіонів; – його професійний досвід є засобом підвищення якості законів, адже термін роботи її членів перевищує термін роботи членів нижньої палати; – сприяння прийняттю ефективніших рішень державної політики, оскільки розбіжності між палатами згладжуються в процесі переговорів; – підсилення основного принципу сучасної демократії – принципу поділу влади – через контроль однієї палати іншою; – прийняття парламентом стабільніших політичних рішень; – зменшення конфліктів між гілками влади, оскільки розбіжності між палатами вирішуються у процесі переговорів 	<ul style="list-style-type: none"> – зниження ефективності роботи над законопроектами; – необхідність постійного узгодження рішень між палатами; – уповільнення законодавчого процесу; – ускладнення внесення до законопроектів радикальних змін у майбутньому; – ускладнення процесу прийняття принципівих, реформаторських рішень; – розподіл повноважень між палатами вимагає значних компромісних рішень, які особливо на першому етапі здаються непереборними; – різний статус членів палат і різний термін їх повноважень є глибоким джерелом недовіри і суперечностей; – створення додаткових труднощів у процесі організації апаратів палат; – може розглядатися, як примусове запровадження федералістської структури в унітарній державі

• Різновиди двопалатних парламентів

Існує багато різновидів двопалатних парламентів. Перша відмінність полягає в тому, чи мають обидві палати рівні або нерівні повноваження. Друга відмінність полягає в тому, наскільки однакові

чи неоднакові обидві палати за своєю природою або складом. Щодо першої відмінності, коли сила влади окремих палат парламенту неоднакова, то це слабка (асиметрична) двопалатна система, а в умовах рівних повноважень маємо сильну (симетричну) двопалатну систему. За умов паритету ми маємо досконалу двопалатну систему. Щодо другої відмінності, то можна сказати, що дві палати є схожими за природою, якщо їх обидві обирають і якщо обидві представляють населення, а не території; обидві палати, ймовірно, будуть схожими за складом, якщо вони обидві обираються на основі погоджених виборчих систем (наприклад обидві за пропорційною чи обидві за мажоритарною системою). І навпаки, якщо ці умови відсутні, то ймовірно результатом буде не схожа двопалатна система.

Інтуїтивно перша змінна – *рівна-нерівна сила* здається важливішою. Але результатом другої змінної є те, що схожість природи і складу приводить до “аналогічної (схожої) більшості”, тоді як несхожі палати приводять до різномірної та конфліктуючої більшості. З цього погляду ступінь *подібності-несхожості* між двома палатами також є важливим. Виходячи з цих відмінностей, можна чітко виділити проблему. Двопалатну систему *захистають* від однопалатної на тій підставі, що дві палати є нібито запобіжним клапаном, і що концентрація всіх законодавчих повноважень в одному органі не тільки небезпечна, але й нерозсудлива, оскільки двоє очей краще, ніж одне око, і розсудливість вимагає, щоб будь-який процес прийняття рішень контролювався і підтримувався за допомогою “гальм”. Однак, якщо дві палати є занадто схожими і тому дублюють одна одну, то вони не потрібні. З іншого боку, чим більше вони стають несхожі, тим більше вони можуть представляти різну більшість, яка, у свою чергу, є убивцею керованості.

Незважаючи на той факт, що верхня палата тим сильніша, чим краще вона позбувається абсолютного вето, і чим більша неприйнятність до скасування її власного вето. Прикладом цього є датська і німецькі верхні палати парламенту, які вважаються сильними, незважаючи на те, що вони не обираються на загальних виборах. Найбільш невдала з можливих комбінацій утворюється за досконалої двопалатної системи. На іншому кінці найслабкіша двопалатна система ставить нас на межу переходу від двопалатної до однопалатної системи (як у Великій Британії). Варто пам'ятати, що між цими крайнощами рука об руку йдуть двопалатні системи з однаковими повноваженнями, і системи не є подібними. Тобто чим більше дві палати нерівноправні, тим більше можна дозволити несхожості, та навпаки – чим сильніша двопалатна система, то більше ми маємо прагнути і добиватися схожості.

У випадку федеративних структур (і навіть більше у випадку конфедеративних), безсумнівно, необхідний двопалатний парламент (однопалатний парламент у цьому разі неефективний), тому що необхідна верхня палата, яка буде представлена представниками від штатів і тому заснована на територіальному представництві. За цієї умови очевидно, що федералізм буде зміцнюватися у випадку сильної двопалатної системи. Тоді для оптимального варіанта федералізму необхідно, щоб обидві палати мали рівні повноваження, але були неідентичні за своєю природою. Приклади Індії і Німеччини ілюструють дві можливі відповіді. Індія розв'язує цю проблему за рахунок територіального представництва і наявності слабкої двопалатної системи. Індійська верхня палата, Райя Сабха, обирається законодавчими органами штатів, але залишається другорядним компонентом центральної і сильно централізованої федеральної структури. А Німеччина, навпаки, розв'язує цю проблему протилежним засобом. Бундесрат є нерівним у двох випадках: він не має права голосу під час виборів чи при відставці канцлера (це є винятковою прерогативою Бундестагу) і його право вето є абсолютним тільки щодо законодавчої діяльності, що впливає на землі. Навіть у цьому разі німецький Бундесрат є сильним органом унаслідок того, що він складається з членів виконавчої влади земель. Узагалі саме приклад Німеччини показує, яким чином федеральну двопалатну систему можна об'єднати з парламентською системою.

Часто депутати верхньої і нижньої палат обираються за різними правилами. Однопалатні парламенти, як і нижні палати двопалатних парламентів, а в деяких країнах і верхні палати формуються на основі прямих виборів. Проте у багатьох країнах верхні палати формуються шляхом непрямих виборів. Депутатів до верхньої палати можуть обирати спеціальні колегії з представників органів самоврядування. У Словенії існує навіть своєрідне куріальне представництво під час виборів до верхньої палати. Там обирають по чотири радники від підприємців, фермерів, представників малого бізнесу, шість – від громадських об'єднань і 22 від територій (усього 40 радників).

В Італії, наприклад, вибори в палату депутатів (630 депутатів) проводяться по багатомандатних округах за партійними списками. Для розподілу неврахованих голосів (залишків) утворюється єдиний загальнонаціональний округ. Вибори в сенат (315 сенаторів) проводяться по одномандатних виборчих округах у рамках однієї області. Перемогу отримує той кандидат, який набирає 65% голосів. У сенаті має місце також пожиттєве членство: сенаторами стають колишні президенти, а також видатні громадські діячі, діячі науки і культури, яких призначає президент. Як правило, депутати різних палат обира-

ються на різні терміни. Так, у США депутати Палати представників обираються на два роки, а сенату – на шість, тільки не всі разом. Третина сенаторів обирається через кожних два роки.

На чолі палати стоїть голова, який в англomовних країнах називається спікером. Він проводить засідання і має одного або двох заступників. Голова парламенту або палати обирається депутатами, а в деяких країнах призначається монархом на весь строк або його частину. У Франції голова Національної Асамблеї обирається на весь термін повноважень законодавчого органу, тобто на п'ять років, а голова сенату – після кожного його оновлення, тобто через кожних три роки. У США, наприклад, головою сенату є віце-президент, а для ведення засідань сенат обирає тимчасового голову. В багатьох країнах голова утримується від голосування, не бере участі у дебатах, призупиняє членство у партії. В інших країнах, наприклад, у Конгресі США, він, навпаки, представляє партійну більшість.

У багатьох країнах парламентом або палатою парламенту керує колегіальний орган (президія, правління, бюро). Це, як правило, нечисленний орган, але є країни, де він дуже громіздкий: в Італії – 16 (у кожній з двох палат), у Франції – 38 (22 у Національній Асамблеї (голова, шість заступників, три квестори, 12 секретарів)) і 16 у сенаті (голова, чотири заступники, три квестори, вісім секретарів). Колегіальні органи є робочими органами палат і не мають права приймати будь-які рішення замість палати як під час сесії, так і під час канікул. Вони мають всі повноваження для керівництва обговореннями у палаті, для організації роботи всіх служб. Крім колегіальних органів деякі парламенти формують спеціальні органи для підготовки порядку денного сесії: конференція голів (Бельгія), рада старійшин (ФРН). Організаційну роботу палат і постійних комітетів забезпечують адміністративні служби. Обслуговуючий персонал комітетів складається зі службовців-фахівців та секретарів.

Порядок формування парламенту залежить від його структури. Якщо парламент однопалатний, він, як правило, обирається громадянами. Нижні палати формуються на засадах виборності, причому в абсолютній більшості випадків це прями, загальні, рівні вибори і під час таємного голосування. Коли говорять про народне представництво, про верховенство законодавчого органу, про народний суверенітет, то йдеться саме про нижні палати, оскільки вони формуються народом, там засідають представники народу. Це і є уособленням суверенітету й народного представництва.

Водночас є й винятки. Наприклад, у Республіці М'янма, у королівстві Бутан, частина депутатів призначається. У М'янмі 1/3 членів нижньої палати обирається, 1/3 формується з різних соціальних груп

(національних меншин, профспілок тощо) і 1/8 призначається урядом. У Бутані зі 150 членів парламенту 100 обираються населенням, 40 призначає король і 10 делегують буддиські монастирі. Є специфіка у формуванні нижніх палат в ісламських державах. Наприклад, у Єгипті, Пакистані жінки-депутати обираються не громадянами, а самим парламентом. Раніше обрані депутати-чоловіки обирають певну кількість жінок, зазвичай – 20-30 осіб.

Дуже своєрідно формується китайський парламент – Всекитайські збори народних представників. Цей орган обирався зборами народних представників автономних провінцій, областей і міст. Китай запозичив модель багатоступеневих виборів, що існувала в СРСР до 1936 р. Якщо парламент двопалатний, його нижня палата також обирається громадянами, а *щодо другої палати, то є безліч різних способів її формування.*

• **Способи формування верхніх палат двопалатних парламентів**

Перший спосіб – формування верхніх палат шляхом прямих виборів, але з деякими особливостями. Наприклад, верхня палата Конгресу США – сенат, як і нижня, обирається громадянами країни, але не за територіальними округами, як палата представників, а від кожного штату по два сенатори. З 315 сенаторів Італії 75% (232 сенатори) обираються за мажоритарною системою, а 25% (тобто 83 сенатори) – за пропорційною. Подібно формується палата радників (верхня палата) парламенту Японії: 150 депутатів обираються за окремими виборчими округами, а 100 – від загальнонаціонального виборчого округу.

Другий спосіб формування верхніх палат – за допомогою непрямих багатоступеневих або непрямих виборів. Найбільш характерні приклади – Франція, Норвегія, Індія. Французький сенат формується триступеневими виборами. Сенатори Франції обираються на дев'ять років депутатами Національних зборів, депутатами в генеральних радах департаментів і депутатами муніципальних рад. Двоступеневі вибори застосовуються під час формування верхньої палати норвезького парламенту – стортингу. У цьому разі спочатку громадяни обирають весь склад парламенту; потім депутати, зібравшись на перше своє засідання, обирають зі свого складу верхню палату, що називається Амбросьовича, до неї входить 38 депутатів. Ті, що залишилися, становлять нижню палату, яка називається Одельстинг (112 депутатів). Рада штатів індійського парламенту також обирається виборними членами законодавчих зборів штатів за пропорційною системою представництва.

Третій спосіб формування верхніх палат – за призначенням, що застосовується у Канаді, низці невеликих держав, які входять до складу Співдружності – в Антигуа, на Багамах, Бермудах, Ямайці тощо. Цей спосіб відносять також до формування верхньої палати німецького парламенту Бундесрату, оскільки він складається з депутатів, призначених урядами земель зі свого складу. Іноді, щоправда, цей спосіб виділяють в окрему групу, що називається формуванням верхньої палати шляхом представництва від суб'єктів федерації, тобто уряди земель призначають своїх представників у верхню палату.

Четвертий спосіб – за спадкоємним принципом, або феодалний спосіб. Ідеться про Великобританію, хоча традиційну систему спадкування місць у палаті лордів, якій більше ста років, останнім часом було модернізовано й доповнено. У 1968 р. спеціальним законом було встановлено довічне перство, що поширюється й на жінок. Тепер у палаті лордів Великобританії близько 1200 перів. Із них понад 800 – спадкоємні пери, які мають дворянські титули й звання. Володіння цим титулом дає їм право засідати у палаті лордів. Друга група – довічні пери, які не мають права передавати титул у спадщину. Зазвичай, це – державні службовці високого рангу, які, вийшовши у відставку, можуть засідати в палаті лордів довічно. Тепер довічних перів понад 380. Крім того, у британському парламенті ще 26 духовних перів (духовних лордів) – це вищі керівники англіканської церкви. Двоє з них – архієпископи (Кентерберійський і Йоркський). Інші єпископи входять до палати лордів за принципом старшинства. Також до палати лордів входить понад 20 судових лордів, або “перів за апеляцією”: це особи, які мають великий досвід у сфері юриспруденції (колишні судді та інші юристи), які в палаті лордів розглядають скарги у судових справах, оскільки палата лордів є вищою судовою інстанцією Великобританії. Деякі члени королівської родини мають право засідати в палаті лордів. Це володарі п'яти вищих титулів: принц Уельський, герцог Единбурзький, а також герцоги Йоркський, Кентський і Глосестерський. Королева не є членом палати лордів. Вона – рівноправний учасник парламенту, тому що британський парламент у повному складі – це палата громад, палата лордів і присутня там королева.

П'ятий спосіб формування верхніх палат найчастіше називається змішаним (Італія, Індія). У певному розумінні формування сенату італійського парламенту можна віднести до змішаного способу, тому що хоч основна частина італійського сенату обирається, але кожний президент Італії може призначити в сенат п'ять осіб за особливі заслуги в галузі науки, мистецтва, культури. Крім того, усі колишні президенти Італії можуть там перебувати “по праву”. Рада

штатів індійського парламенту також обирається непрямим способом, але 12 членів Ради штатів призначаються президентом також за особливі заслуги у сфері науки, мистецтва й культури.

Поділ парламентів на палати є основним у їх структурі, але цей поділ, звичайно, не вичерпує їх організацію. У низці країн (наприклад в Індонезії, Туркменістані, КНР) існують парламентські структури або підпорядковані парламентам органи законодавчої влади загальної компетенції у вигляді президії, бюро, комітетів тощо. Крім того, однопалатні парламенти та палати двопалатних парламентів також мають внутрішню структуру, найважливішими елементами якої є парламентські фракції, керівні органи і комітети (комісії). Така побудова парламенту має одну особливість – вона має не стільки організаційний, скільки політичний характер.

• **Керівництво палатами парламентів**

У деяких країнах керівництво палатами здійснюється одноосібно головами, що мають одного або двох заступників. В однопалатних парламентах і в нижніх палатах голови обираються самими палатами нерідко лише на строк сесії. Проте реально вони завжди залишаються на своєму місці протягом усього періоду роботи парламенту даного скликання. У верхніх палатах одноосібний керівник, як правило, також обирається. Проте існує інша практика. У Нідерландах голова верхньої палати призначається монархом, тобто фактично урядом. У США, як і в низці інших президентських республік, офіційним головою верхньої палати є віце-президент країни. Водночас сенат обирає так званого тимчасового голову, котрий веде засідання палати у разі відсутності віце-президента. У Великобританії керівництво палатою лордів здійснює лорд-канцлер.

Значними особливостями характеризується порядок заміщення посад голів у верхніх палатах парламентів таких федеративних держав, як Австрія і ФРН. Так, у раді австрійського парламенту головують по черзі представники різних земель, причому зміна головуючого відбувається через кожних півроку згідно з назвами земель – суб'єктів федерації. За таким же принципом заміщення посади голови верхньої палати парламенту встановлено у ФРН. Та, на відміну від Австрії, голова бундесрату не є одноособовим керівником палати, а очолює відповідне колегіальне бюро. До того ж строк повноважень кожного з головуючих тут визначено в межах одного року.

У тих країнах, де керівництво палатами здійснюється колегіальним органом, голова цього органу обирається всією палатою і є водночас її головою. Значну частину функцій щодо керівництва палатою він здійснює самостійно. Голови палат мають різні титули:

голова (більшість країн), маршал (Польща), президент (Норвегія), тальман (Швеція), спікер (Україна, Австралія, Канада, Нова Зеландія та інші англомовні країни).

Спікер палати громад британського парламенту має широкі права в питаннях процедури. Він стежить за виконанням вимог регламенту, керує парламентськими дебатами, організовує виконання внутрішньопарламентських рішень, підтримує порядок у палаті тощо. Спікер також несе відповідальність за роботу адміністративних допоміжних служб палати. Проте не менш важливим є його право самому встановлювати правила парламентської процедури. Такі правила спікера складають важливу частину офіційного регламенту палати громад та діють до тих пір, поки сама палата спеціальним рішенням їх не скасує. Спікер нижньої палати парламенту Великобританії є особою політично нейтральною. Особа, яка обрана на посаду спікера, відразу припиняє всі формальні зв'язки зі своєю партією, тому й вибори спікера проводяться на непартійній основі. Бувають випадки, коли спікер є представником опозиційної партії. І якщо спікер повторно балотується, то, як правило, не прийнято висувати кандидата-конкурента.

Що ж стосується спікера палати представників конгресу США, то він також є центральною постаттю її внутрішньої структури. Проте тут спікер завжди розглядається як представник своєї партії, відповідно й діє. Тому на цю посаду завжди обирається конгресмен від тієї політичної партії, яка має більшість у палаті. Це начебто обмежує функціональні можливості спікера щодо керівництва палатою. Фактором такого ж порядку можна вважати наявність в її структурі впливового постійного комітету правил, до компетенції якого входить розробка парламентської процедури.

З іншого боку, спікер палати представників є однією з найважливіших осіб, що забезпечують проведення законодавчих заходів партії більшості. І хоча він офіційно не очолює цю більшість, його рішення і дії користуються великим авторитетом і орієнтують поведінку багатьох парламентарів. На відміну від спікера британської палати громад, він активно голосує і тим самим визначає свою партійну позицію. Як і кожний голова палати, спікер має широкі повноваження щодо забезпечення її нормальної діяльності відповідно до встановленої процедури. Водночас у цій сфері він користується і значними дискреційними повноваженнями, тобто діє на власний розсуд. Це передусім стосується вирішення питань надання слова і парламентської дисципліни.

Потрібно зазначити, що основною функцією як індивідуальних голів палат, так і тих, хто є членами колегіальних керівних органів, вважається організація парламентської роботи. Для цього, зокрема,

їм надано право загального керівництва адміністративними службами палат. Голова палати здійснює церемоніальні функції та є її представником у відносинах з іншими державними органами, нерідко також у сфері міждержавних відносин.

Про роль парламентських фракцій у здійсненні державно-владних функцій можна отримати реальне уявлення на прикладі Португалії. Конституція цієї країни закріплює за ними такі права, як: а) участь у роботі комісії Асамблеї; б) висловлювання своїх пропозицій під час складання порядку денного; в) ініціювання шляхом подання інтерпеляцій урядові дискусій з політичних питань; г) вимагати створення необхідних парламентських комісій; д) здійснювати законодавчу ініціативу; е) вносити резолюції щодо програми уряду та в тому недовіри йому; є) отримання регулярної інформації від уряду щодо питань, які виявляють суспільний інтерес.

2.4. Принципи формування постійних і спеціальних комітетів (комісій)

У цілому партійні угруповання в парламенті якнайкраще виконують завдання з'єднувальної ланки між урядом і громадською думкою.

Важливим елементом внутрішньої побудови палат парламентів є *їхні керівні органи*. Керівний орган палати (парламенту) існує з моменту самоусвідомлення і самовираження колегії депутатів себе як соціально-політичної організації. Історично його появу пов'язують із засіданням англійського парламенту в 1377 р.: депутати, вислухавши вимоги короля, зібралися окремо на спеціальне засідання для їх обговорення, а згодом знову зібралися разом для оголошення своїх ухвал монарху через призначених ними представників-ораторів. Так з'явилася посада спікера (англ. Speaker – буквально оратор).

• Форми організації керівних органів палат

Форми організації керівних органів палат можна поділити на три основні групи:

1) *одноосібні голови палат* (за загальним правилом, вони мають одного або кількох заступників). Такий вид керівного органу передбачає законодавство таких держав, як, наприклад, Великобританія, Росія, Румунія, Японія;

2) *утворені (обрані) ними колегіальні органи* (президії, постійні комітети тощо). Такими є бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії, президія сесії в КНР;

3) *голова й утворений палатою чи однопалатним парламентом колегіальний орган*. Тут поряд із обраним палатою головою з власними повноваженнями діють також обрані палатою або утворені партійними фракціями члени колегіальних керівних органів, які також володіють своїми правами. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Іспанія, Італія).

Однією з ключових фігур є посада голови палати (однопалатного парламенту). Основна частина його повноважень пов'язана з організацією та проведенням пленарних засідань. Він представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади, виконує низку церемоніальних функцій (зокрема, приймає присягу президента, суддів). Принципове значення має право голови палати (парламенту) на тимчасове заміщення посади президента республіки, залучення до участі в роботі різного роду координаційних органів, утворених при главі держави. Зробимо особливий наголос на особистих якостях керівника парламенту, або спікера палати. Ця посадова особа за неписаними правилами виконує багато делікатних функцій щодо посередництва як між правлячим і опозиційним блоками в парламенті, так і між законодавчою і виконавчою гілками влади. Тому ця посадова особа має бути нейтральною, обов'язково повинна володіти високими професійними та особистими якостями. Державно-правова практика демократичних країн ще раз доводить справедливність цього. Наприклад, у Франції Ж.Шабан Дельмас обіймав посаду голови Національної Асамблеї в п'яти легіслатурах (1958–1969 рр., 1978 р.) і був обраний ушосте в 1986 р.

• **Основні елементи внутрішньої будови парламентів**

Одним із головних елементів внутрішньої будови палат (парламентів) і одночасно їх найважливішим робочим органом є *їхні постійні комітети (комісії)*. Доцільно зробити деякі пояснення щодо застосування термінів “*комітет*” і “*комісія*”. Вживання того чи іншого терміна залежить від відповідної національної терміносистеми: у країнах, які сприйняли англосаксонську систему права, для позначення вищезначеного органу використовується термін “*комітет*”, а в тих, де панує континентальна система права – “*комісія*”. У палатах (парламенті) будь-якої держави можуть утворюватися як комітети, так і комісії, які, зрозуміло, певними ознаками між собою різняться. Комітети мають більш складну структуру (в його складі утворюються, як правило, підкомітети з основних напрямів його діяльності) і відіграють більш важливу роль у діяльності палат, ніж комісії. Реальне значення деяких комітетів в окремих країнах (Головного ко-

мітету Національної ради Австрії, комітетів із асигнувань обох палат Конгресу США) зросло настільки, що інколи вони набувають конститутційного статусу.

Уперше постійні комітети (комісії) утворені наприкінці XIX ст. у парламенті Великобританії, а в 1902 р. вони з'явилися в парламентській практиці Франції. З самого початку вони були лише органами, які займалися попереднім розглядом питань, що обговорювалися потім на пленарних засіданнях палат (парламенту). У теоретичному плані роль цих органів залишилася такою і в наш час. З практичної ж точки зору, постійні комітети (комісії): по-перше, розвантажують палати (парламенти) від розгляду справ у деталях; по-друге, залучають до обговорення питань фахівців із числа недепутатів зі сторони; по-третє, дають змогу застосовувати спрощену процедуру обговорення, чим прискорюється вирішення справ.

Постійні комітети (комісії) мають спеціалізований характер: кожний з них відає однією галуззю (сферою), відповідно їм і доручається попередній розгляд усіх проблем, які стосуються даної галузі (сфери). Вважається найбільш зручною і продуктивною така система спеціалізації, за якої коло питань, що належить до відання комітетів (комісій), збігається з питаннями, які входять до компетенції відповідних міністерств. Кожна палата (однопалатний парламент) утворює певну кількість постійних комітетів (комісій): у США нижня палата має 22, а верхня – 16; в Австрії, відповідно, – 33 і 10; Японії – 18 і 16; у Франції – у кожній палаті утворено по 6 комісій.

Чи не найрозгалуженіша і найскладніша система парламентських комітетів існує в Конгресі США. Вона має таку структуру: постійні комітети в кожній палаті, спеціальні та постійні об'єднані комісії, розслідувальні комітети (в кожній палаті й об'єднані), узгоджувальні комітети, а також так звані комітети всієї палати в кожній палаті, до складу яких входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів (у сенаті – 60, а в палаті представників – 82). Підкомітети – це ті підрозділи Конгресу, де тісно співпрацюють три сторони: законодавці, відповідні відомства виконавчої влади і лобісти, що репрезентують зацікавлені в проходженні того чи іншого законопроекту групи.

Основною організаційно-правовою формою роботи постійних комітетів (комісій) є їх засідання. Кворум, звичайно, складає половину складу, у Польщі – 1/3. На засіданнях попередньо обговорюють законопроекти, від їхнього імені співдоповідач виступає на парламентарному засіданні парламенту (палати). Комітетська стадія обговорення законопроекту багато в чому визначає їх зміст і долю. Комітети (комісії) часто обговорюють інформації керівників відповідних виконавчих відомств. Особливі повноваження мають постійні комісії

в Іспанії, Італії, Мексиці, секції в Греції. За певних умов вони навіть приймають закони замість палат.

Палати (парламенти) у разі необхідності утворюють *тимчасові комісії* – слідчі, ревізійні, спеціальні, особливі, редакційні та ін. Такі комісії утворюються для розгляду будь-якого конкретного питання та припиняють своє існування після підведення підсумків своєї діяльності. Для них характерними особливостями є суворо обмежені повноваження і терміни дії.

Питання організації та діяльності парламентських фракцій вирішуються в низці новітніх конституцій. Існування фракцій визнається конституціями Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Іспанії, Італії, Румунії, Словенії, Швеції та Югославії. При цьому звичайно йдеться про пропорційне представництво фракцій у парламентських структурах. У конституції Португалії ці питання регламентуються докладніше. Вона містить ст. 183 “Парламентські групи”, де визначено головні напрями їхньої діяльності й права. У Швейцарії питання організації і діяльності парламентських фракцій урегульовано у спеціальному законі. У більшості країн відповідне регулювання здійснюється на основі парламентських регламентів. Однак не завжди існування фракцій передбачено навіть у парламентських регламентах, інколи в них, як у вищезгаданих основних законах, про фракції йдеться лише у зв’язку з функціонуванням парламентських комісій (Нідерланди, Норвегія, Фінляндія). Причому це робиться в такій самій непрямій формі, як і в конституційних текстах. Іноді в нормах конституційного права взагалі не згадується про фракції, що, однак, не заперечує їх. Нині фракції є невід’ємним елементом парламентської структури практично в усіх країнах з демократичними політичними режимами.

У більшості випадків визначається мінімальна кількість депутатів, яка є достатньою для створення фракцій. Цей мінімум у різних країнах неоднаковий і певною мірою залежить від чисельного складу самих палат. Так, для створення фракцій у нижніх палатах парламентів установлено таку кількість депутатів: Бельгія – 3, Австрія та Швейцарія – по 5, Італія і Франція – по 20, Росія – 35. У ФРН створення фракції можливо за умови, якщо вона нараховує не менше 5% від загальної кількості членів бундестагу. Разом з тим у деяких країнах для утворення фракцій вважається за достатнє саме існування будь-якої за чисельністю групи депутатів за умов визнання ними своєї спільної партійної належності.

У Великобританії, як і в США, питання парламентської організації політичних партій здебільшого не регламентуються правовими нормами, а віднесені до дії статутів (внутрішніх правил) са-

мих партій. Тут також об'єднання членів парламенту за партійною належністю слабко пов'язані й майже не залежать від органів партії поза стінами парламенту. Більше того, парламентські об'єднання членів головних партій є окремими структурами, які нарівні з іншими входять до системи керівних партійних органів. Вони навіть посідають одне з центральних місць у системі цих органів.

Головною дійовою особою парламентської організації кожної з двох основних політичних партій Великобританії (консервативної і лейбористської) є її лідер. Він водночас вважається лідером партії в цілому. Порядок обрання лідера у консерваторів і лейбористів дещо різниться. Якщо у перших його обирають тільки члени палати громад від цієї партії, то у других така процедура проводиться в рамках спеціальної колегії, до складу якої нарівні з парламентаріями входять представники профспілок та місцевих партійних організацій. При цьому слід урахувати, що в разі завоювання партією більшості місць у палаті громад обраний таким чином її лідер стає прем'єр-міністром. Поєднання в руках однієї особи керівних посад у партії та в уряді зумовлює її найвпливовішу роль у здійсненні політичної влади.

У переважній більшості інших країн з парламентарними формами правління лідерів (голів) партій визначають на з'їздах або конференціях, і їхня роль тут дещо інша. Навіть якщо лідер буде обраний у парламент, а це за існуючим виборчим правом практично йому гарантовано, він не очолює автоматично парламентську фракцію своєї партії. На це місце може бути обраний інший авторитетний парламентарій – член партії. Що ж до заміщення в таких випадках посади прем'єр-міністра, то на цю посаду претендує або обраний на з'їзді партії лідер, або там же висунутий один з партійних керівників.

У Великобританії, крім лідерів, у складі парламентського представництва головних політичних партій утворюються спеціальні керівні комітети. У період перебування партій в опозиції такі комітети мають назву тіньових кабінетів. Порядок формування останніх у консерваторів і лейбористів також різниться. Лідер консервативної партії практично сам визначає, хто з парламентаріїв буде входити до його складу. При цьому він звичайно рахується з внутрішньопартійною розстановкою сил і передусім на її найвищому рівні. Тіньовий кабінет лейбористської партії обирає її парламентська організація. За кожним з членів тіньових кабінетів визначається певний напрям політичної діяльності, який відповідає сфері компетенції того чи іншого міністерства.

2.5. Моделі парламентської опозиції та робота коаліцій

Як свідчить практика європейських демократичних країн, до головних завдань парламентської опозиції належать: представлення й захист інтересів своїх виборців, опонування чинному офіційному курсові виконавчої влади, контроль за діяльністю уряду, висування альтернативної програми суспільного розвитку, примушення уряду до коригування ухваленої програми та порушення питання про довіру уряду. Для виконання покладених функцій парламентській опозиції надаються засоби впливу у формі її представництва в парламентських органах, права на участь в обговоренні питань парламентського порядку денного, права ініціювання притягнення уряду до політичної відповідальності тощо.

У державах розвиненої демократії склалися дві основні моделі (підходи) інституціоналізації парламентської опозиції.

• *Вестмінстерська модель парламентської опозиції*

Вестмінстерська модель діє у Великобританії, Ірландії, а також в інших державах із англосаксонською правовою системою. Її головними ознаками є:

- визначення парламентської опозиції як альтернативи виключно урядові, але не главі держави. Це пов'язано з парламентською формою правління, властивою абсолютній більшості цих країн. Так, у Великобританії парламентська опозиція має офіційну назву “Опозиція Її Величності” аналогічно до Кабінету Міністрів (“Уряд Її Величності”);

- закріплення офіційного опозиційного статусу за найбільшою опозиційною партією. Діюча мажоритарна виборча система відносної більшості сприяє формуванню в парламенті двох провідних партійних фракцій. Відповідно до такої партійної системи одна з партій формує уряд, інша є домінантною в опозиційному таборі;

- право на утворення тіньового уряду. Структура тіньового уряду повністю ідентична структурі діючого уряду. Головна функція його членів – опонування політиці чинного уряду за напрямами, які відповідають профілю міністерств.

• *Континентально-європейська модель парламентської опозиції*

Континентально-європейська модель, яка передбачає:

- формальну рівноправність учасників опозиції;

- належність до парламентської опозиції всіх парламентських фракцій, які не входять до правлячої коаліції;

- відмову від обов'язкового утворення єдиного опозиційного блоку та його керівних органів.

Хоча в демократичних країнах Заходу існують різні поєднання форм правління і виборчих систем, процес прийняття політичних рішень неминуче пов'язаний з принципом більшості. Більшості надане право керувати, але процес формування більшості далеко не настільки простий, оскільки у кожному політичному середовищі, де рішення приймають кілька політичних діячів з більш чи менш різними поглядами, постає проблема співпраці, і політики вдаються до створення коаліцій.

Світовий досвід свідчить, що утвореннями, які сприяють стабільній роботі коаліції у довгостроковому періоді, як правило, є спеціальні органи політичної координації. У таких країнах, як Данія та Швеція спеціальні органи політичної координації створюються всередині уряду. Основне завдання таких органів вирішення політичних суперечок між представниками політичних партій та погодження позицій уряду. Фактично, у таких органах відбувається остаточне погодження політичного рішення перед його винесенням на урядове засідання.

Спільними характеристиками таких органів є: склад учасників добирається за політичною ознакою, зазвичай, це лідери політичних партій та основні міністри уряду; склад учасників відтворює реальну розстановку сил у коаліції, засідання проводяться регулярно в закритому режимі.

Правлячі коаліції є поширеним явищем у парламентських системах. Найвище прагнення, контроль над урядом є для партій потужним стимулом об'єднання сил і сформування коаліції. Цілком можливо, що жодній з партій не вдасться створити більшість у парламенті, і тоді коаліційний уряд стає останньою надією. Перевагою парламентської системи є те, що партія більшості, яка формує кабінет, несе безпосередню відповідальність за дії уряду, і остаточним випробуванням на здатність партії ефективно керувати державою є наступний тур парламентських виборів.

Проте ніяких законів про парламентські коаліції не існує, і в жодній з конституцій демократичних держав Заходу не згадується порядок утворення коаліцій і правила їхньої поведінки, за винятком двох положень, які є типовими для всіх систем з парламентською формою правління: першим є те, що кабінет має піти у відставку, коли він втратив довіру з боку парламенту, другим – що кабінет офіційно йде у відставку після загальних виборів. У Бельгії, крім того, існує неофіційна традиція, за якою уряд, що не має впливу на парламентську більшість, подає у відставку ще до фактичного голосування у парламенті.

У тих політичних системах, де врядування здійснює коаліція партій, вибір, що його зробив народ під час голосування, не визначає ні того, хто буде головою уряду, ні кількісного представництва партій в уряді. Партійні лідери не завжди оприлюднюють перед виборами рішення про те, що їхня партія працюватиме з тим чи іншим союзником, як і не можуть вони поручитися за всі свої передвиборні зобов'язання під час переговорів щодо утворення коаліції.

• **Форми коаліцій**

Класифікація коаліцій, що можуть бути закритими, якщо партії належать до лівого або до правого ідеологічного спектра, чи відкритими, якщо згадана вище умова не дотримана.

Закриті коаліції відзначаються наявністю подібних рис в ідеологічному світогляді партій, що їх складають, та своїм небажанням прийняти до коаліції будь-яку політичну партію або фракцію, якщо вона не поділяє їхньої ідеології.

Відкриті коаліції, зазвичай, створюються тоді, коли основні політичні партії, незважаючи на різні ідеології, визнають необхідність співпраці щодо конкретного питання або проблеми, і готові працювати разом для розв'язання цієї проблеми. Відкриті коаліції поширені під час воєн і економічних криз. Після Другої світової війни коаліційні уряди стали звичними для Західної Європи. Часто вони є коаліціями з мінімальною перевагою, коли партнери контролюють найменшу можливу кількість місць, необхідну для утворення більшості. Лише в Німеччині за період з 1949 до 1980 р. було 15 коаліційних урядів, при цьому до складу коаліції входило від двох до чотирьох партій. Протягом того ж самого періоду у Фінляндії, яка вважається стабільною державою, було 33 уряди, і 17 із них були коаліційними урядами із середнім терміном існування у 18 місяців.

ВИСНОВКИ

1. Становлення парламентаризму та запровадження функціонування парламенту як суспільно-політичного явища свідчить про діалектичний характер їхнього історичного розвитку. Це пояснюється тим, що феномени парламентаризму та парламенту виникли як реакція громадян на існуючий політичний лад і їх прагнення брати реальну, хоча й опосередковану, участь в управлінні державними справами.
2. Парламентська практика свідчить, що кожна країна пройшла свій, специфічний шлях формування реального парламентаризму

та становлення інституту законодавчої влади, що функціонує на основі низки дієвих принципів.

3. Як свідчить досвід функціонування держав розвиненої демократії, саме парламенти є підвалиною демократичних свобод суспільства, ефективними інституціями, що протидіють узурпації влади однією особою чи групою осіб. Парламенти є центром ідеологічної сфери, ареною для постійних дебатів щодо суспільно-політичного устрою держави, на якій партійні лідери та суспільні діячі мають можливість постійно переконувати виборців у необхідності змін відповідно до своїх програм, щоб у результаті демократичної боротьби отримати владу із рук народу.

4. Цікавим є той факт, що двопалатність парламенту федеративної держави вперше в історії була затверджена конституцією США. Ідеали справедливості, природних прав і свобод людини можуть бути втілені у життя тільки тоді, коли держава базується на принципах народовладдя і поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Ці принципи, уперше проголошені Ш.Монтеск'є і Е.Сієсом, були зафіксовані у конституції США, прийнятій у 1787 р. Вони стали наріжним каменем для конституцій країн Європи, що створювалися в результаті буржуазних революцій XIX ст. "Батьки-засновники" американської конституції спочатку прийняли пропозицію про утворення однопалатного парламенту, але не змогли домовитись про те, як у ньому будуть представлені окремі штати. Це і призвело до зміни їх позиції і до утворення двопалатного конгресу. Кожен штат, незалежно від чисельності свого населення, отримав рівне 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 Австрія, 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 у верхній палаті.

5. Протягом XX ст. двопалатність неодноразово ставилась під сумнів в країнах з усталеними інститутами парламентаризму та демократії. Так, Нова Зеландія (1950 р.), Швеція (1971 р.), Ісландія (1991 р.), Шотландія (1999 р.) відмовились від другої палати. У той же час приблизно 12 демократичних країн перебувають на різних етапах переходу від унікамералізму до бікамералізму. Двопалатні парламенти діють переважно у великих за розмірами територій та кількістю населення (більше 50 млн осіб) країнах (крім

Китаю, Індонезії, Пакистану, Південної Кореї, Туреччини та України). З 87 країн, у яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70%) належать до країн, що розвиваються (отримали незалежність у 60-ті рр. ХХ ст.). На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, з них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація).

6. Розвиток двопалатного виборчого законодавства демонструє істотні інституціональні варіації за масштабами, терміном існування, політичним представництвом та моделями. Якщо перша (нижня) палата, як правило, обирається прямим, таємним та рівним голосуванням на підставі всезагального виборчого права, то склад других палат формується по-різному. Понад те, під час формування других палат, як правило, запроваджуються змішані засоби відбору членів палати. Існує щонайменше вісім принципів формування другої палати: 1) пряме голосування (за тією самою електоральною формулою, що і формування нижньої палати); 2) непряме голосування особливою категорією виборців (наприклад членами місцевих рад); 3) корпоративне представництво, тобто непрямі вибори різноманітними професійними або функціональними групами виборців; 4) вибори представниками нижньої палати; 5) часткова кооптація своїми колегами у другій палаті; 6) принцип призначення, як правило, главою держави; 7) принцип наслідування; 8) членство за посадою, коли те чи інше призначення означає додаткові привілеї у вигляді місця у верхній палаті.

7. Головними складовими внутрішньої організації палат парламенту є: *по-перше*, партійні об'єднання членів палат; *по-друге*, керівні органи палат; *по-третьє*, парламентські комісії (комітети). У багатьох країнах існує регламент діяльності партійних об'єднань членів палат і встановлюється партійний мінімум. Голова палати може бути як безпартійним (Великобританія), так і партійним (від фракційної більшості). До керівних органів палат входять, крім голів, їхні заступники, секретарі і квестори (спостерігачі). Зазвичай керівні органи палат формуються на пропорційній основі.

8. Парламентські комітети поділяються на дві категорії: тимчасові та постійні. Тимчасові комітети, які створені для розгляду будь-якої справи, можуть ще мати назву спеціальних комісій. Партійний склад комітетів пропорційний партійним складу палат. При цьому голови комітетів працюють постійно, а члени комітетів – на тимчасовій основі. Вибори голови комітету здійснюються: самими членами комітету; призначаються головою палати; виходячи з правил

старшинства. Основна робота комітетів і комісій пов'язана із законотворчою діяльністю уряду. Статус парламентаріїв передбачає імперативний або вільний мандат. У першому випадку парламентарій залежить від своїх виборців і навіть має право переходу з однієї партії в іншу, зберігаючи за собою мандат. Значною мірою на позицію парламентарія впливає лобі (лобізм особливо розвинений у США). Кожен депутат парламенту має два привілеї. Це привілей невідповідальності і недоторканності. Він має такі правомочності: право законодавчої ініціативи, право голосу, право запити як в усній, так і в письмовій формі. Коли робиться великий запит, він має назву "інтерпеляція". Основні відмінності формування та діяльності двох палат передбачають здійснення збереження рівноваги та процесу стримування. Верхня палата обирається шляхом непрямих виборів; маючи великі обмеження за віком; меншим числом, ніж нижня; найбільш тривалий термін повноважень; з частковим відновленням; в інший час, ніж нижня.

Контрольні запитання та завдання

1. Проаналізуйте сутність понять "парламент" і "парламентаризм".
2. Поясніть походження понять "парламент", "парламентаризм", "кандидат".
3. Коли і як виникли парламенти в Європі?
4. Визначте роль парламентів у суспільному розвитку.
5. Поясніть особливості ролі парламентаризму в суспільстві.
6. Чим відрізняється представницька демократія від демократії прямої, безпосередньої?
7. Назвіть та охарактеризуйте основні моделі сучасного парламентаризму.
8. Порівняйте основні типи парламентаризму.
9. Дайте визначення понять: "парламенти типу арени"; "парламенти типу конгресу"; "парламенти змішаного типу"; "представницькі установи"; "консультативні ради".

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Британський парламентаризм XVIII ст.: основні характеристики та історична значущість.
2. Британська школа утилітаризму другої половини XIX ст.

3. Американська школа парламентаризму та її вплив на становлення сучасного інституту парламенту.
4. Актуальність поглядів французьких науковців на парламент.
5. Принцип парламентського верховенства: значення та виклики сьогодення.
6. Бікамералізм XXI ст.: основні характеристики, значення, шляхи удосконалення.
7. Концепція змішаного управління за теорією Ш.Монтеск'є.
8. Теорія народного представництва: сутність та основні завдання сьогодення.

Тематика магістерських робіт

1. Ознаки побудови двопалатних парламентів та їх сучасна актуальність.
2. Ознаки побудови однопалатних парламентів та виклики сьогодення.
3. Керівні органи парламенту: різновиди, функції та сучасна роль.
4. Порядок формування сучасних парламентів: спільні та відмінні риси.
5. Процедура вотуму недовіри уряду – рідкісне явище у парламентській діяльності.
6. Роль парламенту у формуванні судової влади.
7. Порядок формування палат парламенту та принцип поділу влади.
8. Історичні концепції парламентаризму та їх вплив на становлення сучасних парламентів.
9. Інститут законодавчої влади в сучасному демократичному суспільстві: роль та виклики.
10. Взаємодія парламенту з гілками влади у демократичній державі: механізми та шляхи удосконалення.

Список рекомендованої літератури

1. Арзаканян М. И. Политическая история Франции XX века : учеб. пособие / М. И. Арзаканян. – М. : ВШ, 2003. – 157 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007.

3. *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики / А. З. Георгіца ; Чернівецький держ. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 1998. – 484 с.
4. *Георгіца А. З.* Структура і органи зарубіжних парламентів: (порівняльно-правовий аналіз) / А. З. Георгіца // Ерліхівський збірник. – Чернівці, 1995. – Вип. 2. – С. 57–67.
5. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
6. *Нерсесянц В. С.* История политических и правовых учений : учебник / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2009. – 704 с.
7. *Орленко В. І.* Історія держави і права зарубіжних країн : посіб. для підготов. до іспитів / В. І. Орленко, В. В. Орленко. – 3-тє вид. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2008. – 244 с.
8. *Павленко Р.* Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. Павленко. – К. : Видавн. дім “КМ Академія”, 2002. – 252 [3] с.
9. Парламентаризм в России и Германии: история и современность. – М. : Рос. полит. энциклопедия, 2006. – 235 с.
10. Управління суспільним розвитком. Вступ до спеціальності : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко, С. О. Борисевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 84 с.
11. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 210 с.
12. *Шаповал В. М.* Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юрид. фірма “Салком” ; Юрінком Інтер, 2006. – 560 с.
13. *Шемшученко Ю. С.* Роль і значення Конституції України у державотворенні і правотворенні: проблеми теорії і практики / Ю. С. Шемшученко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики : зб. наук. ст. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 9.
14. *Шляхтун П. П.* Парламентаризм : словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К. : Парлам. вид-во, 2003. – 230 с.

РОЗДІЛ 3. СТАНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

- 3.1. Дослідження витоків вітчизняного парламентаризму
- 3.2. Історичні аспекти формування та функціонування представницької влади на території України
- 3.3. Становлення представницької влади на українських землях під впливом іноземних держав
- 3.4. Формування в Україні органів радянської державності
- 3.5. Становлення сучасного парламентаризму в Україні

Основні поняття: “пряма демократія”, “представницьке правління”, “віче”, “Боярська дума”, “Пани-Рада”, “сойм”, “сейм”, “принцип сюзеренітету-васалітету”, “курінь”, “Земські собори”, “шляхетський парламентаризм”, “конституція Пилипа Орлика”, “козацька Генеральна рада”, “військова січова рада”, “земство”, “директорія”, “Всенародні збори”, “партійне представництво”, “Всеукраїнський національний конгрес”, “Українська Центральна Рада” (УЦР), “місцеве самоврядування”, “Верховна Рада УРСР”, “Верховна Рада України” (ВРУ), “Державна Дума”, “Державна рада”, “Всеукраїнський з’їзд Рад”.

3.1. Дослідження витоків вітчизняного парламентаризму

Серед науковців та дослідників політичної історії України сьогодні немає однозначної думки щодо історії становлення українського парламентаризму. Аналізуючи наукову, історичну спадщину та сучасні дослідження проблем вітчизняного парламентаризму, умовно можна поділити вчених, які вивчають цю проблему, на кілька груп. Представники однієї вважають, що історія становлення українського парламентаризму сягає часів сармато-скіфської доби та антів, тобто задовго до виникнення держави під назвою “Київська Русь”. Прихильники іншої точки зору обґрунтовують можливість говорити

про парламентаризм на вітчизняному ґрунті, починаючи з часів саме Київської Русі, і не раніше. Ряд дослідників стверджують, що зародження парламентаризму на вітчизняному терені відбувалося починаючи з часів Козацької республіки. При цьому переважна більшість дослідників схиляється до думки, що говорити про витоки національного парламентаризму можна за наявності двох умов, а саме: інститутів народоправства та представницької влади.

Отже, розглянемо конкретніше аргументацію та погляди відомих вітчизняних учених на проблему походження інституту парламентаризму в Україні.

Український правознавець Ю.Шемшученко, досліджуючи питання щодо становлення українського парламентаризму, розглядає першовитоки вітчизняної державності, що сягають у сиву давнину. Вчений зазначає: “На території сучасної України вони з’явилися ще за скіфських часів (VII ст. до н. е. – III ст. н. е.), зокрема в період виникнення у Північному Причорномор’ї рабовласницької монархії”. Продовжуючи дослідження, він розглядає організацію влади у містах-державах Північного Причорномор’я Ольвії, Пантикапеї, Херсонесі та ін. Ю.Шемшученко зазначає, що “свого розквіту ці поліси досягли у V–IV ст. до н. е. За формою правління вони були демократичними або аристократичними республіками подібно до античних полісів Греції. Вищим органом державної влади у цих містах-державах були народні збори. Участь у їх роботі мали право брати лише повноправні вільні громадяни. До компетенції зборів входили функції прийняття законів. Збори також обирали відповідних посадових осіб. Постійно діючим органом влади була рада міста. Вона обиралася народними зборами і виконувала функції виконавчої влади: готувала проекти законів та інших рішень народних зборів, підбирала кандидатури на виборні посади, контролювала діяльність посадових осіб тощо. Керівництво роботою цього органу здійснював голова ради, який також обирався народними зборами”¹.

Серед прихильників концепції архаїчного походження парламентаризму на вітчизняних теренах – історик і теоретик державознавства О.Мироненко. Він вважає, що “у прикладному аспекті первісні витоки українського парламентаризму знайшли апробацію у дослов’янських матріархальних і патріархальних утвореннях, у скіфському суспільстві, особливо скіфів-орачів, в античних містах-державах Причорномор’я, Боспорському царстві, племінних слов’янських союзах, у тисячолітній практиці власного національного державотворення”².

¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – С. 5.

² Мироненко О. М. Біля витоків вітчизняного парламентаризму / О. М. Мироненко // Правова держава. Щорічник наукових праць. Вип. 8. – К., 1997. – С. 226.

З таким судженням не погоджуються автори видання “Парламентаризм і законодавчий процес в Україні”, на думку яких позиція О.Мироненка ґрунтується на дослідженнях відповідних “інституцій” не української, а інших державних утворень, а також на “додержавну” організацію владарювання, що існувала на українських землях у давнину. Ними також ставиться під сумнів наукова коректність пов’язувати передісторію українського парламентаризму саме з певними історичними формами прямої демократії, до яких насамперед належить інститут віча, учасники якого, на думку цих науковців, “ніколи за часів Київської Русі не були обраними представниками”³. Посилаючись на праці М.Грушевського, автори згаданого дослідження підкреслюють, що в цей період представництво як форма правління не припускалося, оскільки на віче кожен брав участь сам за себе⁴.

На думку ще одного дослідника історії парламентаризму В.Журавського, “період, коли існувало віче, слід розглядати як приклад боротьби тенденцій одноособової влади та народоправства. На цьому ґрунті вже потім з’являються парості парламентаризму”⁵.

Інші дослідники, зокрема Г.Журавльова, П.Кислий та Ч.Вайз, дотримуються позиції, що зародження парламентаризму також відносять до часів Київської Русі. Аргументуючи це тим, що народне віче Київської Русі можна розглядати як своєрідний інститут політичної системи, з яким змушений був рахуватися і глава держави – київський князь. При цьому беруться до уваги літописні свідчення, згідно з якими віче інколи вирішувало і долю самого правителя, утручаючись у перебіг політичних та династичних подій.

Деякі автори, наприклад, вважають віче досить стабільним інститутом, з яким ніяк не можна не рахуватися. Цей погляд, зокрема, поділяє сучасний російський дослідник середньовічної історії І.Фроянов. Відзначаючи архаїчність походження самого віча, він вважає, що давньоруська еліта навіть не мала достатніх засобів впливу на нього. На його думку, навіть у XI–XII ст., коли відбулася певна централізація та зміцнення князівської влади, віче продовжувало зберігати таку властиву йому рису, як непідвладність “вічників”⁶.

Як показує аналіз історико-політологічних, політико-правових та соціологічних джерел, на сьогодні парламентаризм є однією з

³ Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К., 2000. – С. 49–50.

⁴ Там само.

⁵ Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі. Теоретико-правовий аспект / В. Журавський. – К., 2001. – С. 26–27.

⁶ Фроянов И. Я. Киевская Русь: Очерки социально-политической истории / И. Я. Фроянов. – Л., 1974. – С. 150–184.

провідних тем політологічної рефлексії. Його становлення безпосередньо кореспондується з низкою глобальних аспектів і проблем, серед яких проблеми народовладдя, представництва, громадянського контролю за діями влади тощо, які визначають рівень, характер і напрями розвитку демократії. Саме у цьому ключі перед вітчизняною наукою постають завдання пошуку та реалізації нових підходів щодо розуміння та інтерпретації парламентаризму як процесу, що має глибоке історичне коріння, та інституту, що реалізує низку важливих функцій у системі поділу влади.

Також досить цікавими для парламентаризму є дослідження різноманітних аспектів розвитку та функціонування виборчих систем, яким присвячено низку досліджень, зокрема, А.Білоуса, В.Білоуса, В.Кампо, В.Погорілка, А.Пойченка, Е.Суфлера, С.Радченка, М.Рибачука, С.Рябова, М.Ставнійчук, А.Ткачука та ін.

Нині джерельну базу з проблеми дослідження організації та діяльності Верховної Ради, місцевих рад України на зламі ХХ–ХХІ ст. складають не лише фундаментальні праці науковців, а й документи та матеріали, які умовно можна поділити на кілька груп. Це і виступи та доповіді керівників парламенту – Голови Верховної Ради України та заступників, голів комітетів парламенту, керівників фракцій та груп, народних депутатів Верховної Ради України та інших державних діячів, партійних функціонерів; це й офіційні політичні документи та законодавчі акти парламенту країни; це й архівні матеріали, що переважно зберігаються у поточному архіві Верховної Ради та центральних державних архівах; це і періодичні видання, й інформаційні ресурси Інтернету, і мемуари учасників подій⁷.

3.2. Історичні аспекти формування та функціонування представницької влади на території України

Хоча сучасна представницька влада, відповідно, і парламент відносно “молоді” порівняно з тисячоліттями прямого правління всього народу, яке згодом вчені назвали прямою демократією, проте можна стверджувати, що український парламентаризм має значне історичне підґрунтя. Традиції українського парламентаризму починаються з утвердження в Україні демократичних інститутів, системи поділу влади, наявності представництва громадян в органах влади.

⁷ *Кравченко В. І.* Питання формування джерельної бази дослідження проблеми становлення парламентаризму та самоврядування серед. ХХ – почат. ХХІ ст. / В. І. Кравченко // Суспільно-політичні дослідження. – 2004. – № 4. – С. 18–20.

В ідеальній формі *пряма демократія* передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті й реалізації рішень загальнодержавного та місцевого характеру та безпосередню правотворчість народу. Отже, пряма демократія можлива лише за умови, якщо всі ті, хто володіють виборчим правом, збираються в одному місці, обговорюючи актуальні питання, і в результаті голосування на підставі більшості думок приймається рішення, що має виконуватися всім суспільством або його частиною. Проте одразу необхідно зауважити про недоліки цієї системи. Це може бути лише маленький округ на зразок древньоафінського поліса або віча Новгородської республіки, але не у багатотисячному або мільйонному суспільстві. Тож, із зростанням народонаселення і ускладненням соціальної структури поступово, на зміну прямій демократії приходять нова форма правління, що отримала назву “*представницьке правління*”.

За наявності хоча б однієї особи, одного “представника”, якого необхідно обрати, буде вже не “пряма”, у буквальному сенсі, демократія. Подібна форма правління отримала назву плебісцитарної демократії.

Парламентська форма представницького правління склалася зі зростанням народонаселення і ускладненням соціальної структури, коли пряма і плебісцитарна демократія стали неефективними.

Перші ознаки демократичної форми правління 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 зазначав, що в перші століття нашої ери територія нинішньої України стала ареною формування слов’янського угруповання давньоевропейського населення. Серед інших слов’янських племен спочатку виділялася їх південно-західна група, яка проживала на території від Карпат до Сіверського Дінця й одержала назву антів. У III–IV ст. тут сформувалася Антська держава, яка чимало успадкувала від скіфів і особливо від грецьких полісів у Північному Причорномор’ї. 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 у 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.

На карті, що наведена нижче, видно, яку територію займала Київська Русь у першій половині IX ст. та які території згодом були до неї приєднані (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Територія Київської Русі у першій половині IX ст.

Отже, початком становлення української державності, а разом із тим представницької влади, можна вважати утворення Київської Русі (IX ст.н.е.). Це була держава з типовою феодальною монархією, що будувалася за принципом сюзеренітету-васалітету князівств, які входили до її складу.

Принцип сюзеренітету-васалітету передбачає, що феодал, який займає вище положення в суспільній ієрархії, був сюзереном (сеньйором) для нижчестоящих феодалів, які були стосовно сюзерена – васалами. Такі відносини оформлювалися особливим договором, згідно з яким васали несли певні повинності на користь сюзерена.

В адміністративному плані Київська Русь не була унітарною державою і складалася із відносно самостійних земель та волостей, які були слабо пов'язані між собою в економічному відношенні. На чолі Київської Русі стояв Великий князь і хоча Русь не мала загальнодержавного представницького органу, проте влада Великого князя була дещо обмеженою знаходячись під контролем народних зборів міста 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 й було характерне для всіх східних слов'ян як вияв народоправного ладу.

Як вважав М.Володимирський-Буданов, першу епоху історії народних зібрань – племінну – змінила 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. Влада удільних князів, які керували волостями, також перебувала під контролем віча.

Уже з XI–XII ст. літописи повідомляють, що у 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”⁸.

Велике значення для розвитку представницьких органів Русі мало віче Новгородської землі, особливо зважаючи на племенну

⁸ *Лашенко Р.* Лекції по історії українського права / Р. Лашенко. – К., 1998. – С. 97.

близкість новгородців і українців. Саме тому, що вічеві принципи Новгороду базувалися лише на основі чистого народовладдя.

Ще за часів Ярослава Мудрого Новгород отримав особливі права, які встановлювали справжній республіканський устрій Новгороду і визнавалися наступниками Ярослава. Поступово у Новгороді виник політичний устрій з поділом влади і розвиненою судовою системою. Міста і села мали повну автономію. Народ обирав Боярську раду (у Новгороді – Раду бояр), князя, архієпископа і посадника. Рада бояр була законодавчим органом (парламентом), 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 кожний громадянин, ударивши у вічовий дзвін.

Отже, віче було верховним народним органом влади, який відображав волю народу. За визначенням М.Костомарова, віче було “виявленням влади землі”, тобто виявленням верховної волі народу.

Розповідаючи про природу влади і компетенцію новгородського віча, М.Костомаров писав, що “віче встановлювало рішення з управління, договори з князями та іншими землями, оголошувало війни, заключало мир, заклиало 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”⁹. Отже, влада віча була не лише законодавчою, а й судовою.

Український правознавець Р.Лашенко¹⁰ 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. Щодо державного управління взагалі, то в цій сфері діяльність віча виявлялася у нагляді за різними урядовими органами влади, тим більше, що найбільш важливі посади в давні часи, такі як посада тисяцького, займалася шляхом народного обрання на вічах. Віче, констатуєчи бездіяльність народних обранців, а тим більше спостерігаючи їх негативну для народних інтересів діяльність – знімало їх з 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.

⁹ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 43.

¹⁰ Лашенко Р. Лекції по історії українського права / Р. Лашенко. – Прага : Держ. друк., 1923–1924. – С. 95–96.

Правом на участь у вічі користувалися однаковою мірою всі вільні громадяни. Обмеження прав щодо участі у вічах стосувалося тільки невільних, 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, яке признавалося самими князями, тому що вони постійно боролися за контроль над волостями і шукали підтримки у населення. За традицією, у народі було сильним переконання, що всі проблеми суспільного життя можуть бути розв'язані новим “добрим” князем. Тож місцеві громади шукали гарантій свого благополуччя і 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 Святославовича¹¹.

У давньоруській державі важливим дорадчим органом була Боярська дума, що діяла при князі.

Боярська дума – в часи Київської держави – вища рада при князеві, що складалася з представників земського боярства (старців градських – потомків місцевої родоплемінної знаті), княжої дружини (княжих мужів, думців), а згодом також духовенства (митрополита, єпископів). У компетенції Боярської думи був розгляд і обговорення питань законодавства, внутрішньої та зовнішньої політики, державного устрою, релігії. Її рішення мали дорадчий характер.

У своїх дослідженнях український вчений 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 великою, але не безмежною. Зокрема, свої рішення з найважливіших питань він приймав за згодою “княжих мужів” – бояр, які разом з представниками духовенства, великих міст тощо входили до складу Боярської думи. Членів ради, яких називали “думцями”, на раду скликав великий князь. Вона була важливим дорадчим органом давньоруської держави щодо прийняття обґрунтованих рішень як з військових, так і з цивільних питань¹².

¹¹ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.

¹² Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – С. 17.

Склад і діяльність Боярської думи не регламентувалися жодним законом. Хоча це була постійно діюча інституція, проте її склад постійно змінювався, оскільки князь запрошував бояр за власним бажанням і вибором (10–15 бояр). Винятком була лише Боярська дума Галицько-Волинського князівства, яка фактично була основним органом державного управління в князівстві. Вона скликала за ініціативою самих бояр. Князь не міг видати жодного законодавчого акта без згоди Боярської думи. 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, не виключаючи і Івана Грозного. 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 з неї міг би сформуватися інститут парламентаризму. Однак в українських землях політичний розвиток пішов іншим шляхом.

У Київській Русі була досить сильною автономія громад, місцеве самоврядування. Народ управлявся своєю виборною владою, 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 у Володимирсько-Суздальських землях починає домінувати князівська влада¹³.

3.3. Становлення представницької влади на українських землях під впливом іноземних держав

Територія нинішньої України в минулому не мала єдиного представницького органу правління через історичні обставини. У певні періо-

¹³ Федорів С. Вічова спадщина стародавньої Русі / С. Федорів // Хроніка 2000. – К., 1998. – № 27–28. – С. 60–61.

ди українські землі перебували під владою різних держав (табл. 3.1), що значно вплинуло на становлення і розвиток виконавчої влади.

Таблиця 3.1

Українські землі під владою іноземних держав на початку XVI ст.

Українські землі	Держава, під владою якої перебували
Галичина (з 1387 р.) Західне Поділля (з 1430 р.)	Польща
Буковина (із середини XVI ст.)	Молдавія
Закарпаття (з 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 у Золотої Орди на володіння Галичиною). Переяславщина позбавилася князів і, очевидно, підпала під пряме ханське правління. Чернігівщина поділилася 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)¹⁴.

Протягом кінця XIV ст. – початку XVI ст. держава поступово зміцнювалась. За князя Вітовта татарський хан Тохтамиш зрікся прав на руські землі й держава почала зростати і розбудовуватись.

На карті видно шлях завоювання литовською державою українських земель та формування Литовсько-Руської держави (рис. 3.2).

За формою правління Литовсько-Руська держава спочатку була ранньофеодальною монархією, а з часом трансформувалася у монархію станovo-представницьку. В ній установилися переважно давньоруські порядки. Судова і податкова системи організувалися за прикладом аналогічних систем руських князівств.

¹⁴ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 45.



1 – територія Литовського князівства в кінці XIII ст.; 2 – до 1263 р.; 3 – 1293-1316 рр. та 1316-1341 рр.; 4 – 1345-1377 рр.; 5 – 1392-1430 рр.

Рис. 3.2. Хронологія приднання земель Русі до князівства Литовського

Литовське панування внесло значні зміни в державне управління. Литовсько-Руську державу очолював Великий князь, який користувався майже необмеженою владою (він мав законодавчу, виконавчу, військову і судову владу). Удільні князі були лише радниками і виконавцями його волі.

Згодом влада Великого князя починає слабшати. У XV ст. при Великому князеві було утворено дорадчий орган – *Пани-Раду*, який ще називали Господарською радою. До нього входили найбільш могутні й впливові васали Великого князя: удільні та інші князі, бояри, церковні ієрархи та ін. У 1492 р. Пани-Рада видала спеціальну постанову, за якою влада Великого князя була обмежена.

З перетворенням Великого князівства Литовського на централизовану державу, Пани-Рада поповнювалася урядовцями, які обіймали найвищі посади в державному управлінні (канцлер, гетьман, маршалок та ін.), та намісниками (правителями) 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, а Пани-Рада скликалася 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*. Сойм був двопалатний і складався з двох кіл: перше коло – лицарське, по два шляхетних депутати з повіту (нижня палата); друге коло – Пани-Рада (верхня палата). Таким чином, влада у державі від абсолютної переходила у конституційну. Великий князь обирався виключно соймом. Сойм мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки¹⁵.

Саме соймом було здійснено важливу адміністративно-територіальну реформу та впорядковано чинне на той час законодавство, відоме як “Литовські статuti”, 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 р.

Перший статут, що згодом отримав назву “Старий”, було ухвалено на вальному сеймі 29 вересня 1529 р. та поширено у рукописному вигляді. Цей Статут складався з 13-ти 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. Провідною думкою 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-ти розділів, було затверджено соймом в 1554 р., проте чинності він набув лише в 1566 р. Цей статут отримав назву “Волинський”, він здійснив адміністративно-політичну реформу держави (поділ на повіти), а 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, остаточно

¹⁵ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 46.

но утвердивши 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. Цим Статутом визначалися права і привілеї шляхти, детально регламентувався порядок судочинства, оформлялося 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. Наприкінці XVI ст. ним завершено кодифікаційні процеси у Великому князівстві Литовському і проведено повну уніфікацію сепаратних систем права у цій державі.

Литовський статут був основою українського законодавства до кінця XVIII ст. Реформи, упроваджені соймом, поділили землі держави на воєводства і судові повіти. Влада у Литовсько-Руській державі від абсолютної поступово переходила у 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 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, ремісничьких цехів і торгів тощо. На чолі управи ставали виборні бургомістри, а на чолі суду – війти. Метою самоврядування було те, що місто, не зв’язане адміністративними обмеженнями, могло вільно розвиватись.

• 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 шляхта урівнювалися в правах. Литовський статут залишався діючим актом. У судах та установах офіційною залишалася руська мова¹⁶. З об’єднанням Литви і Польщі

¹⁶ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 48.

на зміну сойму прийшов сейм, який і став виконувати законодавчу функцію.

Зміни, що сталися протягом першої половини XVI ст. у становищі українських земель:

Чернігово-Сіверщина	Початок XVI ст. – Московія
Закарпаття	1526 р. – Угорщина під владою Трансильванії та Австрії
Буковина	1538 р. – Молдавське князівство під владою Османської імперії

Державний лад Речі Посполитої в основному сформувався у перші роки її існування. У 1572 р. елекційний сейм прийняв Конституцію Речі Посполитої, яка увійшла в історію під назвою “Генрікові артикули”. Цим документом проголошувалася дворянська республіка. Кандидатура і процедура обрання короля визначалися конвокаційним (безкоролівським) сеймом, сам процес обрання відбувався на елекційному сеймі, а приведення правителя до присяги – на коронаційному сеймі. Наглядовою владою над королем слугувала “Прибійна Рада”, до складу якої входило 16 резидентів.

Сейм був парламентом Речі Посполитої. Він мав дві палати – сенат і Посольську ізбу і збирався раз на два роки на шість тижнів. Членами сенату були вищі посадові особи держави та вище духовенство. Члени Посольської ізби обиралися на сеймиках із шляхетного стану. Четверть депутатів делегувалася литовсько-українськими землями. За два тижні до зібрання сейму вони збиралися у місті Слонім (тепер Гродненська область Білорусі) для розробки своєї позиції і тактики на сеймі¹⁷.

Козацьке самоврядування признавалося польською Коронаю, тому відбувалася постійна взаємодія сейму Речі Посполитої з козацьким та місцевим самоврядуванням на українських землях.

Суб’єктами самоврядування виступала місцева шляхта. Основним органом шляхетського самоврядування були сеймики, на яких розв’язувалися важливі проблеми місцевого життя. До їхньої компетенції входили: 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 припав у різних регіонах України на різний час. Найраніше вони фіксуються в Галичині, яка була частиною Польської корони від кінця XIV ст.¹⁸.

¹⁷ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 49.

¹⁸ *Ucrainica Polonica*. – Т. 3. – Київ–Житомир, 2009. – 224 с.

Що стосується частини України, яка перебувала під литовською владою, то можна зазначити – волинська шляхта почала брати участь у роботі литовських сеймів з 1520-х рр. Але регулярна діяльність місцевих сеймиків розпочалася лише після реформи 1566 р., коли сеймиківі 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”¹⁹.

Із запровадженням у 1638 р. сеймової ординації було обмежено козацьке самоврядування і, зокрема, була ліквідована виборна посада писаря Війська Запорозького.

Українські традиції становлення представницьких органів влади, зазнавши суттєвих модифікацій під дією зовнішніх впливів, зіграли важливу роль у становленні нових інституцій парламентського типу. Аналіз діяльності віч, Боярської ради, Пани-Ради, сойму та сейму дає підстави стверджувати, що вони стали підґрунтям для розвитку і закріплення традицій парламентаризму в Україні. Таке твердження є закономірним в порівняльному аспекті 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 у парламентські представницькі органи.

• Перехід України під протекторат російського царя. Козацька Генеральна рада та Гетьманат

У тяжкі часи поразок український народ, рятуючись від переслідувань польської влади та її феодалів, шукав захисту у Московській державі та знаходив його. Утікачам з України було дозволено проживати у прикордонній смузі – Порубіжжі. Вони селилися слободами, звідки й пішла назва – Слобідська Україна.

Одним із визначних явищ у політичному житті Московської держави XVI–XVII ст. був *Земський собор*, що відіграв велику роль у законотворчій діяльності. У XVII ст. Земський собор складався з двох частин: одна об'єднувала керівників вищої адміністрації, церковного керівництва, членів Боярської думи, начальників наказів, інша – виборних представників усіх станів.

¹⁹ *Ucrainica Polonica*. – Т. 3. – Київ–Житомир, 2009. – 224 с.

Сфера діяльності Земського собору була надзвичайно широка і включала вибори пануючих (у надзвичайних обставинах), зовнішні відносини, установлення податків і податей, підтримку порядку всередині держави і навіть військові розпорядження в разі ворожого вторгнення.

Земський собор – багатозначне і неординарне явище в історії російської державності.

В.Портнов поділяє їх з точки зору цілей і організації на чотири групи: скликані царем за своєю ініціативою; скликані царем за ініціативою станів; скликані станами або за їх ініціативою у відсутність царя або спрямовані 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. з 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 у Запорозькій Січі. Джерелом формування влади на Запорозькій Січі був її “народ”, тобто 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 мали 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 відкритою²⁰. У відомстві козацької ради були найважливіші питання щодо виборів кошового отамана (щорічно у 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 збиралася для прийняття таких найважливіших рішень, як 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 відбувалися за спеціальною процедурою. Кожен курінь*

²⁰ *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 50.

*Курінь – це одночасно і хата для проживання козаків на Січі, і підрозділ, який закріплений за цією хатою.

пропонував свою кандидатуру. Потім Січова рада 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, 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 у 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 інші²¹.

У Вільшанській угоді, укладеній козацтвом з польським урядом у 1617 р., було зазначено, що українське козацтво має 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

²¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – С. 34.

військові чини: обозний, осавули, писар і суддя. Утім перебирання Військом Запорозьким на себе функцій повноцінного державного організму неминуче тягло за собою принципові зміни у цій ланці державного управління. Насамперед це втілилось 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 метаморфози відбуваються й у сфері управління фінансовою системою. Крім того, спостерігається ускладнення структури й інституту генеральної старшини через включення до її числа хорунжого підскарбія 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 систему²².

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

²² Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – С. 212.

абсолютну гетьманську владу, маючи за приклад обмеження прав короля у Польщі. За Богдана Хмельницького старшина не мала відваги виступити проти, але наступні гетьмани мусили рахуватися із старшиною і поступатися їй²³.

Зборівський (1649 р.) та Білоцерківський (1651 р.) договори, укладені Б.Хмельницьким з 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 р.), Зборівська угода (1649 р.) та Білоцерківська угода (1651 р.) з Річчю Посполитою, а також договір з Московським царством (1654 р.), так звана Переяславська угода. Остання складалась з “Березневих статей” Богдана Хмельницького про умови, на яких Україна об’єднується в союз з Московським царством, і жалуваних грамот царя Олексія Михайловича Богдану Хмельницькому та Війську Запорізькому. 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 Москвою Козацька республіка мала єдине обмеження: для зносин з Османською Портою і Річчю Посполитою потрібна була згода московського царя.

Як зауважує Ю.Шемшученко, відповідно до політичної ситуації в Україні повноваження протопарламентських інституцій у цей період то розширювалися, то звужувалися.

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 у зовнішньо- так і внутрішньополітичному плані. 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 на-

²³ *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 52–55.

магалися при цьому спертися на збройні сили інших держав, що було особливо небезпечно для долі України.

Зі смертю Б.Хмельницького і боротьба за владу загострилася. Перший зробив спробу відібрати булаву у Юрія 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.

В особі І.Виговського Українська держава мала досвідченого політика, умілого адміністратора та дипломата, хороброго й талановитого воєначальника.

Ще будучи генеральним писарем при Б.Хмельницькому, І.Виговський zorganizував велику канцелярію, дібрав ряд талановитих співробітників і виховав ціле покоління урядовців і дипломатів. І.Виговський зосередив у своїх руках всі важелі внутрішньої і зовнішньої політики. Уряд генерального писаря зусиллями І.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 з Кримом й 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 відносин з Річчю Посполитою і в жовтні укладається угода не розпочинати воєнних дій й дотримуватися кордону по р. Горинь. Правда, з листопада 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 реалізацією заздалегідь продуманого плану на з'єднання з Польщею й не варто перебільшувати пропольських симпатій гетьмана²⁴.

За час свого гетьманування І.Виговський спробував відродити проект свого попередника (Б.Хмельницького) – українсько-польсько-литовську державу – Річ Посполиту, це мало бути – Велике Князівство Руське у складі Речі Посполитої. Гетьманщина мала стати третім рівноправним членом двосторонньої унії Польщі і Литви. Державний устрій князівства поєднував би у собі певні традиції Війська Запорозького і Речі Посполитої. Реєстр козаків кількістю у 60 тис. повинен був мати власну адміністрацію і суд на чолі з гетьманом. Геть-

²⁴ Верстюк В. Ф. Історія України : навч. посіб. / В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій. – К. : Альтернативи, 1997. – С. 95-96.

ман 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 уступки сторін у трактаті майже не було враховано цих положень.

Підписання Гадяцької угоди призвело до народного повстання проти І.Виговського.

Коли І.Виговський зрікся булави, на Україні поширилася внутрішня криза. Козацька держава почала розпадатися на дві частини, правобережну й лівобережну. Росія й Польща підсилювали боротьбу козацьких партій, підштовхуючи до поділу України.

Після підписання 18 жовтня 1660 р. Слободищенського трактату, згідно з яким Україна знову повертається 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 контролюється Польщею, а Лівобережжя, відповідно, Московією. 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 років, згідно з яким Українська держава була поділена на дві частини: Правобережжя (крім Києва) залишалося під владою польського короля, а Лівобережжя й Київ з околицями передавалися під владу московського царя. Запорозька Січ залишалася під контролем 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 та 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 стала досить обмеженою. Гетьман утратив право призначати старшин і звільняти їх 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 (в 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, стабілізувалася соціальна структура суспільства.

У 1750 р. було обрано останнього гетьмана України Кирила Розумовського, який був на цій посаді до 1764 р. К. 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 та 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 управління²⁵.

Почесне місце в історії української республіки посіла **конституція Пилипа 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 Запорозького Війська. Сойм мав збиратися тричі на рік. Судова влада належала Генераль-

²⁵ Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 53.

ному 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 цій конституції читаються ознаки парламентської республіки, але втілення її в життя так і не відбулося. Конституція практично вводила принцип поділу влади, формулювала основу представницького органу і надавала значні повноваження гетьману, тобто закладала 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. А наприкінці XIX ст. Михайло Драгоманов розробив конституційний проект, за яким Російська імперія перетворилася б на демократичну федеративну державу²⁶.

• Владні інституції на українських землях за часів Російської імперії

Після ліквідації у XVIII ст. Російською імперією спочатку Гетьманщини, а потім Запорозької Січі думки щодо республіканської форми правління стали лише теоретичними.

Російська імперія з її могутнім централізованим бюрократичним апаратом поглинула Українську державу. З цього часу всі українські землі стали підпорядковуватися центральним та місцевим органам влади і управління Російської імперії. Значна частина українського панства подавалася на службу до центру імперії, здобуваючи там чини й жалування. Тож не дивно, що у 1805 р. в Петербурзі налічувалося понад 132 тис. осіб української шляхти.

У Російській імперії на початок XIX ст. склався поділ українських земель 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. увійшли до складу 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, який користувався необмеженою владою. До центральних органів також належала так зва-

²⁶ *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 54.

на “собственная его величества канцелярия”, яка сприяла зміцненню влади царя.

У першій половині XIX ст. на додаток до губерніяльної російський уряд сформував систему військово-адміністративних одиниць – генерал-губернаторств. В Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське (складалось з Київської, Волинської і Подільської губерній), Малоросійське (Полтавська, Чернігівська), Харківське (Харківська і Воронежська губернії), Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губернії і Бессарабська область).

На місцевому рівні влада перебувала в руках довірених осіб царя – губернаторів та генерал-губернаторів, яких особисто призначав цар з числа вищих чиновників та знатних дворян.

Губернатор був представником вищої урядової влади і очолював губернію, здійснював адміністративну і поліцейську владу. Він спирався на губернське управління, до складу якого входили віце-губернатор, радник, прокурор. У губернії також знаходилися 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 збори²⁷.

Адміністративно-територіальний устрій українських земель у складі Російської імперії

Історико-географічні регіони		
Правобережжя	Лівобережжя і Слобожанщина	Південь
Губернії		
Київська Волинська Подільська	Чернігівська Полтавська Слобідсько-Українська (з 1835 р. – Харківська)	Катеринославська Таврійська 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, повним розпорядником адміністративної влади над ними у своєму маєтку був поміщик. Після звільнення селян і надання їм статусу вільних сільських обивателів виникла необхідність залучення селян поряд з іншими верствами населення до місцевого управління. 1 січня 1864 р. цар затвердив Положення про губернські і повітові земські

²⁷ Історія держави і права України. – Ч. 1 : [підруч. для юрид. вищ. навч. закл. і фак.]; за ред. акад. АПН України А. Й. Рогожина. – Х. : Основа, 1993. – С. 312.

установи. Створювалась система земських установ на повітовому і губернському рівнях, яка складалась із повітових та губернських земських управ. Ці установи не мали завершення на загальнодержавному рівні.

Земства були створені у більшості губерній Європейської Росії, у тому числі України, а в 1911 р. й у трьох правобережних губерніях – Київській, Волинській та Подільській.

Юридично земства були загальностановими виборними органами з розпорядчими (земські зібрання) та виконавчими (земські управи) функціями. Контролювалися Міністерством внутрішніх справ та губернаторами, які мали право скасування земських рішень. Вибори до земства здійснювалися за куріями (розрядами) відповідно до станової, національної належності, віросповідання чи майнового цензу, що надавало перевагу дворянству. Права недворянських станів на представництво у земстві ще більше обмежувалися законом від 12 червня 1890 р.

У виборах до земств брало участь все населення, що мало земельну власність, але при цьому виборці були поділені на три виборчі курії: поміщиків, міщан та селян. Наслідком установлення системи куріальних виборів стало явне переваження в земствах 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. Хоч земства офіційно мали суворо обмежені функції, вони перетворювалися в осередки ліберального руху, а подекуди і українофільської діяльності. І хоча царська влада пізніше вжила низку заходів для звуження прав і без того обмежених і можливостей земств, у бюрократичній системі імперського державного устрою з'явилась виборна структурна ланка, діяльність якої привчала населення до самоврядування.

Особливо гострим було питання про статус м. Києва. 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 усього прибутку управління земським господарством Київської губернії. При цьому із 60 осіб Губернського комітету лише одна була від м. Києва – 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, у свою чергу, 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, у 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, у свою чергу, 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, урахуваючи те, що згідно з Положенням 1903 р. повітові земства не були виділені в окрему самостійну одиницю, М.Клейгельс рекомендував із вирішенням питання про статус м. Києва зачекати до поширення на Південно-Західний край виборного земства²⁸.

²⁸ Огієнко О. Взаємовідносини земств та міст правобережної України у 1904–1914 рр. / О. Огієнко // Укр. істор. зб. – К., 2009. – Вип. 12. – С. 150–159.

О.Моргун писав, що Земське самоврядування було одним із найвидатніших явищ у суспільному, економічному й культурному житті України кінця ХІХ ст. Земське самоуправління охоплювало все економічне та культурне життя губерній.

Від самого початку своєї діяльності земства показали себе досить активними в 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”.

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”.

Про наміри щодо створення парламенту вже йшлося в Маніфесті 17 жовтня 1905 р., за яким цар надавав усім підданим громадянські права і свободи – совісті, віросповідання, політичний плюралізм 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 у суспільстві змусило уряд та царя внести суттєві корективи до цих установчих документів.

Від України в обговоренні конституційного питання в Росії 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”. Цей проект ґрунтувався на двох основних принципах: репрезентаційний 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 Струве* щодо прямих виборів всеросійського парламенту як єдиної структури представницької влади, розробив механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії, визначив права

* В основі принципу Струве закладено ідею єдності нації. Ідеал єдності нації абсолютно переважає над принципом партійного представництва інтересів її окремих груп.

самоврядних областей. Так, більша національна територія має більші повноваження сейму. Національно-радикальне крило українського руху запропонувало в цьому ж 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 проекті відчувався значний вплив ідей М. Драгоманова. Але відмінність полягала в тому, що в документі в 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 суди²⁹.

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 селян, 26 жителів міст, 10 робітників).

У 1906 р. Миколою II була створена двопалатна система найвищих законодавчих органів. Нижньою палатою першого російського парламенту стала *Державна дума*, верхньою – *Державна рада*.

На виборах до Першої Державної думи виборці поділялися на чотири курії: землевласників-поміщиків, міського населення, селян, робітників. Курії мали неоднакову кількість голосів: найбільшу кількість мали поміщики (один голос поміщика = 45 голосам робітників). Селяни ж дістали достатньо багато місць, оскільки уряд традиційно вважав їх консервативними³⁰.

З 1906 р. Державна рада стає напівпредставницьким органом. Голова і віце-голова Ради, а також половина його членів призначалися імператором, 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 включав три етапи: обговорення кожного пи-

²⁹ Боярська З. І. Історія держави і права України : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / З. І. Боярська. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 186.

³⁰ Там само.

тання (документа) або закону в Думі; апробація 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.

Взагалі за весь час існування Думи відбулося чотири скликання.

Перше скликання Державної думи відбулося у квітні 1906 р., головою якого був обраний С.Муромцев. У складі Думи I скликання налічувалося 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. Депутати (44), 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. Серед її членів були відомі українські діячі, такі як В.Шемет і П.Чижевський. Громада почала видавати свій власний журнал “Украинский Вестник”. У цьому журналі 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 два проекти з аграрних питань.

Державна дума II скликання працювала з лютого по червень 1907 р., її головою було обрано кадета Ф.Головіна. Скликана згідно з виборчим законом від 11 грудня 1905 р. З 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, козака група налічувала 17, партія демократичних реформ представлена одним депутатом. Від українських губерній було обрано 102 депутати: 16 поміщиків, чотири священники, 17 представників інтелігенції, 59 селян, шість робітників. Була створена думська громада, куди ввійшло 47 українських депутатів, аналогічна громаді, утвореній 1906 р. Ця громада стала складовою загальноросійської фракції трудовиків і назвала себе Українською трудовою громадою. Представники цієї громади домагалися автономії України, місцевої самоуправи та української мови в школах, судах й у 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 Василя 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. Працювала Дума з листопада 1907 р. по червень 1912 р. Головою 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 налічувала: крайніх правих депутатів – 50, помірковано-правих і націоналістів – 97, октябристів і примкнувших до них – 154, “прогресистів” – 28, кадетів – 54, трудовиків – 13, соціал-демократів – 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 Третьої Думи депутатів, налаштованих відстоювати українські питання, було обрано менше 30 осіб, тобто замало, щоб утворити окрему парламентську фракцію. 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 не був допущений до розгляду представниками “Клуба Русских Националистов”). У 1909 р. професор Київського університету Іван Лучиць виніс на розгляд питання про українську мову в судах, яке також викликало протест чорносотенців*.

Державна дума IV скликання працювала з листопада 1912 р. по лютий 1917 р., за цей час відбулося 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 депутата; 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 ставили на обговорення проблему національного самовизначення України, насамперед ті з них, хто прислуховувався до голосу Товариства українських поступовців (ТУП), яке обстоювало конституційно-парламентський шлях бороть-

* Чорносотенці – збірна назва для низки російських монархічних і ультра-націоналістичних організацій, що виникли після революції 1905 р. в Російській імперії.

би 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 керували діяльністю створеного за їх ініціативою петербурзького припарламентського клубу – “Українська думська громада”. На його засіданнях, у 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., доки не була ліквідована Тимчасовим урядом.

Традиції українського парламентаризму за часів Австрійської імперії та Австро-Угорського союзу

Наприкінці XVIII ст. унаслідок 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.

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, все більше почали усвідомлювати переваги проголошених конституційних свобод та розпочали боротьбу за свої національні права.

У цей період австрійський парламент формувався за куріальним (становим) принципом. Першу виборчу курію становили великі землевласники. До другої належали купці і фабриканти, які голосували через своїх представників у промисловій і торговій палатах, а також безпосередньо в третій і четвертій куріях. До третьої курії – міської курії входили всі міщани, а до четвертої – 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. Так, у 1897 р. українці становили в імперії 13,2% населення, а в парламенті мали всього трьох з 353 послів. Тому проведені досі реформи 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 непро-

порційне співвідношення депутатських мандатів від різних верств населення³¹.

Якщо говорити про переваги або, точніше, суспільно-політичну цінність парламентаризму, то 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 – крайові сейми. У першому Сеймі українці отримали 49 депутатських місць із 150, тобто майже кожен третій депутат був українцем*. Проте більшість місць крайового сейму належала польській шляхті.

Ю.Шемшученко досліджуючи цей період зазначав, що створення українського представництва у 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. Імператор Франц Йосиф I (1848–1916) 21 грудня 1867 р. 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 у складі Австрії опинилися: власне австрійські землі, Чехія (Богемія), Моравія, Сілезія, Далмація, Істрія, Трієст, а також українські Галичина й Буковина. До складу Угорщини увійшли: власне угорські землі (так звані землі корони Св. Стефана), Словаччина, Банат та Воєводина, Хорватія і Словенія, Трансільванія, Закарпатська Україна (Русинія).

³¹ Плекан Ю. Українські депутати австрійського парламенту (XIX – поч. XX ст.) / Юрій Плекан // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. – Чернівці : Руга, 2008. – Вип. 376–377. – С. 131–133.

* Зауважимо, що в Державній думі Російської імперії I скликання із 448 депутатів – 102 були українцями (майже кожен четвертий).

Згідно з положеннями 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. Він зберіг за собою 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 ставили за мету утворення незалежної Української держави. Усе це дало змогу створити патріотичну західноукраїнську політичну та культурну еліту. Зокрема, 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, незважаючи на значний опір польських та румунських політичних чинників, були представники українського народу. Перед розпадом Австро-Угорщини, аналогічно іншим народам імперії, українці були підготовлені 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.

Реально українці змогли скористатися перевагами парламентського режиму 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 здійснювалися за новим законом про введення загального виборчого права. Незважаючи на його прогресивність, зокрема було ліквідовано куріальну систему виборів, він був дискримінаційний стосовно 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 таких 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'єдналися в Український парламентський клуб. Останній став першою своєрідною організаційною формою діяльності українських парламентаріїв, що послідовно проводила політику захисту національних інтересів українців Австро-Угорщини.

Серед українців – членів австрійського парламенту двох його 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 Дністрянський, 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 професор Юліан Романчук (1842–1932).

• **Центральна Рада та Генеральний Секретаріат**

Після падіння царського режиму в Росії ліберали з Товариства українських поступовців разом із соціал-демократами на чолі із Симоном Петлюрою заснували 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 розглядалися питання про висунення кандидатів у гласні губернської земської управи, київської міської думи, заснування власного друкованого органу, використання українських прапорів, підготовку до всеукраїнської маніфестації, 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 Всеукраїнського національного конгресу. Поступово, тобто ще до скликання Всеукраїнського національного конгресу, у Центральній Раді почала визрівати ідея незалежності України та перетворення самої Ради на представницький орган усього українського народу. Пріоритет у цій справі, мабуть, належав створеній в Одесі у ті ж дні, що й Центральна Рада в Києві, українській організації під проводом С.Шелухіна. Саме її представник на засіданні Центральної Ради 10 березня 1917 р. виступив з 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 міністерств³².

³² Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – С. 52–53.

У квітні 1917 р. в Києві відкрився Всеукраїнський національний конгрес, який легітимізував Центральну Раду, значно оновив 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. Це була приблизно однакова кількість членів як від територій, так і від громадських та професійних організацій. Крім того, конгрес затвердив М.Грушевського на посаді Президента. Його заступниками стали В.Винниченко та С.Єфремов. Таким чином, Центральна Рада за станом на 8 квітня 1917 р. разом з головою і заступниками налічувала 118 осіб. Через кілька днів, застосовуючи метод кооптації, до цього списку включили ще п'ять осіб. Члени оновленої УЦР, обрані Всеукраїнським національним конгресом, мали затверджуватись або замінюватись на губернських з'їздах.

Національний Конгрес завершив формування Української Центральної Ради (далі – УЦР), надав їй статус крайового законодавчого органу. Виконуючи волю Всеукраїнського національного конгресу і всеукраїнських з'їздів, Центральна Рада 23 червня 1917 р. проголосила автономію України І Універсалом, у 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). За рішенням Центральної Ради було створено комітет – Малу Раду, якій підпорядковувався Генеральний секретаріат. Мала Рада 29 липня затвердила “Статут Генерального секретаріату”, де були випи-сані права і обов'язки першого уряду України.

Наприкінці липня 1917 р. за різними даними УЦР формально нараховувала від 798 до 848 депутатів (Павло Христюк наводить цифру – 822; за даними мандатної комісії VI Загальних зборів УЦР – 798, український історик Ісидор 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, Україн-

ської 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. З цих 822 осіб обрано Малу Раду в кількості 58 осіб, у якій національні меншини здобули 18 місць.

Фундатори української державності 1917 р. продовжували й орієнтацію на найсучасніші європейські зразки демократизму. Українські національно-демократичні партії намагалися кожен етап державотворчого процесу спрямовувати в правове річище. Це була їхня принципова позиція. Очевидною ж слабкістю ЦР від самого початку стала відсутність необхідної уваги до економічної складової державотворення і відповідних практичних дій. Ці проблеми постійно відкладалися “на потім”, до розв’язання їх спочатку загальноросійськими, потім українськими Установчими Зборами. А якщо їхнє розв’язання і декларувалося, то практичні дії гальмувалися як старою імперською адміністрацією, так і місцевими лідерами, які дуже часто вважали себе більш компетентними у конкретних проблемах, ніж центральна влада. Крім того, вважалося (свідомо чи несвідомо), що економічні проблеми розв’язуються самі собою зі зростанням рівня 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 “третьім шляхом” між соціалізмом і капіталізмом. Це немалою мірою також наклало відбиток на подальший розвиток держави³³.

Центральна Рада 20 листопада 1917 р. 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”. У третьому Універсалі ставиться мета: “Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими помогли 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

³³ Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставряні, Л. Шкляр. – К. : Генеза. – С. 312–313.

свободи: слова і друку, совісті, зборів, профспілок³⁴. Через кілька днів був оприлюднений закон, у 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. Наприкінці тексту Універсалу оголошується дата виборів до Українських Установчих Зборів, які планувалися на 9 січня 1918 р., а день їх скликання – на 22 січня того ж року³⁵.

Узагалі Законодавча робота Центральної Ради була достатньо інтенсивною. Лише у 1917 р. вона прийняла низку важливих законів, зокрема про створення суду в Україні іменем УНР; про вибори до установчих зборів УНР; про амністію; про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР; про утворення Генерального Суду; про апеляційні суди в УНР; про прокурорський догляд; про шкільне правління; про державні кошти УНР; про головну скарбницю УНР; про Український державний банк; про скасування Дворянського і Селянського банків; про цукрову монополію.

Згодом Центральна Рада почала втрачати зв'язок із масами, сперечатися щодо меж своїх повноважень, нехтуючи такими нагальними проблемами, 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 проголосили Радянську Українську Республіку.

Одночасно почалася інтервенція російських більшовиків на Україну. Тим часом Центральна Рада видала Четвертий (останній) універсал, який був складений у ніч з 24 на 25 січня 1918 р. Саме в ньому проголошувалося, 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

³⁴ *Рогожин А. Й.* Центральна Рада і її правові акти / А. Й. Рогожин, В. Д. Гончаренко // Вісн. Акад. правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 42.

³⁵ *Грабовський С.* Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставряні, Л. Шкляр. – К. : Генеза. – С. 325.

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 збори України та місцеві органи самоврядування.

Всенародні збори – Вищий законодавчий орган УНР, який обирався загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням усіх громадян України.

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 й політичні права, на основі рівного, загального, таємного голосування за пропорційною системою (від 100 тис. виборців обирався один депутат терміном на три роки). За свою роботу депутати мали 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 захищатися³⁶.

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 у період проголошення автономії – до 3 липня 1917 р., ні у період “дозволеної”, але обмеженої автономії – до 7 листопада 1917 р., ні у період “повної” автономії –

³⁶ *Светова С. М.* Практика парламентаризму : посібник / С. М. Светова. – К. : Заповіт, 1997. – С. 7.

до 11 січня 1918 р., ні у період самостійності – до 1 березня 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

Делегати з'їзду Ліги землевласників, яких нараховувалось 6500 осіб, 29 квітня 1918 р. проголосили гетьманство. До влади в Україні приходять колишній царський генерал Павло Скоропадський, якого обирають гетьманом, і в Україні встановлюється так званий “гетьманат”. Більшість партій та верств населення відмовили Центральній Раді та її Раді Міністрів у підтримці, тому переворот пройшов майже без пострілів та крові.

П.Скоропадський відразу змінив “Українську Народну Республіку” на “Українську Державу”. Вже в перших офіційних документах – Грамоті до всього українського народу від 29 квітня 1918 р. та у Законах про тимчасовий державний устрій України – гетьман неодноразово підкреслював, що в Україні будується правова держава.

“Законодавчі акти про тимчасовий устрій України” склалися з 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 П.Скоропадського була зосереджена як виконавча, так і законодавча влада. Виконавча влада належала також уряду – Раді Міністрів, яку очолював отаман, який призначався гетьманом, але уряд був повністю підконтрольний і підзвітний гетьману. Отже, Україна за П.Скоропадського набула рис монархічного правління.

У цей період Гетьману належало право: видавати закони, призначати кабінет, управляти зовнішньою політикою; військовими справами; бути верховним суддею країни.

Прихильники гетьманату стверджували, що гетьман є уособленням національно-історичних традицій українського народу.

Гетьманська держава, хоча і проіснувала лише сім з половиною місяців, проте здобула широке міжнародне визнання, установивши дипломатичні зв'язки з Німеччиною.

За час свого правління Гетьманська влада оприлюднила близько 500 законодавчих актів. Досить часто постановам, розпорядженням окремих міністрів і міністерств надавалася сила законів. Закони вступали в дію лише після підписання їх гетьманом.

Коли 14 листопада 1918 р. П.Скоропадський проголосив Акт федерації про об'єднання з майбутньою найбільшовицькою російською державою, опозиція на чолі з В.Винниченком і С.Петлюрою підняла повстання.

• **Відродження УНР. Директорія**

У грудні 1918 р. П.Скоропадський зрікся влади. На зміну гетьманату прийшла *Директорія*, створена на таємних зборах Українського Національного Союзу, Селянської спілки і командирів січових стрільців.

Головою Директорії став соціал-демократ В.Винниченко. Від січових стрільців у члени Директорії було висунуто соціал-демократа С.Петлюру, який обійняв посаду головного отамана військ УНР. Його обрали заочно. Представником Селянської спілки в Директорії став проректор Київського державного українського університету, професор геології Ф.Швець, за партійною належністю – член УПСР. До складу Директорії ввійшли також адвокат, соціаліст-самостійник П.Андрієвський і керівник профспілки залізничників, безпартійний А.Макаренко. Директорія створювалася з конкретною метою – для ліквідації гетьманського режиму. Після цього передбачалося заново визначити форму державної організації УНР³⁷.

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”, тобто до курсу на владування у самостійній державі селян, робітників та трудової інтелігенції.

Директорія відновила Українську Народну Республіку. Але проіснувала вона не довго, після розквіту анархії та громадянської війни Україна знову стала підпорядковуватися більшовицькій Росії.

На початку 1919 р., коли означилися перші успіхи у боротьбі більшовиків з Директорією, постало питання про формування в Україні органів радянської державності.

3.4. Формування в Україні органів радянської державності

• **Вищі органи влади в Україні в 1919–1937 рр.**

Установлення радянської влади на території України стало можливим 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 ре-

³⁷ Коваль М. В. Історія України / М. В. Коваль, С. В. Кульницький, Ю. О. Курносів. – К. : Райдуга, 1992. – С. 218.

волюційного 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 частиною єдиного радянського комплексу на терені колишньої Російської імперії. Так, щойно утворена в Харкові радянська УНР проголосила себе “федеративною частиною російської Республіки”, а другий радянський уряд в Україні – Тимчасовий робітничо-селянський – у січні 1919 р. висловився 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, якою декларувалась самостійність республіки і стверджувалось її членство в радянській федерації.

Найвищим органом державної влади УСРР з грудня 1917 р. і до прийняття Конституції УРСР 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.

Своїми законодавчими актами **Всеукраїнський з'їзд Рад** визначав основні напрями діяльності центральних і місцевих органів Української влади. Його рішення мали директивний характер, найвищу юридичну силу. Підзвітними з'їздові були ВУЦВК і РНК УСРР. Однак 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. Такий правовий статус Всеукраїнського з'їзду Рад було зафіксовано в Конституції УСРР 1929 р. Проте на початку 1930-х рр.

компетенція з'їзду помітно звузилася. Непомірне зростання ролі й 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 зїзду Рад – ці функції перебрали 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 декоративними 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 мав звітувати перед ВУЦВК, його Президією, союзними органами. З утворенням СРСР склалася своєрідна система галузевого управління в усіх союзних республіках, у тому числі УСРР.

У 1937 р. було прийнято Конституцію УРСР, згідно з якою назву держави було змінено з Української Соціалістичної Радянської Республіки на Українську Радянську Соціалістичну Республіку. Ця конституція була створена на зразок Конституції СРСР 1936 р., що й обумовило уніфікацію вищих органів державної влади.

З прийняттям нової Конституції УРСР закінчилася майже двадцятирічна історія Всеукраїнських з'їздів Рад, ЦВК Рад України, ВУЦВК Рад, ВУЦВК, ЦВК УСРР як вищих радянських представницьких органів. Вищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада УРСР³⁸.

• **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 блоку комуністів і безпартійних. Загалом було обрано 304 депутати.

Перша сесія ВР відбулася 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, прийма-

³⁸ Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – С. 204.

лися законодавчі акти, затверджувались державний бюджет республіки, укази Президії Верховної Ради УРСР.

За 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; Партийна група Верховної Ради УРСР; Слідчі та ревізійні комісії; Постійні комісії Верховної Ради УРСР – мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень³⁹.

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. У Конституції 1937 р. були такі елементи поділу влади:

- 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.

Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади УРСР був Раднаком, який утворювався Верховною Радою. Він об'єднував і спрямовував роботу наркоматів республіки, координував діяльність уповноважених загальносоюзних наркоматів, керував виконкомом обласних Рад депутатів трудящих.

У роки 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. У червні 1943 р. був прийнятий Указ Президії ВР УРСР “Про відстрочку виборів до Верховної Ради УРСР”, згідно з яким вибори відклалися на один рік, а строк повноважень ВР УРСР і скликання продовжувався.

Рада утворювала постійні і тимчасові комісії. До 1957 р. у ВР УРСР діяло чотири комісії: законодавчих передбачень, бюджетна, мандатна та закордонних справ.

У 1947 р. була обрана ВР УРСР II скликання.

Упродовж 1940–1950-х рр. законотворчість фактично зводилася до удосконалення окремих статей Конституції та вже чинних

³⁹ *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – С. 68.

законів УРСР, які в основному стосувалися діяльності органів державної влади.

Формально Рада обиралась безпосередньо громадянами УРСР шляхом таємного голосування на загальних прямих виборах (один депутат від 100 тис. виборців), але фактично вибори відбувалися під жорстким контролем правлячої комуністичної партії. Строк повноважень був чотири роки. Серед депутатів члени компартії становили 62–69% від загальної кількості.

Наприкінці 1950-х рр. законодавча діяльність ВР активізувалася, що було зумовлено необхідністю проведення розпочатих 1-м секретарем ЦК КПРС Микитієм Хрущовим реформ у радянській системі влади.

У 1959 р. обговорювалися проекти законів про судоустрій, а також цивільний, цивільно-процесуальний, кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси. Загалом у 1960-1970-х рр. законотворчість розширюється, інтенсифікується кодифікація республіканського законодавства.

Так, у 1968 р. ВР УРСР прийняла Закон “Про сільську і селищну Раду народних депутатів”, який значно поживив діяльність цих низових представницьких органів.

У червні 1969 р. приймається Кодекс про шлюб і сім’ю, у липні 1970 р. – Земельний кодекс, у червні 1972 р. – Водний кодекс та ін. Кодифікація законодавства, що здійснювалася 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, що приймалися 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 вже називався “Рада Міністрів”. Але новим було те, що було закріплено статус КПРС як керівної і спрямовуючої сили, що у такий спосіб легітимізувала її діяльність у політичній системі радянської держави. Ст. 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. КПРС існує для народу й служить народові”.

Конституція УРСР 1978 р. радикально не змінила правового статусу Верховної Ради. Однак були запроваджені деякі нововведення. Проголошувалося, зокрема, що всі ради народних депутатів – Верховна, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні й

сільські становлять єдину систему органів державної влади. Було посилено вплив ВР на місцеві ради. Склад ВР збільшився до 650 депутатів, строк повноважень – до п'яти 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 республіканським органами.

Упродовж 1940–1980-х рр. не залишалася незмінною ні кількість виборців, ні кількість депутатів, що зумовлювалось 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 в межах 415–469 осіб, то в IX–X скликаннях їх чисельність зросла до 570–650 осіб. Загалом же їх кількість зросла з 1947 р. по 1985 р. на 235 осіб, або в 1,5 раза. Причому чисельність депутатів зростала більш прискореними темпами порівняно із зростанням чисельності населення⁴⁰.

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% депутатів⁴¹.

Віковий ценз 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-річного 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 один відсоток. Водночас з II до X скликання з 13,3% до 38,3%, або на 24,8%, зросла кількість депутатів, яким було за 50 років⁴².

Діяльність Верховної Ради УРСР I–II скликання базувалась на вимогах радянського часу. Її робота перебувала під контролем ЦК КПУ, а сама вона не була постійно діючим органом, збиралася на

⁴⁰ Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина XX ст.) / В. Даниленко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – К., 2010. – Вип. 36. – С. 88–125.

⁴¹ Кравченко В. Державотворення в Україні. Історія та сучасність / В. Кравченко, Ю. Титаренко. – Донецьк, 1998. – С. 17–19.

⁴² Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина XX ст.) / В. Даниленко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – К., 2010. – Вип. 36. – С. 88–125.

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 ВР з іншими видами діяльності. Законодавча робота не була продуктивною та не відзначалася активністю, що об'єктивно принижувало конституційний статус ВР УРСР.

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 у 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.

3.5. Становлення сучасного парламентаризму в Україні

• Проголошення незалежності України

Найвагомішими документами та актами політичного значення, ухваленими Верховною Радою УРСР XII скликання, стали: “Декларація про державний суверенітет Української РСР” від 16 липня 1990 р. та “Акт проголошення незалежності України” від 24 серпня 1991 р.

Після прийняття Акта проголошення незалежності України Верховна Рада УРСР перетворилася на **Верховну Раду України**.

З проголошенням незалежності України виникла гостра потреба в радикальних змінах організації та функціональних вимірах Верховної Ради, без чого становлення, розвиток, зміцнення молоді держави в нових історичних умовах неможливе. Здобуття Україною незалежності сприяло пошуку дійсно оптимальної форми державного правління.

Реалізуючи положення Декларації про державний суверенітет, Верховна Рада урочисто проголосила незалежність України та створення самостійної української держави – України. Акт проголошення незалежності України повторював Декларацію про державний суверенітет щодо неподільності й недоторканності території України. Разом з тим на відміну від Декларації, яка проголошувала верховенство Конституції та законів України, Акт передбачав, що на території України мають чинність виключно Конституція і закони України. Відповідно до Акта проголошення незалежності України Верховна Рада 12 вересня 1991 р. прийняла Закон України “Про право-

наступництво 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 було також визначено державний кордон України, визнано громадянами України всіх осіб, які постійно проживали на її території за станом на 24 серпня 1991 р.⁴³

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”⁴⁴. Тим самим було офіційно зафіксовано відмову від засад повновладдя Верховної Ради, закріпленого ст. 97 Конституції УРСР 1978 р.⁴⁵

У новій Конституції України (1996 р.) були закладені вищеведене 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”.

⁴³ Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – С. 271.

⁴⁴ Декларація про державний суверенітет України // Етнополітика в Україні: док. та матеріали. – К., 1998. – С. 9.

⁴⁵ Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1978. – № 31. – С. 429.

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 і виконавчою гілками влади.

Доктрина поділу влади не одне століття підтверджувала свою дієвість як інструмент політичного управління державними справами. На межі ХІХ–ХХ ст. відомий російський державознавець М.Коркунов з цього приводу зазначав, що “трійчастий поділ функцій державної влади на законодавство, виконання, суд видається значно вдалішим за всі новітні його відозміни”⁴⁶. 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 акту владарювання обов’язково різними органами, так щоб вони стримували один одного”⁴⁷. Цей погляд значною мірою відбивав тенденцію, що вже тоді окреслилася в практиці державного будівництва зарубіжних країн.

Щодо розвитку та пошуку оптимальної моделі виборчої системи, то в Україні трансформація цієї системи, що розпочалася у 1990 р., й досі не завершена. Вибори до Верховної Ради ХІІІ (ІІ) скликання в 1994 р. відбувалися за тією самою схемою, що і попередні в 1990 р. А вже вибори до Верховної Ради ХІV (ІІІ) 1998 р. та вибори до Верховної Ради ХV (ІV) скликань 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.

• **Політична реформа 2004 р.: історія питання**

У 2004–2005 рр. відбувся черговий етап конституційної реформи в Україні, що стосувався і парламентаризму.

Для подолання кризових явищ 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України приймає Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. Даний закон був спрямований на певний перерозподіл повноважень та коригування статусу вищих органів державної влади в Україні.

⁴⁶ Коркунов Н. М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Государство и его элементы / Н. М. Коркунов. – СПб., 1906. – Ч. 1. – С. 41.

⁴⁷ Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – СПб., 1904. – Т. 1. – С. 369.

Закон на основі проекту Петра Симоненка та Віктора Медведчука про зміни до Конституції (про політичну реформу) передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.

Що стосується Верховної Ради України, то новели були такі.

Строк повноважень Верховної Ради України було встановлено у п'ять років.

Було визначено, що народні депутати України не можуть 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.

Зазначено, що у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Розширено перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України, зокрема:

- якщо протягом двадцяти 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 України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції.

Установлено, що повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Було конкретизовано, у яких випадках дострокового припинення повноважень народного депутата приймається рішення Верховною Радою України, а у яких – судом.

Доповнено, що у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Визначено, що у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Додано наступне: порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради 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 депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією.

Розширено коло повноважень Верховної Ради України:

– призначення за поданням Президента 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, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

- призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;
- прийняття Регламенту Верховної Ради України;
- установлення державних символів України;
- звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;
- затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Із суб'єктів законодавчої ініціативи виключено Національний банк України.

До суб'єктів, які можуть ініціювати розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, додано Президента України.

Доповнено, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом останньої сесії Верховної Ради України.

У ст. 89 Конституції України закріплено контрольну функцію Верховної Ради України.

Конкретизовано права Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України:

- протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 цієї Конституції;

- протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України.

Установлено, що рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Зазначено, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст. 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

Таке збільшення повноважень Верховної Ради України дає змогу зробити висновок про перехід України від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської. Однак 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України "Про внесення змін до Конституції України"

від 8 грудня 2004 р. і Конституцію України було приведено до попередньої редакції 1996 р. Відповідно й Верховній Раді України було надано попередні повноваження.

• Дискусії щодо парламентських виборів (2010 р.)

Після ухвалення Конституційним Судом рішення про повернення Конституції в редакції 1996 р. виникла дискусія про те, коли мають пройти чергові парламентські вибори, оскільки редакція Основного Закону 2004 р. передбачала, що вони проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень парламенту, а за конституцією 1996 р. – в останню неділю березня четвертого року повноважень.

Опозиційні сили досі виступали за проведення чергових виборів Верховної Ради у 2011 р. Однак голосування у Раді засвідчило, що частина депутатів від опозиції змінила свої погляди на цю проблему.

Згідно з даними парламентського сайту, за внесення змін до Конституції від фракції “БЮТ-Батьківщина” проголосували депутати О.Бабаєв, Р.Богдан, І.Куровський, П.Мовчан, В.Павленко, А.Семинога, А.Яценко. За словами опозиціонерів, парламент під час голосування за зміни до Конституції щодо термінів проведення виборів порушив положення чинного Основного Закону, оскільки щонайменше 25 осіб, картки яких були використані у голосуванні за внесення змін до Конституції, були відсутні у сесійній залі.

Верховна Рада внесла зміни до Конституції України, закріпивши окремою нормою проведення чергових виборів парламенту в останню неділю жовтня 2012 р., а Президента – в останню неділю березня 2015 р. За ухвалення в цілому відповідного законопроекту проголосували 310 депутатів за мінімально необхідних 300.

Проблема оптимізації вітчизняної виборчої моделі залишається вельми актуальною. Аналіз різних виборчих систем, недоліків і переваг виборчих моделей, апробованих в Україні, визначення завдань, які покладаються на виборчу систему, конче потрібний для визначення напрямів реформування вітчизняного виборчого законодавства.

Відчувається брак теоретичних узагальнень досвіду виборчих кампаній (насамперед парламентських, хоча й вибори до місцевих рад також є недостатньо вивчені та проаналізовані), що відбувалися в Україні за роки незалежності й були проявом трансформаційного розвитку суспільства, пошуку ним оптимальної форми волевиявлення народу. Зміна моделей виборчих систем від мажоритарної до змішаної, а від змішаної – до пропорційної свідчить про динаміку політичного розвитку суспільства до демократії. Зараз назріла нагальна потреба в поверненні до мажоритарної чи хоча б до змішаної системи

виборів, про що свідчать основні результати останніх виборів до місцевих рад.

Міжнародні спостерігачі визнали вибори до місцевих рад в Україні такими, що відбулися.

Вибори 2010 р. до органів місцевого самоврядування ще раз підтвердили необхідність вироблення дієвого виборчого механізму. Назріла нагальна потреба повернення до змішаної системи виборів. Перехід від мажоритарно-пропорційної до пропорційної системи на сьогодні ускладнюється відсутністю структурованості українського суспільства. Зміни виборчого законодавства необхідні як на законодавчому, так і на нормотворчому рівні. Адже сьогодні українські реалії доводять, що виборча система впливає на всі інститути держави та суспільства, державне управління, політичну систему країни, визначаючи таким чином напрям розвитку країни до демократії.

ВИСНОВКИ

1. Становлення і розвиток парламентаризму в Україні історично здійснювались у руслі загальносвітових процесів і за напрямками, пов'язаними з українським державотворенням.
2. Виборне представництво “народу” через державні органи було вперше більш-менш масштабно здійснене за часів станово-представницької феодальної монархії. Саме ці часи треба вважати реальною передісторією світового парламентаризму. Однак історія української державності з об'єктивних причин не знала періоду станово-представницької монархії. Водночас історичні джерела містять багато свідчень про те, що виборний, і тому представницький характер мали деякі з козацьких рад часів існування Запорозької Січі й державного утворення, відомого як Гетьманщина (XVII–XVIII ст.). Відповідний період треба вважати періодом передісторії парламентаризму в Україні.
3. Початок історії парламентаризму в Україні можна певною мірою пов'язувати з другою половиною XIX ст. Саме тоді розпочався процес формування ідеології парламентаризму на українських теренах. Тоді ж були утворені чи не перші офіційні представницькі інституції – крайові сейми Галичини і Буковини. Однак необхідно враховувати, що ці сейми були інституціями не України, а іноземної держави. Про безпосередній початок історії парламентаризму в Україні необхідно говорити у зв'язку з власне українським державотворенням.

4. Започаткування практики парламентаризму відобразило утворення і діяльність установ представницького характеру, які у період визвольних змагань 1917–1920 рр. здійснювали певні державно-владні функції. Чи не найвідомішою з таких установ була Українська Центральна Рада. Проте ні Українська Центральна Рада, ні інші установи представницького характеру періоду визвольних змагань не були “класичними” парламентами, адже відповідне політичне представництво не мало традиційного для парламентів засобу вираження через прямі вибори. Звичайно відповідні вибори мали непрямий і так званий корпоративний (куріальний) характер. Тому згадані установи можна вважати установами територіально-корпоративного політичного представництва.

5. До практичного втілення ідеології парламентаризму на українських теренах можна віднести “конструювання” так званих передпарламентів і парламентів на рівні конституційних проектів і конституційних за призначенням актів, оприлюднених чи введених в дію у період визвольних змагань. Зміст цих проектів і актів засвідчував намір побудувати організацію і діяльність відповідних представницьких установ і органів на засадах, притаманних тогочасному парламентаризму. Водночас він підтверджував той факт, що державно-правовий розвиток України відбувався у річищі прогресивної теорії і практики парламентаризму. Однак з відомих причин цей розвиток не набув свого завершення, хоча сформував певні тенденції, які, врешті-решт, знайшли вияв у змісті сучасного конституційного процесу. Саме такий висновок можна зробити, порівнявши конституційні проекти періоду визвольних змагань з конституційною нормотворчістю 90-х, 2004 та 2010 р. Відповідна порівненість підтверджує наступність в оцінці явища парламентаризму в Україні, зв’язок між його історією і сьогоденням.

Контрольні запитання та завдання

1. Назвіть підходи, які використовують українські вчені при дослідженні питань становлення вітчизняного парламентаризму.
2. Охарактеризуйте етапи становлення представницької влади в Україні.
3. Назвіть давні форми народовладдя і представницької влади.
4. Назвіть особливості законодавчої влади за Гетьманату.
5. Розкрийте особливості влади часів Директорії.
6. У чому схожість сеймикового правління з парламентським?

7. Чому період існування представницьких органів влади в Україні XIV–XVII ст. отримав назву “шляхетський парламентаризм”?
8. Охарактеризуйте основні ознаки представництва радянського типу.
9. Які Ви знаєте основні етапи становлення сучасного парламентаризму?
10. Окресліть місце парламентів у системі вищих органів державної влади.
11. Розкрийте сутність парламентаризму як явища суспільного життя.
12. Які Ви знаєте моделі сучасного парламентаризму?
13. Надайте характеристику парламенту України.

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Ідеї народного представництва, конституціоналізму і парламентаризму у вітчизняній політичній думці.
2. Особливості організації та діяльності радянських представницьких установ на основних етапах розвитку радянської держави та радянської України.
3. Верховна Рада в системі органів державної влади в Україні.
4. Етапи розвитку парламентаризму в українській історії.
5. Парламент і виконавча влада: проблема взаємодії у транзитних суспільствах.

Тематика магістерських робіт

1. Емпірико-аналітична модель наукового пізнання в дослідженні політичної еліти.
2. Гуманізація політичного впливу на маси.
3. Вплив горизонтальної і вертикальної мобільності на формування політичної еліти.
4. Роль опозиційної української еліти в державотворчих та парламентському процесі.

Список рекомендованої літератури

1. Бандурка О. Парламентаризм в країні: становлення і розвиток : монографія / О. Бандурка, Ю. Древаль. – Х., 1999. – 288 с.
2. Верховна Рада України : інформ. довід. / авт.-упоряд. В. О. Зайчук. – Вип. 3. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 254 с.
3. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики : зб. / редкол. : М. Рябець та ін. – К., 2001. – 360 с.
4. Заруба В. М. Історія держави і права України / В. М. Заруба. – К. : Істина, 2006. – 416 с.
5. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія / В. Журавський. – К., 2001. – 248 с.
6. Історія держави і права України : підручник / за заг. ред. А. С. Чайковського. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 512 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. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К., 2000. – 414 с.
9. Українократія – українська політична альтернатива. Політологічне есе. – Львів : Вид. Мосейчука В.В., 2011. – 80 с.
10. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 352 с.
11. Політологічний енциклопедичний словник. А – Я / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Укр. асоціація політологів ; за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. ; упоряд. В. П. Горбатенко. – 2-е вид., допов. і переробл. – К. : Генеза, 2004. – 735 с.
12. Реєнт О. Розвиток парламентаризму в Україні / О. Реєнт ; Ін-т історії України НАН України. – К., 2005. – 125 с.
13. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – 368 с.
14. Яковенко Н. Паралельний світ. Дослідження з історії уявлень та ідей в Україні XVI-XVII ст. / Наталя Яковенко. – К. : Критика, 2002. – 416 с.

РОЗДІЛ 4. ОСНОВИ ВИБОРЧОГО ПРАВА

- 4.1. Загальна характеристика інституту виборів
- 4.2. Розвиток виборчого законодавства України
- 4.3. Правове регулювання виборчого процесу в Україні

Основні поняття: “вибори в Україні”, “конституційно-правовий інститут виборів”, “виборчий процес”, “виборча система”, “виборче право”, “виборчий бюлетень”, “передвиборча агітація”, “опосередковані вибори”, “багатоступеневі вибори”, “виборчі дільниці”, “виборчий округ”, “суб’єкт виборчого процесу”, “принципи виборчого права”.

4.1. Загальна характеристика інститутів виборів

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 здійснюватися у формі прямого (безпосереднього) народовладдя, під яким розуміється безпосередня 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.

Можна із впевненістю сказати, що інститут виборів та самі вибори мають дуже давнє коріння, адже вибори були відомі вже первіснообщинному ладу. В умовах первіснообщинного ладу вибори як найпростіша форма народовладдя здійснювалися у вигляді своєрідних загальних зборів тієї чи іншої спільноти людей (наприклад коли на загальних зборах того або іншого роду обиралися старійшини). Виборчі процедури широко застосовувалися у перших державних утвореннях на теренах Європейського континенту – у Стародавній Греції, Римській імперії тощо (наприклад в античних містах-державках у вигляді народних зборів, у яких мали право брати участь лише громадяни, крім рабів, які не те що громадянами, іноді навіть людь-

ми не вважалися). Проте із ускладненням суспільних відносин класичні зразки прямого народовладдя були забуті або відкинуті – через укрупнення держав та збільшення кількості населення у них здійснення таких всенародних зборів (виборів) стало неможливим навіть із технічної точки зору. Крім того, подібні зразки народної демократії все частіше ставали перешкодою на шляху реалізації інтересів тодішньої панівної верхівки суспільства, тому на деякий час були забуті. Пізніше, в епоху середньовіччя, окремі елементи виборчих процедур стали знову затребуваними. З часом процедура виборів ускладнювалася.

Наприкінці XVIII ст. було розроблено класичну теорію виборів, основні ідеї якої зводяться до визнання того, що суверенітет невід'ємно належить народу, який є джерелом будь-якої влади. Народ доручає здійснення влади своїм представникам (депутатам), яких визначає шляхом проведення демократичних виборів. Кожен депутат законодавчого органу представляє всю націю, а не тільки округ, від якого його обрано, тому депутат має бути незалежним від своїх виборців під час виконання своїх повноважень. Цими ідеями керуються й нині. Отже, вибори розглядаються як механізм передачі влади від виборців до тих, кого вони обирають, механізм делегування громадянами владних повноважень своїм представникам.

На території сучасної України інститут виборів має досить давню історію. Так, уже у древніх слов'янських племен проглядаються окремі елементи цього інституту – це й виборність вождів племен, і знамениті “народні віче”, на яких вирішувалися найважливіші питання життя спільноти (війни чи миру тощо). Окремо у цьому плані слід відзначити періоди утворення, існування та розпаду на окремі князівства Київської Русі, у період яких хоч і не існувало структурованих форм демократичного народовладдя, проте принципи виборності набули загального характеру. Подальший розвиток інституту виборів в Україні тісно пов'язаний з існуванням Гетьманської держави, Запорозької Січі та Слобідської України. Цим квазідержавним утворенням значною мірою притаманні ознаки однієї й тієї самої форми державного правління – ознаки демократичної республіки, адже фактично носієм суверенної влади у них виступав український народ, який практично всі державні інституції формував шляхом виборчих процедур (обрання гетьмана, генеральної старшини, генерального писаря, генерального судді тощо). У 1710 р. світ отримав перший зразок правового документа, який мав усі ознаки конституційного документа (фіксував принципи діяльності органів державної влади, порядок, терміни й періодичність скликання вищого державного представницького органу тогочасної держави – Генеральної ради тощо), так звану “Конституцію Гетьмана Пилипа Орлика” – акт під

назвою “Правовий Уклад та Конституції відносно прав і вільностей Війська Запорізького”, що так і не був реалізований у суспільному житті. Однак лише цього достатньо, щоб стверджувати, що становлення інституту виборів в Україні пройшло складний та довгий шлях, а український народ зробив свій суттєвий внесок до скарбниці загальнолюдських надбань, таких як безпосередня демократія, народовладдя, розвиток громадянських свобод тощо.

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 з 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 особливої 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 у політичній 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 мають виражати волю народу, волю всіх і кожного. У свою чергу, право і законодавство визначаються та

формується через різноманітні форми народовладдя – безпосередню і представницьку демократію. Інститут виборів як одна із підвалин будь-якого демократичного суспільства знаходить своє відображення у 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, щодо якого розроблені й 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 знаходить різне 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 у ході 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 іноді поділяють на активне, пасивне та номінаційне виборче право. 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, спосіб 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.

• **Основні види виборчих систем**

Саме виходячи із вузького розуміння змісту поняття “виборча система” у законодавстві більшості держав Європи та у законодавстві більшості демократичних держав світу закріплені та використовуються три основні види виборчих систем, які відрізняються між собою окремими особливостями процесу голосування та установаження результатів голосування. Це:

- мажоритарна виборча система;
- пропорційна виборча система;
- змішана (мажоритарно-пропорційна або пропорційно-мажоритарна) виборча система.

Мажоритарна виборча система. Ця система є найдавнішою 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 у 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 округу та визнання обраною особи, яка отримала найбільшу кількість голосів виборців. З огляду на застосування мажоритарної системи виборчі округи найчастіше бувають одномандатними, хоча іноді трапляється варіант із багатомандатними округами.

Однією із модифікацій мажоритарної виборчої системи є так звана “англійська” модель мажоритарної системи *відносної більшості*, яка традиційно застосовується у Великобританії, країнах Британської Співдружності та низці інших країн світу. Ця система передбачає обрання того кандидата, який набрав найбільше голосів із усіх претендентів, що балотувалися в одномандатному окрузі. У разі, якщо два або більше кандидати набрали однакову кількість голосів, то залежно від країни та обраною 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 всіх виборців, які голосували проти зазначеного кандидата, не враховуються. Прикладом можуть слугувати позачергові вибори міського голови міста Кіровограда у 2006 р., коли за переможця виборів проголосувало близько восьми із половиною тисяч виборців із понад ста восьмидесяти п’яти тисяч 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 тлі низької виборчої активності (явки) виборців, в окремих округах публічних осіб так і не вдається обрати.

Так, 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 у 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 сімдесят одному окрузі із 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, доки 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 з огляду на недостатню виборчу активність громадян. Прикладів її застосування не так багато. Так, наприклад, кандидатів 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 у 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 у багатомандатних виборчих округах (які, наприклад, включають ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю або є загальнонаціональними). Вперше запроваджена у 1889 р. в Бельгії, нині у різних модифікаціях використовується у близько шестидесяти країнах світу. Загальною тенденцією розвитку виборчих систем ХХ ст. був рух до системи пропорційного представництва все більшої кількості держав світу.

Під час 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 виборчому 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.

У разі застосування системи *преференцій* 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, хто отримав найбільшу кількість преференцій. У разі рівності кількості преференцій у кількох кандидатів від партії перевагу віддають тому, хто займає вище місце у 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 у другому – за системою преференцій. Такі системи практикуються в багатьох країнах світу, зокрема Швейцарії, Австрії, Італії.

Згідно з іншою класифікацією, ураховуючи особливості пропорційної виборчої системи, іноді виділяють такі різновиди напівжор-

стких 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 стількох кандидатів, скільки заміщується мандатів). Особливим різновидом пропорційної виборчої системи є ірландська система голосу, що передається: 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 з жорсткими списками має свої переваги: під час голосування обирається передусім політична платформа і програма майбутньої діяльності партії; дана 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 виборчих колегіальних органах; скорочує кількість “неврахованих” голосів виборців (тобто навіть за умови використання 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 змогу забезпечити представництво меншості у 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 невідомих, некомпетентних, непопулярних політиків; може мати місце слабкий зв’язок обраних депутатів із виборцями; спостерігається деяка (іноді надмірна) залежність депутата від фракції; у колегіальному органі (парламенті) може бути утворена велика кількість фракцій, які змагаються між собою, що може негативно 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 у процесі формування списків тощо.

На відміну від цього, система преференцій дає змогу розширити сферу волевиявлення саме виборців, оскільки виборці 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 викликане необхідністю подолати вади системи жорстких списків і преференцій.

Ще однією “обтяжливою” обставиною під час запровадження 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 коефіцієнту. Оскільки кількість місць, відведених для окремого списку, є загальною кількістю голосів, отриманих за цим списком, завжди залишаються кілька голосів. Ці голоси є залишком (або надлишком), що враховується аж до логічного завершення розподілу голосів виборців. Виборчий коефіцієнт (виборча квота, виборчий метр) – це дільник, що використовується для визнання кількості місць, які отримує 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 не представлених голосів, відкладених від першого розподілу, і т. д., доки 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 т. д., доки всі місця не будуть розподілені.

Існують інші методи обрахування надлишків.

З метою запобігання швидкому збільшенню кількості дрібних, непередставницьких партій за пропорційними системами виборів запроваджують виборчий поріг (або бар'єр), який полягає в тому, що для участі у 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 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 вибори системи також часто застосовуються в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем або необхідно досягти компромісу між принципом представництва у 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 під час формування колегіального представницького органу або його окремих частин (палат) різних виборчих систем. У широкому значенні – передбачає “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 під час застосування 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 в 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 кількості 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 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.

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 та 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.

• **Базові принципи виборчого права**

Як правило, у конституціях більшості демократичних країн серед основоположних принципів виборчого права згадуються такі принципи – загальні, рівні, прямі або непрямі вибори з огляду на забезпечення таємного способу голосування. Інші виборчі правила більш детального та конкретного регулювання виборчого права зазвичай, віднесені до регулювання спеціально ухваленими у рамках конституцій законами.

Можна стверджувати, що *принципи виборчого права* – це аксіоматичні загальновизнані демократичні умови визнання та здійснення виборчого права, які у своїй сукупності забезпечують реальний характер народного волевиявлення, і, як наслідок, легітимність виборчих органів та осіб публічної влади.

Характерно, що принципи виборчого права знаходять своє закріплення не лише у національних конституціях багатьох держав, а й у міжнародно-правових документах. Так, ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлює, що воля народу має бути основою влади Уряду, ця воля повинна проявлятися у 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 об-

раним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права під час таємного голосування й 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).

Принцип загального виборчого права. На сучасному етапі розвитку виборчого права у 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, котрі 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 ч. 6 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 громади¹.

Щодо 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 Украї-

¹ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31.

ни, 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 с. 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 вісімнадцять років².

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 у встановленому законом порядку. Зазначене обмеження діє на всіх видах виборів – Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Щодо виборів Президента України, то законодавством України вводиться низка додаткових обмежень загального виборчого права. Так, ч. 5 ст. 9 Закону України “Про вибори Президента України” вводиться обмеження, відповідно до якого Президентом України не може бути висунута та обрана особа, яка двічі підряд займала цей пост. Крім цього, ч. 6 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 повноважень³.

Принцип вільних виборів. Цей принцип є загальноновизнаним у демократичному світі, відповідає міжнародним стандартам та виступає однією з ознак демократичних держав. Принцип вільних виборів означає, що кожен виборець самостійно, без будь-якого зовнішнього впливу чи тиску, виходячи із власних переконань, життєвого 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.

² Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України : прийнятий 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31.

³ Про вибори Президента України : Закон України : прийнятий 5 берез. 1999 р. № 474-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999.– № 1.

Дотримання цього принципу є важливою умовою визнання виборів такими, що відбулися, дійсними, а обрані на цих виборах представницькі органи або посадові особи – легітимними. У ст. 71 Конституції України закріплено цей принцип та зазначено, що вибори до органів державної влади та 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 під час голосування. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється. Ця ж 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 отримало назву “абсентеїзм”, суть якого полягає в тому, що через негативне ставлення до участі у виборах громадяни виражають 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 3 000 шилінгів, а в разі несплати навіть карається арештом на термін до двох тижнів.

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 можуть 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 таких вимог:

- кожен виборець на виборах має однакову кількість голосів. Залежно від прийнятої виборчої системи на кожних виборах це може бути, як правило, один або два голоси. Наприклад, за мажоритарної або пропорційної систем у кожного виборця є один голос, а за змішаної виборчої системи – вже два (один в одномандатному мажоритарному окрузі, а другий – в єдиному багатомандатному окрузі);

- у певній країні існує єдиний виборчий корпус, тобто усі 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) має однаковий представницький мандат, тобто обирається від рівної кількості жителів або, (що зустрічається частіше) від рівної кількості 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 щодо виборів Президента України – у ст. 103 визначено, що Президент обирається на основі рівного виборчого права. У ст. 141 Конституції України також вказується, що депутати сільської, селищної, міської ради обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, так само територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову⁴.

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

⁴ Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.

може використати у день голосування лише на одній виборчій дільниці. Щодо права бути обраним, то у ч. 3 ст. 3 цього Закону гарантується, що всі кандидати на пост Президента України мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі. У ч. 4 цієї статті розширюється та розкривається 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 у деяку суперечність із 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 передвиборчої 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 щодо 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 у 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 передвиборчої агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду та коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборчої агітації, рівним та неупередженим

ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу⁵.

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 ч. 2 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 ділянці, 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 передвиборчої агітації будь-яких інших коштів, ніж кошти, передбачені 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 окрузі⁶.

Слід підкреслити, що у разі застосування на виборах повністю або частково мажоритарної системи (а саме виборів депутатів у одномандатних мажоритарних виборчих округах, на які поділяється та чи інша адміністративно-територіальна одиниця) для дотримання принципу рівного виборчого права необхідно, щоб утворені виборчі округи були однаковими (або за кількістю жителів, або за кількістю виборців. Лише у цьому разі принцип рівного виборчого права буде дотримано – кожен голос виборця матиме однакову вагу.

⁵ Про вибори народних депутатів України : Закон України : прийнятий 25 берез. 2004 р. № 1665-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 27–28.

⁶ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України : прийнятий 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31.

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 у переважній більшості держав світу під час виборів однопалатних парламентів (Україна, Молдова), виборів нижніх палат двопалатних парламентів (Польща), зрідка під час 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. Найбільш часто 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); щодо 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); щодо 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 України⁷.

Законом України “Про вибори народних депутатів України” принцип прямого виборчого права проголошується у ст. 1, де зазначено, що народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом

⁷ Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.

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.

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, 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 спеціальними організаційними заходами та обладнання приміщень для голосування спеціальними технічними елементами, завдяки яким 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 Президи-

дента 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 у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, у яких обладнуються кабін (кімнати) для таємного голосування. Приміщення для голосування має бути обладнане достатньою кількістю кабін (кімнат) для таємного голосування. Для малих виборчих дільниць кількість таких кабін (кімнат) має бути не менше двох, для середніх – не менше чотирьох, для великих – не менше шести. Розміщення обладнання у приміщенні для голосування планується таким чином, щоб місця видачі виборчих бюлетенів, вхід і вихід з кабін (кімнат) для таємного голосування, виборчі скриньки були у полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які мають право бути присутніми в приміщенні для голосування.

Теж 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, у яких обладнуються кабін (кімнати) для таємного голосування; що на одній виборчій дільниці облаштовується лише одне приміщення для голосування; що приміщення для голосування має 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, ви-

борчі скриньки перебували у полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які мають право бути присутніми в приміщенні для голосування⁸.

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. Вже у 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 установив низку конкретних вимог до приміщень для голосування та самої процедури голосування. Також у ст. 68 Закону встановлюється, що голосування проводиться у спеціально відведеному приміщенні, у якому обладнуються у достатній кількості кабінки для таємного голосування; виборчі скриньки для голосування встановлюються так, щоб виборці при підході до них мали можливість проходити через кабінки для таємного голосування; приміщення для голосування має бути обладнано таким чином, щоб місця видачі виборчих бюлетенів, кабінки для таємного голосування, виборчі скриньки для голосування перебували у полі зору членів дільничної виборчої комісії та осіб, які мають право бути присутніми у приміщенні для голосування. На додаток до згаданого, ч. 9 та 10 ст. 69 Закону визначено, що виборчий бюлетень заповнюється виборцем особисто в кабінці для таємного голосування, присутність інших осіб при цьому забороняється (у виключних випадках, урахувавши стан здоров’я голосуючого, можна скористатися допомогою сторонніх, не зацікавлених, осіб), а виборець не має права передавати свої виборчі бюлетені будь-яким іншим особам.

4.2. Розвиток виборчого законодавства України

Важливою особливістю України серед інших посткомуністичних держав є часта непередбачувана (іноді навіть блискавична безпосередньо напередодні 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

⁸ Про вибори народних депутатів України : Закон України : прийнятий 25 берез. 2004 р. № 1665-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 27–28.

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 у 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 рр.;
- вибори Президента України 1991, 1994, 1999, 2004 та 2010 рр.;
- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів (місцеві вибори) 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 та 2010 рр.⁹.

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 у 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 р. дотепер) у ході усіх вищеперерахованих виборчих кампаній діяли такі законодавчі акти (не враховуючи численних змін, 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:

⁹ *Богашева Н. В.* Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989 – 2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька. – К. : Фоліант, 2006. – 146 с.

- 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 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, в Україні за останні двадцять років відбулося двадцять виборчих кампаній, що регулювалися шістнадцятьма ключовими законодавчими актами (без урахування численних змін, що вносилися до них, 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.

Щодо 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.

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 відзначити, що більшість із вищезгаданих законів неодноразово зазнавали суттєвих корекцій шляхом внесення у них змін згідно з іншими законами України. Окремі з них мали настільки ґрунтовний характер, що фактично змінювали самі базові закони. Дещо осторонь цього ряду стоїть Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік “Про вибори народних депутатів СРСР” від 1 грудня 1988 р., згідно із яким проводилися перші й останні “частково демократичні” вибори народних депутатів СРСР 1989 р.

Отже, починаючи з 1989 р. та дотепер в Україні відбувалося сім виборчих кампаній з виборів народних депутатів України (сюди ж відносять і вибори народних депутатів УРСР та СРСР), які регулювалися шістьма базовими виборчими законами (без урахування численних змін та доповнень, які вносилися у кожну з цих базових редакцій виборчих законів).

Щодо 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 Верховною Радою України 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 відзначити, що у 2004 р. з метою врегулювання 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 р.”, який діяв лише під час проведення повторного другого туру виборів, та відразу після підбиття підсумків виборів втратив свою чинність. Останні 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.

Таким чином, за два останні десятиріччя в Україні проведено п’ять виборчих кампаній з виборів Президента України, які проводилися щонайменше за чотирма базовими редакціями виборчих законів (також без урахування численних змін та доповнень, які вносилися у кожну 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 вперше 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 та сільських, селищних і 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., і 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, які відбулися 31 жовтня 2010 р., за сталою українською традицією, знову відбулися за повністю оновленим виборчим законом, який було ухвалено практично напередодні початку виборчого процесу (термін якого був суттєво скорочений). Але навіть у цей закон за кілька днів (менше двох тижнів) до початку виборчого процесу були внесені зміни, характер та поспішність прийняття яких свідчить про політичні маніпулятивно-ситуативні мотиви корекції виборчого законодавства на догоду політичному моменту та правлячій політичній силі.

Отже, за два останні десятиріччя в Україні відбулося шість чергових місцевих виборів (виборів депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів), що регулювалися шістьма різними законами про вибори, включаючи Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим” від 12 лютого 1998 р., прийнятий спеціально для регулювання виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим у 1998 р.

4.3. Правове регулювання виборчого процесу в Україні

• Сутність і стадії виборчого процесу

Як зазначалося вище, виборчий процес в Україні регулюється законодавством.

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 щодо 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 (блоки), їхні місцеві організації, які висунули кандидатів.

Виборчий процес має такі стадії:

- 1) проголошення та призначення виборів;
- 2) утворення виборчих одиниць;
- 3) утворення виборчих органів;
- 4) складання списків виборців;
- 5) висунування і реєстрація кандидатів;
- 6) проведення передвиборчої агітації;
- 7) голосування;
- 8) підрахунок голосів, визначення результатів та їх офіційне оголошення.

• Виборчі округи

Виборчий округ – територіальна або інша виборча одиниця, у 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 головним чином за пропорційної системи¹⁰.

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 загрозу можливому зловживанню в 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 – 700, то голос виборця в першому окрузі буде вдвічі “легшим”, ніж у другому, і для перемоги кандидата в ньому необхідно набрати вдвічі більше голосів, ніж кандидатові 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 *джермендерингу* (термін виник у США 1812 р., коли в одній з газет було

¹⁰ Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. – К. : Парлам. вид-во, 2003. – 383 с.

розміщено малюнок одного з виборчих округів штату Массачусетс у вигляді саламандри (англ. Salamander), і цей малюнок назвали Derrymander – 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, містах Києві та Севастополі встановлюється Центральною виборчою комісією з урахуванням їхнього адміністративно-територіального поділу та кількості виборців на підставі даних спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в 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.

• **Утворення виборчих дільниць**

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 підготовки 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 у 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.

• Система виборчих комісій

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 постановляє 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 в 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 з 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 з 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 з питань, що стосуються організації підготовки 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) вживає заходів щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів;

12) публікує інформацію про підготовку 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 територіальної виборчої 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 території 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 підготовку 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, установлює 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 підготовку 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 відкритих посвідчень і виборчі бюлетені; забезпечує виготовлення печаток, штампів і передає їх дільничним виборчим комісіям; установлює підсумки голосування 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 підготовки і проведення виборів; веде облік офіційних спостерігачів, які зареєстровані в територіальному виборчому окрузі; розглядає звернення, заяви і скарги щодо підготовки 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 в

установленому 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 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 передвиборними 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, підготовки виборів, організації голосування на виборчій дільниці та в межах своїх повноважень ухвалює щодо них рішення; здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

• **Складання списків виборців**

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 визначеною в законі низкою органів перед виборами, а самі списки виборців виступають документами, на підставі яких виборцям у день виборів видаються виборчі бюлетені.

Із світового досвіду відомі два основні варіанти складання списків виборців: 1) *шляхом необов'язкової (особистої або добровільної) реєстрації виборців*, коли громадянин повинен сам турбуватися про його включення до списку виборців і особисто зареєструватися у відповідному органі як виборець; 2) *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 підготовки 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; копії свідоцтва про реєстрацію партії (місцевої організації партії – для кандидатів на місцевих виборах) та угоди про утво-

рення блоку; передвиборчої програми кандидатів або передвиборчої 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 прохідний 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 *500 000 гривень*. Вона повертається партії (кандидатові) за умови, що кандидат на пост Президента, висунутий нею (або такий, що само висунувся), отримує не менш як 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

• **Проведення передвиборчої агітації**

Передвиборча 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.

Передвиборча агітація *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).

Передвиборча агітація може здійснюватись у будь-яких формах (через засоби масової інформації, проведенням передвиборчих 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 мають бути дотримані такі принципи:

- свобода вибору будь-яких незаборонених форм і засобів ведення передвиборчої агітації;

- рівні можливості ведення передвиборчої 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 передвиборчої 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.

Передвиборча 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 підготовку 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 передвиборчої агітації*. Наприклад, Закон України "Про вибори народних депутатів України" передбачає таке:

1. Заборону участі у передвиборчій 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 передвиборчої 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 (блоків) 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 передвиборчі програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі.

5. Заборону проводити передвиборчу 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 передвиборча 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 передвиборчих агітаційних матеріалів партій (блоків) або політичної реклами. Політична реклама має бути відокремлена від інших матеріалів та означена як така.

7. Заборону проведення передвиборчої агітації в закордонних засобах масової інформації, що діють на території України чи за її межами, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, у 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 передвиборчої агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборчої 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 передвиборчої агітації.

11. Заборону виготовляти та поширювати друковані передвиборчі агітаційні матеріали, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.

• **Проведення голосування**

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 у спеціально обладнаних приміщеннях, у яких у достатній кількості обладнуються кабінки (кімнати) для таємного голосування та визначаються місця видання виборчих бюлетенів.

Виборчий бюлетень – це виборчий документ установленої 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 установлюються 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 унаслідок 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

Підрахунок голосів виборців при виборі народних депутатів України 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, унаслідок 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 унеможливило 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 суднах, що перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, установлює підсумки голосування в межах *територіального виборчого округу*.

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 Законом України “Про вибори народних депутатів України”. Він передбачає, що Центральна виборча комісія не пізніше 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 по виборчих списках 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, чий порядковий 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.

ВИСНОВКИ

1. В Україні за останні двадцять років відбулося двадцять 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 п'ять виборчих кампаній з виборів Президента України, які регулювалися чотирма редакціями виборчих законів. З 1989 р. та дотепер в Україні відбувалося сім 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. За цей період в Україні відбулося шість чергових місцевих виборів (виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів), що регулювалися шістьма різними законами про вибори.

2. Загальноновизнаними, закріпленими не лише у 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). Ці принципи сформовані у 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.

3. У всіх виборчих законах України принципи виборчого права знаходили та знаходять своє втілення. Установлена виражена тенденція до поглиблення опису, уточнення та пояснення принципів виборчого права, до деталізації та конкретизації їх окремих норм та аспектів, до громіздкості та зайвої детальності 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.

4. Поняття “виборчої системи” 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 виборчі системи.

5. На сьогодні у національному виборчому праві склалися підстави та об’єктивна потреба для об’єднання виборчого законодавства України в єдиний нормативно-правовий акт – Виборчий кодекс України. Це дасть можливість уніфікувати переважну частину 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.

Контрольні запитання та завдання

1. Що таке вибори, інститут виборів, виборча система, виборче право?
2. Назвіть основні види виборчих систем.
3. Розкрийте переваги і недоліки різновидів мажоритарної виборчої системи.

4. Які переваги та недоліки різновидів пропорційної виборчої системи?
5. Охарактеризуйте різновиди змішаної виборчої системи.
6. Які основні принципи виборчого права?
7. У чому полягає сутність принципу загального виборчого права?
8. Як Ви розумієте сутність принципу вільних виборів?
9. Розкрийте сутність принципу рівного виборчого права.
10. У чому полягає сутність принципу прямого виборчого права?
11. У чому полягає сутність принципу таємності волевиявлення (голосування)?
12. Назвіть види виборів, що проводяться в Україні.
13. Які основні нормативно-правові акти складають систему виборчого законодавства?
14. Що таке виборчий процес?
15. З яких стадій складається виборчий процес в Україні?

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Розвиток інституту виборів в Україні: проблеми та перспективи розвитку.
2. “Виборчі системи” у законодавстві більшості демократичних держав світу.
3. Критерії демократичних виборів: сучасні підходи.
4. Запровадження виборчого порогу (або бар’єру) та розвиток багатопартійності: проблеми залежності.
5. Виборче законодавство та гарантії щодо недопущення зловживань із виборчими бюлетенями.

Тематика магістерських робіт

1. Вибори та референдуми як інститути демократії.
2. Види виборчих систем: оптимальний варіант для України.
3. Еволюція виборчих систем в Україні.
4. Система виборчого права України.
5. Розвиток виборчого законодавства України.

6. Правове регулювання парламентських виборів в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення.
7. Удосконалення правового регулювання місцевих виборів в Україні.
8. Менеджмент виборчої кампанії.

Список рекомендованої літератури

1. *Богашева Н. В.* Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989 – 2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька. – К. : Фоліант, 2006. – 146 с.
2. *Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук.* – К. : Парлам. вид-во, 2003. – 383 с.
3. *Дослідження найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення: аналітична доповідь / [О. А. Фісуна, О. Л. Авксентьев, О. А. Баталов та ін.] ; за заг. ред. О. А. Фісуна.* – К. : НІСД, 2007. – 120 с.
4. *Задорожня Г. В.* Конституційне право України: навч. посіб. / Г. В. Задорожня. – К. : Вид-во Нац. авіац. ун-ту “НАУ-друк”, 2009. – 128 с.
5. Конституція України : Прийнята на п’ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.
6. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посіб. – [6-те вид., випр. та допов.] / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2008. – 592 с.
7. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – [2-ге вид., переробл. та доопрац.]. – К. : Правова єдність : Алерта, 2010. – 432 с.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України : прийнятий 10 лип. 2010 № 2487-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30-31.
9. Про вибори народних депутатів України : Закон України : прийнятий 25 берез. 2004 р. № 1665-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 27–28.
10. Про вибори Президента України : Закон України : прийнятий 5 берез. 1999 р. № 474-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 1.

11. *Чушенко В. І.* Конституційне право України : підручник / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць ; за заг. ред. проф. В. І. Чушенка. – [2-ге вид., допов. і переробл.]. – К. : Ін Юре, 2009. – 547 с.
12. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
13. *Шляхтун П. П.* Конституційне право України : підручник. – К. : Освіта України, 2008. – 592 с.

ЧАСТИНА II

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ – ЄДИНИЙ ЗАКОНОДАВЧИЙ ОРГАН ВЛАДИ

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВИЙ СТАТУС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ФУНКЦІЇ

РОЗДІЛ 2. РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 3. НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ ЯК ОСОБЛИВА КАТЕГОРІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

РОЗДІЛ 4. ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА ТА ПАРЛАМЕНТСЬКА ЕТИКА

РОЗДІЛ 5. ПАРЛАМЕНТ ТА ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ФУНКЦІЇ

- 1.1. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган влади
- 1.2. Структура Верховної Ради України
- 1.3. Компетенція, основні функції та повноваження Верховної Ради України

Основні поняття: “парламент”, “структура Верховної Ради України”, “функції парламенту”, “компетенція парламенту”, “повноваження парламенту”, “законодавчий процес”, “законодавча ініціатива”.

1.1. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган влади

• *Парламент як представницький виборний орган та його види*

Конституційний статус Верховної Ради України характеризується закріпленням в Основному Законі принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада. Її не слід розглядати як вищестоящий орган щодо інших загальнодержавних органів (Президента, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду України чи Верховного Суду України) та органів місцевого самоврядування. У чинній Конституції України не встановлюється принцип єдності представницьких органів. Місцеві ради визначаються не як органи держави, а як органи місцевого самоврядування. Тому вплив Верховної Ради на діяльність інших органів держави й органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно через прийняття законів, які обов’язкові до виконання на території України всіма без винятку суб’єктами.

Верховна Рада є парламентом України і єдиним органом законодавчої влади, що увібрала світовий досвід парламентаризму.

Парламентаризм не слід пов’язувати з якими-небудь конкретними формами державного правління. У кожній країні світу конкретні його форми визначаються історично.

Парламент – представницький виборний і вищий колегіальний орган державної влади, який функціонує в умовах демократичного управління і має свої повноваження у сфері законотворчості¹.

Нині парламенти діють у 160 країнах світу. Вони мають різні назви – Верховна Рада (Україна), Федеральні збори (Росія, Швейцарія), Конгрес (США), стортинг (Норвегія), альтинг (Ісландія), Генеральні кортеси (Іспанія) тощо, але для усіх них властиві загальні ознаки парламентаризму. Це насамперед їх види та функції.

Види парламентів

За формою правління:

1. Парламенти в країнах з республіканською формою правління:
 - а) парламентські;
 - б) президентські;
 - в) змішані.
2. Парламенти в країнах з монархічною формою правління.

За структурою:

1. Однопалатні (малі та унітарні – Греція, Данія, Португалія).
2. Двопалатні (великі та федеративні держави – США, Італія, Німеччина).
3. З невизначеною структурою. Так, наприклад, в одному з найдавніших парламентів – альтингу Ісландії 1/3 його членів після виборів утворює верхню палату, 2/3 – нижню.

4. Багатопалатні (трипалатний в ПАР за Конституцією 1983 р.).

У ряді країн існують надпарламентські структури або підпорядковані парламентам органи законодавчої влади загальної компетенції у вигляді президій, бюро, комітетів тощо. Крім того, парламенти мають внутрішню структуру у вигляді постійних комісій, комітетів, інших органів та посадових осіб.

• Основні ознаки парламенту

Основні ознаки парламенту полягають у тому, що:

- 1) це колегіальний орган, який складається з групи депутатів, чисельність яких залежить від його представницького характеру;
- 2) постійно діючий орган;
- 3) загальнодержавний орган, який повинен мати легітимний характер;
- 4) орган загальної компетенції, який поширює свої повноваження на територію всієї держави і формується шляхом виборів.

¹ Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – С. 138.

Верховна Рада є колегіальним органом. Це означає, що всі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування. У Конституції України під час вирішення 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 підкреслюється і її складом. Вона складається з групи депутатів, а саме 450 народних депутатів. Чисельність її залежить від представницького характеру Верховної Ради. Народний депутат представляє у Верховній Раді інтереси всього народу України і має вільний мандат. На референдумі 16 квітня 2000 р. народ України виказав свою волю щодо скорочення кількості народних депутатів до 300 та утворення верхньої палати, тобто створення двопалатної Верховної Ради. У проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України” пропонується обрати Державні збори в кількості 300 народних депутатів.

Позитивне вирішення цього питання дало б можливість не тільки активізувати роботу депутатського корпусу, а й суттєво зменшити витрати на його утримання. Зазвичай кількість депутатських мандатів у законодавчому органі тієї чи іншої країни складалася історично і вже потім закріплювалася законодавчо. На сьогодні взагалі не існує скільки-небудь чітких критеріїв визначення їх кількості.

Верховна Рада України є постійно діючим органом. 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 мусять здати до управління кадрів апарату Верховної Ради свої трудові книжки. Саме Верховна Рада вважається їх основним місцем роботи, де вони працюють на постійній основі й 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.

Загальнодержавний характер Верховної Ради підкреслюється кількома обставинами. Наявність у неї загальнодержавних функцій і повноважень. До її функцій належать: законодавча, установча, контрольна, представницька та ін. Її повноваження свідчать про те, що права і обов'язки вона здійснює у галузі державного будівництва на загальнодержавному рівні: вносить зміни до Конституції України, призначає всеукраїнський референдум, приймає закони, затверджує Державний бюджет України, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики тощо.

Легітимний характер Верховної Ради підкреслюється, по-перше, тим, що вона обирається на демократичних засадах відповідно до чинного законодавства народом України. По-друге, вона є повно-

важною за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу.

Той факт, що Верховна Рада є *органом загальної компетенції* впливає з її повноважень, що закріплені в ст. 85 та інших нормах Конституції України. Верховна Рада вирішує саме загальнодержавні питання щодо урегулювання законами суспільних відносин, формування державних органів, здійснення загальнодержавного контролю та проведення внутрішньої і зовнішньої політики в інтересах держави і всього українського суспільства.

Свої повноваження Верховна Рада України поширює на всю територію Української держави. Прийняті нею закони та постанови (інші акти) мають загальнодержавне значення, обов'язкові до виконання на всій території України усіма суб'єктами права та громадянами України навіть за межами України.

Обираються народні депутати на основі загального, вільного, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на чотири роки за змішаною пропорційно-мажоритарною виборчою системою. Це означає, що 225 депутатів обирається за пропорційною системою по одному багатомандатному загальнодержавному виборчому округу по списках партій та їх виборчих блоків, а 225 – по одномандатних округах, що утворюються в Україні з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі.

Вибори до неї можуть бути черговими і позачерговими. Відповідно до ч. 1 ст. 77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень діючого її складу.

Позачергові вибори до парламенту України проводяться тоді, коли Президент України достроково припиняє його повноваження. Це може статися за умови, що протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися, унаслідок чого Президент України достроково припиняє її повноваження та призначає нові вибори, які й будуть називатися позачерговими. Такі вибори мають відбутися протягом шестидесяти днів з дня опублікування президентського указу про дострокове припинення повноважень попереднього складу парламенту та призначення виборів. Причинами, через які пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися, закон не вказує. З практики це можуть бути випадки, що коріняться в її діяльності. До таких випадків відносять: а) відсутність кворуму (тобто кількості народних депутатів України, необхідної для визнання засідань Верховної Ради правомочними вирішувати питання, віднесені до її компетенції); б) результати відмови частини народних депутатів зареєструватися учасниками пле-

нарного засідання; в) безрезультатність спроб обрати Голову Верховної Ради, який повинен вести її засідання та інше².

Але в кожному разі такі причини мають свідчити про нездатність даного складу народних депутатів розв'язувати питання організації роботи парламенту. Потрібно прийняти закон про Верховну Раду України і урегулювати всі ці питання в законі. У проекті Закону України "Про внесення змін до Конституції України" пропонується надати повноваження Президенту України достроково припинити повноваження Державних зборів у випадках: а) коли протягом одного місяця вони не сформують парламентську більшість; б) коли протягом шестидесяти днів більшість не сформує уряд; в) коли до 1 грудня поточного року не буде прийнятий бюджет України.

Повноваження Верховної Ради, обраної на позачергових виборах, не можуть бути припинені протягом одного року її функціонування. Таке правило зумовлене недоцільністю створення частих перерв у діяльності законодавчого органу і суттєвих затрат, пов'язаних з виборчими кампаніями. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради не допускається і в останні шість місяців строку повноважень Президента України, що спрямовано на запобігання створенню можливих політичних та організаційних ускладнень у період організації і проведення виборів президента.

Порядок проведення виборів Верховної Ради деталізується законами України "Про вибори народних депутатів України" та "Про Центральну виборчу комісію України".

Отже, слід зробити висновок про те, що усі ознаки парламенту притаманні Верховній Раді, а це свідчить про той факт, що Верховна Рада є повноцінним парламентом України.

Залежно від ролі в державному механізмі парламенти бувають таких типів:

- арена (діяльність парламенту зводиться до обговорення ідей та напрямів політики, що формуються урядом держави);
- перетворюючі законодавчі органи (розробка та прийняття законів, визнання основних напрямів зовнішньої і внутрішньої політики), тобто сенс діяльності парламенту полягає у безпосередньому перетворенні ідей на закони.

Верховна Рада є парламентом типу перетворюючого законодавчого органу. Саме вона здійснює розробку та прийняття законів, визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої політики, здійснює безпосереднє перетворення ідей на закони.

² Основи конституційного права України / за ред. акад. АпрН України, проф. В. В. Копейчикова. – К., 1977. – С. 77.

Верховна Рада має свою внутрішню будову. Вона включає в себе: а) народних депутатів; б) посадових осіб (Голову Верховної Ради, його першого заступника та заступника, голів і перших заступників голів комітетів, голів комісій); в) органи Верховної Ради (комітети, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, депутатські групи, депутатські фракції та ін.).

Таким чином, Верховна Рада (парламент) України є колективним, представницьким, однопалатним, законодавчим, загальнодержавним органом, що обирається громадянами України, які мають право голосу шляхом загального, вільного, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні.

Парламент України за структурою складається з однієї палати і має внутрішню будову та включає в себе народних депутатів, посадових осіб та органи.

1.2. Структура Верховної Ради України

Загальний кількісний склад Верховної Ради України та її структура визначаються Конституцією, Регламентом Верховної Ради та законами про окремі її структури й інститути. Конституційний склад Верховної Ради України – 450 народних депутатів. Ця кількість зумовлена певними чинниками:

- кількістю населення України;
- системою виборчих округів та кількістю виборців у них;
- виборчою системою та однопалатністю парламенту.

Структура Верховної Ради України – це її внутрішня організація, до якої входить:

- Голова Верховної Ради України;
- Перший заступник і Заступник Голови Верховної Ради України;
- інститут найстаршого за віком народного депутата;
- комітети;
- тимчасові спеціальні комісії (для підготовки й попереднього розгляду питань);
- тимчасові слідчі комісії (для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес);
- депутатські групи (фракції);
- Погоджувальна рада;
- коаліція депутатських фракцій;
- представник Президента України у Верховній Раді України;
- апарат Верховної Ради України.

Інфраструктура парламенту України включає:

- парламентське видавництво організує видання журналу “Відомості Верховної Ради України” та газети “Голос України”;
- парламентську бібліотеку;
- парламентський архів;
- Інститут законодавства Верховної Ради України та ін.

Верховна Рада України як представницький орган має право здійснювати свої повноваження протягом усього строку, на який вона обрана. Після закінчення строку її повноваження зберігаються до дня відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання. А після цього вони припиняються остаточно.

Крім цієї звичайної ситуації, Конституцією України передбачено, що повноваження Верховної Ради України можуть припинитися достроково Президентом України, якщо: а) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; б) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; в) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховною Радою України приймається Президентом України після консультації з Головою Верховною Радою України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. У цьому разі згідно з п. 7 ст. 106 і ч. 2 ст. 77 Конституції Президент України зобов'язаний призначити позачергові вибори до Верховної Ради, які проводяться впродовж шістдесяти днів з дня опублікування рішення Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради.

Введення подібного інституту в конституційний механізм взаємовідносин законодавчої влади і Президента України викликане необхідністю встановлення правових процедур подолання можливого політичного протистояння партій, груп, фракцій у Верховній Раді, відповідної стимуляції її роботи, забезпечення стабільності її функціонування тощо. У той же час дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є крайнім засобом впливу на неї.

У ч. 3 ст. 90 Конституції України встановлено, що повноваження Верховної Ради, яка обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. Крім того, щоб створити певні гарантії стабільності загального функціонування державного апарату на демократичних засадах, Конституцією встановлено, що повноваження Верховної Ради не можуть бути достро-

ково припинені в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України чи Президента України. Це правило спрямоване на запобігання можливим політичним та організаційним утрудненням у період виборчої кампанії³.

Для належної оцінки введених Конституцією норм наведемо приклади іноземного конституційного права. Так, в Австрії президент протягом одного року перебування на посаді може лише один раз з однієї і тієї ж причини розпустити нижню палату. В Італії, у Молдові, Росії, Румунії президент не може реалізувати відповідне право в останні шість, а в Болгарії – три місяці своїх повноважень. У Молдові і Румунії протягом одного року парламент може бути розпущений тільки один раз. У Франції нижня палата не може бути розпущена протягом року після проведення парламентських виборів. В Югославії парламент не може бути розпущений у перші й останні шість місяців кожного скликання. Перелік подібних прикладів можна продовжити.

1.3. Компетенція, основні функції та повноваження Верховної Ради України

• *Співвідношення термінів “функції парламенту” і “повноваження парламенту”*

Оскільки поділ влади, який нині є наріжним каменем устрою будь-якої демократичної держави, як правило, здійснюється за функціональною ознакою, то цілком природно, що наука приділяє значну увагу вивченню діяльності парламенту з точки зору його функцій.

Під **функціями парламенту** за аналогією з функціями всієї держави чи будь-якого органу влади – розуміються основні напрями діяльності парламенту, у яких виражаються його сутність, завдання, цілі.

Зважаючи на паралельне застосування термінів “функції парламенту” та “повноваження парламенту” неминуче виникає питання про їх співвідношення. Ці терміни не є синонімами, оскільки їхній зміст різний, а саме: *функції* визначають напрями діяльності державного органу, *повноваження* показують, що конкретно орган повинен робити стосовно конкретного предмета (предмета відання).

³ Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007.

Конституційні положення, які визначають функції та повноваження парламенту, тим самим окреслюють його *компетенцію*, тобто сукупність функцій парламенту та повноважень, необхідних для їх виконання.

• **Компетенція Верховної Ради України**

Компетенція парламенту (лат. *competentia*, від *competere* – “взаємно прагну, відповідаю, підходжу”) – це сукупність юридично встановлених функцій та повноважень парламенту, які визначають його місце в системі державних органів.

Компетенція парламенту України – це сукупність предметів його відання та повноважень. За обсягом компетенції парламенти поділяються на три групи:

– з *абсолютно визначеною компетенцією, тобто обмеженою компетенцією*. Парламенти з абсолютно визначеною компетенцією – це такі парламенти, повноваження яких чітко визначені, тобто дається перелік питань, з яких парламент має право приймати закони та інші рішення. Решта питань входять до компетенції інших органів влади (Франція та деякі інші франкомовні країни Африки, що сприйняли французьку конституційну модель);

– з *абсолютно невизначеною компетенцією, тобто необмеженою компетенцією*. Парламенти з необмеженою компетенцією (суверенні парламенти або парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією) функціонують у країнах з парламентарними формами правління, де в чистому вигляді реалізовано принцип парламентаризму, що передбачає верховенство парламенту. Конституції цих держав (наприклад конституція Японії) не містять переліку повноважень парламенту, з чого і випливає юридична необмеженість його компетенції за предметом, тобто вважається, що він може видавати закони з будь-якого питання. Класичним у цьому аспекті є парламент Великої Британії, де у XIX ст. утвердився принцип верховенства парламенту. Це означає, що він не зв’язаний ніяким конституційним актом і немає якого-небудь правового обмеження його верховенства в законодавчій сфері. Парламент має право приймати, скасовувати і змінювати будь-який закон у порядку звичайної законодавчої процедури, і ніхто (у тому числі суд) не може поставити під сумнів конституційність акта парламенту. Парламенти з необмеженою компетенцією юридично наділені правом приймати рішення з будь-яких питань (Великобританія, Греція, Ірландія, Італія, Японія);

– з *відносно обмеженою компетенцією*, характерною для федеративних та децентралізованих унітарних держав, де компетенція

центральної влади конституційно обмежена правами суб'єкта федерації або автономного утворення. Парламенти з відносно обмеженою компетенцією – це парламенти, межі компетенції яких є відносно рухомими. Так, наприклад, конституція Швейцарії не містить чіткого критерію розмежування компетенції парламенту і уряду. Одним з парламентів з відносно обмеженою компетенцією є Конгрес США. Розділ 8 ст. 1 конституції США містить перелік повноважень Конгресу, який, однак, не є вичерпним. Цей не зовсім чіткий перелік на практиці був розширений за допомогою доктрини “повноважень, що мають на увазі”, яка після її викладення у 1791 р. була згодом взята на озброєння американськими судами. За їх згодою та підтримкою склалася ситуація, за якої Конгрес може ухвалювати закони практично з будь-яких питань, крім тих, щодо яких конституцією США встановлено пряму заборону.

Аналіз ст. 85 та 92 Конституції України, що містять перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України та визначаються чи встановлюються виключно законами України, дає підстави стверджувати, що **парламент України за зазначеною класифікацією належить до парламентів з абсолютно визначеною, тобто обмеженою компетенцією.**

Компетенція Верховної Ради України встановлюється Конституцією та законами України. Конституція визначає компетенцію Верховної Ради шляхом закріплення повноважень парламенту (ст. 85), а також кола відносин, які регулюються виключно законами України (ст. 92). Особливість компетенції Верховної Ради України виявляється в тому, що Верховна Рада встановлює як свою власну компетенцію, так і компетенцію інших державних органів, закріплюючи її в Конституції України і законах. Компетенція Верховної Ради України є великою за обсягом, але водночас збалансованою порівняно з компетенцією інших органів державної влади. Конституція України заснувала “сильний” парламент, не даючи змоги главі держави та урядові домінувати на внутрішньополітичній арені. Як і всі інші вищі органи державної влади, Верховна Рада є органом загальної компетенції, тобто її повноваження стосуються практично усіх сфер суспільного життя.

Значний обсяг повноважень Верховної Ради, різноманітність сфер життя держави, на які поширюється компетенція парламенту України, викликає потребу в її класифікації.

- **У сфері державного будівництва** до компетенції Верховної Ради належить законодавче визначення: засад внутрішньої і зовнішньої політики України; засад організації й діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби; організації державної статисти-

стики та інформатики; територіального устрою України; судоустрою і судочинства, статусу суддів; організації й діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства; нотаріату, органів і установ виконання покарань; основ організації та діяльності адвокатури; засад місцевого самоврядування; статусу столиці України, спеціального статусу інших міст; організації і порядку проведення виборів і референдумів; визначення організації і порядку діяльності Верховної Ради України, статусу народних депутатів; порядку використання і захисту державних символів; державних свят; державних нагород тощо. Крім того, важливими повноваженнями парламенту у даній сфері є призначення виборів Президента України, призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, а також призначення чи обрання на посади і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією України.

• *У сфері забезпечення конституційної законності та правопорядку* Верховна Рада України здійснює усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, а також дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України. Не менш як 45 народних депутатів мають право на конституційне звернення до Конституційного Суду України.

• *У сфері формування державних органів і контролю за їх діяльністю* до компетенції Верховної Ради належить: призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією; призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У цій сфері Верховна Рада також визначає: організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію і діяльність прокуратури, органів дізнання і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

• *У сфері зовнішньої політики, забезпечення обороноздатності та національної безпеки України* до компетенції Верховної Ради належить: законодавче визначення основ національної безпеки

ки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правового режиму державного кордону України; правового режиму воєнного і надзвичайного стану; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру; схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; схвалення 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; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про загальну або часткову мобілізацію; затвердження рішення про надання Україною позик і економічної допомоги державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, непередбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням.

• **У сфері забезпечення основних прав і свобод** людини і громадянина та встановлення їх правового статусу Верховна Рада України затверджує засади державної політики в галузі прав людини, здійснює законодавче визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод; основних обов'язків громадян; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури та охорони здоров'я, екологічної безпеки; порядку застосування мов; засади регулювання праці й зайнятості; засади утворення і діяльності об'єднань громадян, засобів масової інформації; оголошення амністії тощо.

• **У бюджетно-фінансовій сфері** Верховна Рада має право: затверджувати Державний бюджет України та вносити зміни до нього; здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України; приймати рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України; законодавчо визначати статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; законодавчо визначати систему оподаткування, податки і збори; установлювати по-

рядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; визначати порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; затверджувати рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям; затверджувати рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснювати контроль за їх використанням; призначати на посаду та звільняти з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України; призначати та звільняти половину складу Ради Національного банку України тощо.

- **У сфері економіки** до компетенції Верховної Ради України належить: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; законодавче визначення правового режиму власності; установлення Державного бюджету і бюджетної системи України; системи оподаткування, податків і зборів; засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статусу національної валюти, а також статусу іноземних валют на території України; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів; законодавче визначення правових засад і гарантій підприємництва, правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання; правове регулювання засад зовнішньоекономічної діяльності; законодавче визначення засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; визначення порядку створення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний режим, відмінний від загального; законодавче визначення засад організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку тощо.

- **У соціальній сфері** до відання українського парламенту належить затвердження концепції державної соціальної та сімейної політики, законодавче визначення основ соціального захисту населення, форм і видів пенсійного забезпечення; засад регулювання шлюбу та сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; засад регулювання демографічних та міграційних процесів, засад благодійницької діяльності тощо.

- **У сфері забезпечення екологічної безпеки** України Верховна Рада уповноважена здійснювати: законодавче визначення засад використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу; засад освоєння космічного простору; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Прези-

дента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; затвердження програм охорони довкілля.

• **Повноваження Верховної Ради України**

До повноважень Верховної Ради України належать (ст. 85):

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), установленому ст. 111 Конституції;
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;
- 14) затвердження рішень 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, здійснення контролю за їх використанням;
- 15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення 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;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, установлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження 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;

32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітетів Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її Апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Через повноваження Верховна Рада як парламент України реалізує свої основні функції.

• Характеристика функцій Верховної Ради України

Верховна Рада здійснює чимало функцій і має для їх реалізації відповідні повноваження, передбачені Конституцією. Визначення парламенту як органу законодавчої влади зумовлене насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої функції), яка є пріоритетною, провідною, але далеко не єдиною.

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 функцій (законодавчої, установчої тощо).

У функціях і компетенції Верховної Ради України відображається її соціально-політична роль та місце у механізмі державної влади, у реалізації функцій держави.

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

Функції, як і компетенція, Верховної Ради пов'язані зі специфікою її конституційно-правового статусу як парламенту змішаного типу.

Головними функціями Верховної Ради України є:

- 1) законодавча;
- 2) установча (державотворча, організаційна);
- 3) функція парламентського контролю;
- 4) представницька.

Кожна функція Верховної Ради 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.

До парламентських функцій належать також бюджетно-фінансова, функція міжпарламентських зв'язків та ін. Як правило, ці функції не вважаються головними серед основних функцій українського парламенту.

Класичну класифікацію функцій парламенту запропонував англійський державознавець У.Берджот, який вважав, що основними функціями є: законотворчість, формування інших органів, політичне волевиявлення та контроль за урядом, представництво нації.

Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями:

- за формами діяльності. Зазвичай розрізняють законодавчу, установчу, контрольну функції парламенту;

- за об'єктами державно-владного впливу. Виокремлюють політичну, економічну, соціальну функції парламенту.

• Законодавча функція Верховної Ради України

Законотворчість – основна функція Верховної Ради. Ця функція є найважливішою і найбільш об'ємною за значенням і змістом, оскільки в її межах формується правова система Української держави, забезпечується правове регулювання відносин, що виникають у суспільстві і потребують законодавчого регулювання. Зміст законодавчої діяльності Верховної Ради полягає у підготовці й прийнятті законів. Законодавча функція спрямована на: встановлення надійного правопорядку, ділове співробітництво парламенту з іншими гілками влади у нормотворчій діяльності, що гарантує стабільність у країні, формування правової основи, подальший розвиток держави і суспільства.

Законодавча функція Верховної Ради – найважливіший напрям її діяльності. Верховна Рада України в межах своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання. При цьому вона не має права втручатися до сфери компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо).

Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада за допомогою закону надає своєму рішення найвищої юридичної сили, визначаючи тим самим і правову базу організації і діяльності органів виконавчої та судової влади. Право парламенту приймати закони визначає особливе місце Верховної Ради в системі державного механізму України.

Головним змістом законодавчої функції Верховної Ради є прийняття законів. Із змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання у межах своїх повноважень, за винятком тих, які вирішуються тільки всеукраїнським референдумом.

Водночас Конституцією передбачається коло питань, які регулюються тільки законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції тільки законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина, громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства, права корінних народів і національних меншин, порядок застосування мов.

Основну групу питань тільки законодавчого регулювання складають екологічні, соціальні, культурні та економічні питання; засади використання природних ресурсів (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Тільки законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, правосуддя; статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури.

ри, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури. Також тільки законами визначаються: територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Традиційними є також законодавче визначення засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них.

Крім того, тільки законами встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види та ін. Законами також встановлюються: порядок використання і захисту державних символів; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні нагороди; державні свята; одиниці ваги, міри і часу; порядок установа державних стандартів; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний або міграційний режим, відмінний від загального; оголошується амністія (ст. 92 Конституції).

Необхідно зазначити, що *поняття законотворчості – ширше, ніж поняття законодавчої функції*. Законотворчість – це сукупна суспільна діяльність з обґрунтування необхідності, підготовки проектів, прийняття та оцінки законів. Вона охоплює як визначену законом (законодавчим процесом), так і не регульовану правом діяльність зі створення законів – груп інтересів, дослідницьких центрів, окремих осіб та ін. Законотворчість не обмежується власне творенням законів, а включає також оцінку їх ефективності та суспільної значущості, обґрунтування необхідності внесення змін до них тощо.

Іншою є ситуація із здійсненням установчої та контрольної функцій. У цих випадках парламент не тільки не є монополістом на певну діяльність, а й нерідко і справді не відіграє в ній основну роль. Реалізація парламентом цих функцій може бути обґрунтована лише двома міркуваннями:

- ці функції та повноваження є своєрідним додатком, необхідним для підвищення ефективності основної, профільної функції парламенту – законодавчої;

- в оптимально збалансованому механізмі державної влади “не-профільні функції” парламенту та повноваження стають важливим елементом системи стримувань і противаг, яка має забезпечити стабільність держави і неможливість узурпації державної влади окремими органами державної влади чи посадовими особами.

Законодавчий процес – це врегульована Конституцією України, Регламентом Верховної Ради та іншими законами України діяльність парламенту з підготовки, розгляду і прийняття законів та їх оприлюднення.

Законодавча діяльність здійснюється законодавчим органом – парламентом і главою держави за можливої, у певних випадках, участі уряду або в рідкісних випадках – шляхом процедури референдуму.

Законодавчий процес включає кілька основних стадій:

- 1) внесення законопроекту до парламенту (законодавча ініціатива);
- 2) розгляд законопроекту в парламентських комітетах (комісіях);
- 3) прийняття закону парламентом;
- 4) підписання й оприлюднення главою держави прийнятого парламентом закону (промульгація).

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона являє собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Законодавча процедура є складною і багатогранною та поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) являє собою порядок внесення змін до Конституції. Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) – порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії.

Законодавча процедура складається з низки процедур (стадій), а саме: вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій, у свою чергу, поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема щодо першої стадії: розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заключна стадія законодав-

чого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію тощо.

Підготовка законопроекту та внесення його до Верховної Ради. Згідно з Регламентом Верховної Ради розробка проектів законів здійснюється за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку. Верховна Рада може доручити розробку проекту закону комітету або тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради, а також Кабінету Міністрів. Розробка законопроекту про Державний бюджет є обов'язком Кабінету Міністрів України, передбаченим Конституцією України, і здійснюється ним за правом. В ініціативному порядку законопроекти мають право розробляти громадяни і юридичні особи.

Законодавча ініціатива – це офіційне внесення до Верховної Ради законопроекту або законодавчої пропозиції уповноваженим суб'єктом.

Виокремлюють *дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи*, якими є:

- *законопроект*, тобто текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо);

- *законодавча пропозиція*, тобто ідея або концепція майбутнього закону.

Регламент Верховної Ради передбачає можливість застосування ще й такої форми, як поправка. Поправкою вважається пропозиція до іншої пропозиції, що доповнює, змінює чи скасовує частину основної пропозиції. Законопроекти та законодавчі пропозиції, які вносяться на ім'я Верховної Ради, реєструються в Апараті Верховної Ради. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді згідно з Конституцією України мають: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним. Це означає, що будь-яка інша особа або орган можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи. Наявність у суб'єкта права законодавчої ініціативи означає, що Верховна Рада зобов'язана розглянути внесений ним законопроект або законодавчу пропозицію.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи під час перегляду Конституції та внесення до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Кон-

ституції України може бути поданий до Верховної Ради тільки Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Особа, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, що має право законодавчої ініціативи, вносить на ім'я Верховної Ради законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки (документи законодавчої ініціативи) у письмовій формі за своїм підписом. Законодавчі пропозиції і проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або прийняття, а також характеристику цілей, завдань і основних положень майбутніх законів, вказівку на їх місце в системі чинного законодавства, очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування. У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок державного або місцевих бюджетів, додаються їх фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях. Розгляд і прийняття законопроекту (закону) включає і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд у трьох читаннях). Кількість повторних читань законопроекту не обмежується.

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 парламентського комітету;

- заслуховує відповіді на запитання;

- обговорює основні положення законопроекту та його структуру (частини, розділи, глави, повноту і послідовність їх викладення) та заслуховує пропозиції та зауваження щодо них;

- розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення, проект закону про внесення змін чи доповнень до чинних законів, інші проекти рішень Верховної Ради, внесені ініціатором.

Основним у розгляді законопроекту є його *друге читання*. Законопроект до другого читання подається у вигляді порівняльної таблиці, яка містить:

- законопроект, прийнятий у першому читанні за основу;

- усі внесені й не відкликані в установленому порядку пропозиції, поправки із зазначенням ініціаторів їх внесення;

- текст, запропонований головним комітетом в остаточній редакції.

Під час другого читання народні депутати на пленарному засіданні Верховної Ради проводять постатейне обговорення законопроекту та здійснюють постатейне голосування.

За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада після скороченого обговорення може прийняти рішення про:

- прийняття законопроекту у другому читанні, підготовку його до третього читання;
- відхилення законопроекту;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;
- опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій у першому або другому читанні, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;
- повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання.

Законопроект, підготовлений до *третього читання*, висновки відповідних комітетів та інші матеріали поширюються серед депутатів не пізніше як за два, а пов'язані з Конституцією – за чотири дні до його розгляду на засіданні Верховної Ради.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект разом з іншими документами у такій послідовності:

- закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснено під час другого читання;
- прийняття постанови про схвалення внесеного Кабінетом Міністрів плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для впровадження закону в життя;
- прийняття законопроектів про внесення змін, доповнень до чинних законів;
- голосування щодо частин законопроекту; прийняття законопроекту в цілому;
- прийняття в цілому проекту закону або постанови про порядок введення прийнятого закону в дію.

За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про: прийняття закону в цілому; 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 тексту на всеукраїнський референдум, якщо законопроект стосується питання, зазначеного у Конституції.

Тексти закону та інших законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою, оформляються Апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний термін підписуються Головою Верховної Ради, після чого закон невідкладно надсилається на підпис Президентові, який підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президентові, має бути підписаний ним протягом 15 днів з дня отримання та офіційно оприлюднений. Він набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Визнання Верховної Ради єдиним законодавчим органом країни означає, що жодний закон України не може бути прийнятий, якщо він не розглянутий і не схвалений парламентом, а сам парламент має повну компетенцію у сфері законодавства. Жодний інший орган державної влади не має права приймати нормативно-правові акти вищої юридичної сили, виступаючи від імені українського народу.

Складовою частиною цієї функції є також законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення, а також видання законів, проведення відповідних наукових досліджень, зокрема з проблем ефективності й розвитку законодавства, наукової експертизи законопроектів тощо.

Тривалий час до законодавчої функції Верховної Ради належали й інші види законодавчої діяльності: прийняття Конституції, офіційне тлумачення законів, їх оприлюднення тощо.

Нині прийняття Конституції визнано пріоритетним правом народу, офіційне тлумачення Конституції та законів України відповідно до Конституції здійснює Конституційний Суд, а підписання законів та їх офіційне оприлюднення – Президент.

Пріоритетним напрямом законодавчої функції Верховної Ради є внесення змін до Конституції у межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції, та прийняття законів.

Законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради Президентом або не менш як третинною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдуми” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради.

Порядок внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції значно складніший, оскільки ці розділи стосуються основ конституцій-

ного ладу і стабільності самої Конституції. Відповідно до Конституції законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII подається до Верховної Ради Президентом або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом.

Законопроект про внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради не менш як через рік від дня прийняття такого рішення щодо даного законопроекту.

З метою забезпечення стабільності Конституції Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції.

Підстави для обмеження законодавчої компетенції парламенту

Принцип поділу влади – вихідний пункт для обґрунтування будь-яких обмежень компетенції парламенту у сфері прийняття законів. Із нього випливає, що парламент не може мати необмеженої законодавчої дискреції – в іншому разі з її допомогою усі інші органи державної влади можуть бути поставлені у залежність від парламенту і вкрай нестійке становище. Тому необхідно, щоб статус виконавчої та судової гілок влади, інших державних органів був гарантований від довільних, надміру суб'єктивних і поспішних законодавчих вторгнень парламенту.

Ефективність вироблених правом і практикою державного управління засобів обмеження законодавчої компетенції парламенту доведена часом і не викликає сумніву. Відсутність цих засобів може призвести до цілковитого домінування парламенту. А їх надмірна кількість може мати наслідком домінування в державі виконавчої влади. Тому правова система держави не може допускати надмірного обмеження компетенції парламенту (у тому числі законодавчої) так само, як і надання йому необмеженої компетенції.

З точки зору дотримання принципу поділу влади оптимальним варіантом компетенції парламенту слід вважати відносно обмежену компетенцію.

Досвід державотворчої практики різних країн переконливо свідчить, що жодна із основних функцій парламенту не є його цілковитою монополією.

• Представницька функція Верховної Ради України

Ця функція парламенту України покликана виражати волю народу, яка є основою державної влади. Вона реалізується шляхом

проведення періодичних вільних виборів, спрямованих на виявлення інтересів різних соціальних груп. Мирний перехід державної влади від одних представників суспільства до інших відбувається на основі вільного волевиявлення виборців. Це означає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає як орган загальнонародного представництва. Представництво як спосіб діяльності парламенту України виражається насамперед в обов'язку народних депутатів підтримувати тісні зв'язки з виборцями.

Представницька функція Верховної Ради проявляється і в тому, що в законах, які приймаються, знаходиться вираження суспільний інтерес.

У роботі парламенту відображаються найбільш актуальні питання життєдіяльності держави, суспільства, людини.

У цьому аспекті представницька роль парламенту має важливе значення для становлення громадянського суспільства, утілення принципів демократії та правової держави, забезпечення прав людини.

Підтвердженням вагомості цієї функції є результати опитування народних депутатів II, IV–VI скликань щодо роботи з виборцями та механізмів зворотного зв'язку. Ними було виділено такі чотири механізми зворотного зв'язку:

- зустріч з громадянами на їх прохання (II – 53,6%; IV – 40,9%; V – 35,4%; VI – 18,9%);
- зустріч у виборчому окрузі, відкрита для всіх громадян (II – 27,1%; IV – 32,4%; V – 52,1%; VI – 71,3%);
- зустріч з представниками неурядових організацій (II – 4,8%; IV – 7,4%; V – 0,7%; VI – 4,9%);
- спілкування з виборцями через місцеві ЗМІ (II – 3,6%; IV – 9,1%; V – 7,6%; VI – 4,9%);
- інше (II – 10,3%; IV – 8,5%; V – 4,2%; VI – 2,4%).

• **Установча функція Верховної Ради України**

Пріоритетними напрямками діяльності парламенту щодо здійснення установчої (державотворчої, організаційної) функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування; вирішення питань, що стосуються інших елементів (атрибутів) механізму держави: територіального устрою, Збройних Сил та інших складових механізму держави.

Одним з основних напрямів установчої функції парламенту є призначення виборів Президента у строки, передбачені Конституцією. Обрання Президента відповідно до Конституції здійснюється громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Роль парламенту у формуванні органів виконавчої влади за чинною Конституцією істотно змінилася, але він не усунутий від цього напряму державотворчого процесу. Верховна Рада вирішує, зокрема, питання про надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра, може прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, яка має наслідком відставку Кабінету Міністрів, розглядає і приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів; вирішує питання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Але найширші й найвагоміші державотворчі функції і повноваження має Верховна Рада у формуванні органів судової влади та прокуратури. Відповідно до Конституції вона обирає суддів безстроково, призначає третину складу Конституційного Суду, вирішує питання щодо надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Верховна Рада здійснює також чимало установчих функцій щодо формування власних, парламентських органів та інших структур, які здійснюють не лише внутрішньопарламентські, а й загальнодержавні функції.

Важливе місце в установчій діяльності Верховної Ради має формування, поряд з органами законодавчої, виконавчої і судової влади, інших органів державної влади та державних організацій. Зокрема, Верховна Рада призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, яка є позавідомчим органом державної влади; призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного банку України за поданням Президента України; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України.

Поряд з цими видами державотворчої (установчої) діяльності Верховна Рада затверджує відповідно до Конституції загальну структуру, чисельність та визначає функції Збройних Сил, Служби безпеки, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ.

Багатогранні державотворчі (установчі) функції Верховної Ради й у сфері територіального устрою та місцевого самоврядування. До повноважень Верховної Ради України у цій сфері належать, зокрема, утворення й ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів та міст, зарахування населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та районів. Інші найважливіші питання територіального устрою загальнодержавного й місцевого значення вирішуються референдумами.

Відповідно до Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України, який призначає Верховна Рада України.

Верховна Рада має право достроково припиняти повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначати позачергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Істотними повноваженнями Верховної Ради в галузі місцевого самоврядування є призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування та прийняття законів про засади місцевого самоврядування.

Різноманітною за змістом і формами є бюджетно-фінансова діяльність Верховної Ради. Її місце у системі функцій Верховної Ради визначається неоднозначно: вона вважається як однією з основних функцій Верховної Ради, так і складовою цих функцій.

Верховна Рада України затверджує законом Державний бюджет та вносить у відповідній формі до нього зміни, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання.

Відповідно до Конституції бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове призначення цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України. Поряд із Державним бюджетом і бюджетною системою Верховна Рада встановлює грошову одиницю України, якою за Конституцією є гривня.

Оскільки Державний бюджет, бюджетна система й грошова одиниця України є органічними атрибутами держави, то діяльність, пов'язана з їх установленням (введенням, затвердженням), об'єктивно є складовою частиною державотворення, тобто установчої функції Верховної Ради.

Багатогранність і значний обсяг бюджетно-фінансової діяльності зумовлюють їй можуть зумовлювати зарахування її до самостійної основної функції Верховної Ради, але об'єктивно ця діяльність є органічною складовою частиною її установчої (державотворчої), а також законодавчої та контрольної функцій.

Таким чином, **основними напрямками діяльності Верховної Ради щодо здійснення установчої функції є:**

- 1) участь у формуванні органів виконавчої влади;
- 2) формування органів судової влади;
- 3) створення парламентських структур;
- 4) участь у формуванні інших органів державної влади та державних організацій;
- 5) вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

• **Контрольна функція Верховної Ради України**

Важливе місце в діяльності Верховної Ради, як і парламентів інших країн, посідає парламентський контроль. Контрольна діяльність парламенту досить багатогранна. Якщо установча (державотворча) діяльність за чинною Конституцією значною мірою відійшла від Верховної Ради до Президента як глави держави, особливо щодо формування органів виконавчої влади, то традиційна її функція – функція парламентського контролю не тільки залишилась, а й певною мірою збагатилася.

Здійснення контролюючої функції посідає важливе місце в діяльності будь-якого парламенту. Причому обсяг повноважень парламенту конкретної держави, у тому числі України, у галузі контролю залежить насамперед від низки чинників:

- державний устрій; політичний режим;
- форма правління;
- історичні умови; традиції, які склалися в політико-правовій сфері.

Верховна Рада України як орган, у якому представлені різноманітні соціальні й територіальні інтереси, має суттєві контрольні права. Це пояснюється тим, що український парламент, як правило:

- працює гласно, відкрито;
- перебуває у постійному і тісному (порівняно з іншими центральними органами державної влади) контакті з громадянами, завдяки роботі народних депутатів України у виборчих округах;
- формує деякі інші державні органи;
- приймає Державний бюджет України.

Сутність цієї функції проявляється в тому, що в умовах демократично організованої системи поділу влади саме народові належить право контролювати діяльність усіх владних структур, яким він передав владні повноваження. За межами контролю не має перебувати жодне державне утворення, у тому числі й парламент. Реалізуючи від імені народу вищу форму контролю (парламентський контроль), він сам контролюється народом через різні інститути прямої демократії (вибори, референдуми).

Основними об'єктами парламентського контролю найчастіше виступають органи виконавчої влади, державні фінанси і власність, виконання конституційних та інших установлених законом повноважень (головним чином у сфері нормативної та нормотворчої діяльності), державна кадрова політика та кадрові призначення на ключові державні посади, додержання прав і свобод людини і громадянина тощо. В окремих випадках парламентський контроль може поширюватися на Президента та судову владу.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є:

1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, який підконтрольний та підзвітний Верховній Раді. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Відповідно до Конституції Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд й заслуховування звітів Кабінету Міністрів про свою діяльність;

2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

3) бюджетно-фінансовий контроль. Відповідно до Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата;

4) прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України;

5) запит народного депутата України на сесії Верховної Ради. Відповідно до Конституції України Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьою від конституційного складу парламенту. Народний депутат має

право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту;

б) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури;

7) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Парламентський контроль реалізується в різних формах, зокрема через:

- контроль, що здійснюється безпосередньо Верховною Радою України;

- контроль, що здійснюється спеціальними постійно діючими органами і посадовими особами;

- контроль, що здійснюється постійними чи тимчасовими робочими органами парламенту;

- контрольну діяльність народних депутатів України.

Верховна Рада здійснює контроль також за виконанням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища як безпосередньо, заслуховуючи доповіді Кабінету Міністрів з цих питань, так і через комітети Верховної Ради відповідно до їх компетенції. Кабінет Міністрів одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України має подавати на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею програм.

Конституційна практика знає такі основні форми контролю парламенту за діяльністю органу виконавчої влади:

- обговорення основних напрямів або окремих питань урядової політики, бюджету і звіту про його виконання;

- парламентські запити; висловлення вотуму недовіри уряду або окремим міністрам;

- контрольна діяльність постійних та тимчасових парламентських комісій; контроль за делегованим законодавством.

Однією з найважливіших контрольних процедур є заслуховування звіту Кабінету Міністрів. Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів про хід і результати виконання схваленої ним програми діяльності. Щорічний звіт Кабінету Міністрів України про його діяльність подається у 45-денний термін після за-

кінчення календарного року не пізніше як за 15 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради України. Він передається комітетам Верховної Ради, а також поширюється серед депутатів. Звіт про роботу Кабінету Міністрів на засіданні робить Прем'єр-міністр або у разі його відсутності – Перший віце-прем'єр-міністр. Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів України та співдоповідей комітетів Верховної Ради України відбувається його обговорення. За підсумками обговорення звіту Верховна Рада України приймає відповідну постанову. У випадках, коли діяльність Кабінету Міністрів буде визнана незадовільною, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів у цілому, що зумовлює його відставку.

Контрольна діяльність Верховної Ради України поширюється і на низку інших державних органів і посадових осіб. Так, парламент розглядає звіти Генерального прокурора, голови Національного банку України, голови Фонду державного майна та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України, крім органів судової влади та суддів. Щорічні письмові звіти цих органів і посадових осіб подаються до Верховної Ради протягом місяця після закінчення календарного року і поширюються серед депутатів. У разі необхідності їх розгляду на засіданні Верховної Ради відповідні питання включаються до порядку денного сесії.

Будучи законодавчим органом, Верховна Рада України має й деякі контрольні повноваження стосовно Президента України та органів виконавчої влади. Стосовно Президента цей контроль здійснюється шляхом аналізу й оцінки конституційності та законності його рішень і дій. У разі скоєння Президентом державної зради чи іншого злочину, парламент уповноважений притягнути його до конституційно-правової відповідальності у вигляді імпічменту (англ. *impeachment* – процедура притягнення до парламентського суду вищих посадових осіб держави), а за наявності сумнівів у конституційності правових актів глави держави парламентарі мають право звернутись до Конституційного Суду України з конституційним поданням.

Необхідно зазначити, що процедура імпічменту неоднакова в різних країнах. В одних справа порушується нижньою палатою, а верхня палата для її розгляду перетворюється у судову колегію (Бразилія, Великобританія, США). У США винесений верхньою палатою вирок стосується тільки усунення з посади. У подальшому справа усуненої з посади особи може бути розглянута звичайним судом з винесенням відповідного кримінального покарання. В інших країнах рішення про порушення справи приймається або парламентом в цілому (Італія, Польща, Франція, Японія), або тільки нижньою пала-

тою (Іспанія), або будь-якою з палат (Індія, ФРН). Справа розглядається спеціальним судом (Греція, Данія, Норвегія, Франція, Японія), конституційним судом (Італія, ФРН), вищим судовим органом держави (Іспанія, Швеція), спеціальним трибуналом, створеним із депутатів парламенту (Угорщина).

У країнах з парламентарними формами правління можливість застосування імпічменту мала значення в період до введення політичної відповідальності уряду перед парламентом. Після введення такої відповідальності імпічмент у цих країнах практично не застосовується. У країнах із президентською та змішаною формами республіканського правління загроза імпічменту може використовуватись як досить ефективний засіб впливу парламенту на президента. Однак випадки притягнення президентів до відповідальності в порядку імпічменту є рідкісними.

В Україні можливість усунення Президента України з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту передбачена ст. 111 Конституції.

Значними контрольними повноваженнями наділений парламент і щодо органів виконавчої влади. Такий контроль здійснюється шляхом затвердження Державного бюджету України і внесення в нього змін, контролю за виконанням цього бюджету, прийняття рішень по звіту про його виконання, контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України за пропозицією не менше 1/3 народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України і прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Досить ефективними формами контролю за урядовою діяльністю є парламентські слухання та слухання у комітетах, дні уряду у парламенті. Відповідно до вимог п. 2 ст. 10 Закону “Про комітети Верховної Ради України”, на пропозицію комітету керівники Кабінету Міністрів, міністерств, комітетів, відомств, інших органів виконавчої влади зобов’язані прибути на його засідання і дати роз’яснення щодо питань, які розглядаються цим комітетом в порядку виконання контрольних повноважень. Згідно з Регламентом Верховної Ради України Міністерство фінансів щомісяця повинне надсилати Комітету з питань бюджету необхідну інформацію про стан бюджету та його виконання.

Зарубіжний досвід свідчить, що існують різноманітні форми забезпечення функції контролю в різних демократичних парламентах. Однак однією із головних є *проведення комітетських слухань*. Згідно з опитуванням 88-ми національних парламентів, здійсненим

у 2007 р. Міжнародним парламентським союзом, переважна більшість цих парламентів мають установлені процедури для проведення слухань у парламентських комітетах. Зокрема, у Національній Асамблеї Франції основний акцент проведення слухань комітетами робиться на отриманні інформації від міністрів (відповіді на політичні запитання), тоді як інші вищі посадовці міністерства дають відповіді лише на технічні запитання. Зазначається, що до слухань можуть запрошуватися представники громадськості, що, зазвичай, відбувається за ініціативою комітетів.

Головні контрольні функції постійних комітетів Національної Асамблеї Франції є такими:

- призначення спеціальних доповідачів комітетів з питань фінансів (обох палат), які мають право доступу до всієї бюджетної документації та право вести власне розслідування у цій сфері;
- проведення слухань у комітетах;
- здійснення робочих поїздок, необхідних для збору інформації;
- контроль за виконанням законодавства.

Інформування громадськості про роботу комітетів Національної Асамблеї Франції відбувається за допомогою оприлюднення таких документів:

- 1) стенограм (конфіденційні, можуть надаватися на запит);
- 2) прес-комюніке (короткі, для журналістів);
- 3) заяв для преси від голови комітету;
- 4) інформаційного бюлетеня комітету.

У Королівстві Данія слухання в комітетах фолькетингу поділяються на комітетські читання, які є закритими, і комітетські слухання, відкриті для громадськості. Це пов'язано з тим, що нерідко законопроект направляється в комітет після першого читання. Запитання міністру ставляться як в письмовій, так і в усній формі. Відповіді міністрів на письмові запитання оприлюднюються. Інші інституції, громадяни мають право надіслати листа до комітету з проханням бути заслуханими з певного питання. На відкриті комітетські слухання запрошуються: урядовці; фахівці-експерти; зацікавлені сторони; представники громадськості. Як бачимо, коло запрошених осіб є достатньо широким. Посадові особи уряду запрошуються для надання інформації з перших уст щодо певних урядових програм і впровадження напрямів політики, затверджених парламентом. Крім цього, такі посадовці повинні бути готовими до відповіді щодо аналізу статистичних показників, наданих урядом в офіційних звітах і виступах міністрів.

Щодо запрошення і заслуховування позицій експертів із певного питання публічної політики практика різних парламентів є доволі схожою. Головна роль для цих фахівців – надання політично

незаангажованої, часто критичної експертної оцінки діяльності уряду з виконання завдань публічної політики, покладених на нього законодавством або визначених урядом як пріоритети в контексті чинного законодавства. У деяких комітетах українського парламенту створено бази даних як окремих експертів, так і науково-дослідних установ та організацій громадянського суспільства, які можуть надати такі кваліфіковані оцінки.

Зацікавлені сторони – це ті сторони, яких безпосередньо стосується сфера регулювання певної публічної політики, що обговорюється. Такими сторонами у суспільно-економічних відносинах можуть виступати асоціації та професійні спілки, окремі підприємства та організації. Їх роль зводиться до надання інформації щодо первинного аналізу ефективності запропонованих урядових програм або законодавчих актів з точки зору зацікавленої сторони. Не завжди така оцінка є об'єктивною, але досить часто суб'єкти регулювання або дії законодавчого акта можуть вказати законодавцю на такі аспекти дії політики або урядової програми, які пройшли повз його увагу на стадії теоретичного обговорення.

Запрошення представників громадськості відбувається, як правило, шляхом опублікування оголошення про проведення відповідних заходів у пресі або спеціалізованому відкритому для загалу виданні. Після цього голова відповідного комітету має прерогативу прийняття рішення про запрошення представників громадськості та їхньої кількості.

Практика роботи комітетів Верховної Ради України є такою, що на засіданні комітетів можуть бути присутні представники громадських та експертних організацій, що тісно співпрацюють з цими комітетами. Така практика сприяє становленню демократичних цінностей у системі роботи єдиного законодавчого органу України. За результатами опитування завідувачів секретаріатів комітетів парламенту України, здійснене за ініціативою Апарату Верховної Ради, найбільш активно парламентські комітети залучають до співпраці: громадські організації (60,9%), окремих фахівців (56,5%), науково-дослідні установи (56,5%), громадські ради, аналітичні центри (17,4%), дорадчі та науково-експертні ради (21,7%), дорадчі та науково-експертні ради при комітеті (4,3%), окремих громадян або їх групи (8,7%).

Особливим видом слухань є заслуховування представників Кабінету Міністрів, інших органів центральної виконавчої влади на термінову вимогу народних депутатів. Такий механізм надає парламенту можливість швидко й оперативно реагувати на події загальносуспільного значення.

Регулярним засобом парламентського контролю став “*День уряду України*” у Верховній Раді, який, на відміну від традиційних

годин запитань і відповідей окремих членів уряду, передбачає його фактичний звіт із конкретного наперед визначеного питання. З метою реалізації функцій парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України на День уряду України може бути винесене будь-яке з актуальних питань соціально-економічного розвитку, розвитку виробництва, внутрішньої і зовнішньої політики держави, додержання Кабінетом Міністрів України вимог Конституції, виконання законів, вироблення пропозицій щодо правового врегулювання важливих для суспільства економічних, соціальних, політичних, правових проблем.

День уряду України проводиться на пленарних засіданнях Верховної Ради України щомісяця. Тематика або зміст обговорюваних питань визначається Верховною Радою не пізніше ніж за 10 робочих днів до його проведення. Для забезпечення ґрунтовного розгляду питань на один День уряду може бути передбачено не більше двох тем.

За підсумками обговорення кожної теми “Дня уряду України” Верховна Рада може ухвалити окрему постанову в порядку контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, внести пропозиції щодо поліпшення роботи відповідних органів виконавчої влади, звернутися до Прем’єр-міністра України з пропозиціями щодо персональної відповідальності окремих членів Кабінету Міністрів України.

Порядок ініціювання, організації підготовки та проведення днів уряду України визначається Регламентом Верховної Ради України.

Дієвим інструментом впливу парламенту на стан справ у державі, засобом активізації діяльності виконавчої влади та чинником підвищення відповідальності органів державної влади за виконанням наданих їм Конституцією і законами України повноважень є *парламентські слухання*, які регулярно проводяться у Верховній Раді України з актуальних проблем державного будівництва, соціально-культурного розвитку, внутрішньої та зовнішньої політики тощо з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого регулювання. Такі слухання проводяться у сесійний період, як правило, не частіше одного разу на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах і депутатських фракціях. Рішення про тему, день, час їх проведення приймається не пізніше як за 30 днів до їх проведення і в десятиденний термін підлягає публікації в газеті “Голос України”.

До участі у парламентських слуханнях залучаються представники органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, інших об’єднань громадян, наукових установ, інших представників громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше ніж за п’ять днів відповідну заявку до комітету, який проводить підготовку до слухань.

Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі пленарних засідань Верховної Ради. Слухання відкриває і веде Голова Верховної Ради України або один із його заступників.

Хід парламентських слухань висвітлюється у ЗМІ та стенографується у встановленому порядку. Стенограма підлягає розміщенню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України і видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань.

За результатами слухань комітет, відповідальний за їх проведення, готує узагальнюючі рекомендації, що підлягають ухваленню відповідною постановою Верховної Ради України.

Важливу роль в ефективному здійсненні парламентом України своїх конституційних повноважень, у тому числі контрольних, належить її комітетам. Крім законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань Конституцією України на комітети покладено також виконання контрольних функцій. Значно розширив контрольну функцію комітетів і Закон “Про комітети Верховної Ради України”, прийнятий у новій редакції 22 грудня 2005 р.

Крім парламентських слухань, проводяться також *комітетські слухання*, що відбуваються за дорученням Верховної Ради України або згідно з планами роботи комітетів з метою обговорення проектів найважливіших законодавчих актів, з’ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів парламенту 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. Необхідно зазначити, що практика проведення комітетських слухань в українському парламенті була інституціоналізована із прийняттям у грудні 2005 р. нового Закону України “Про комітети Верховної Ради України” та з подальшим унормуванням процедури комітетських слухань у Регламенті Верховної Ради України⁴.

Найбільш поширеними є такі *види комітетських слухань*:

- *законодавчі слухання*, під час яких обговорюється концепція основних та альтернативних законопроектів, розглядаються їх положення, виголошуються позиції та експертні оцінки щодо них;

- *інформаційні слухання*, під час яких відбувається інформування народних депутатів України та громадськості про певну проблему, її основні аспекти та альтернативні шляхи розв’язання проблеми;

- *контрольні слухання*, головною метою яких є визначення проблем у впровадженні чинного законодавства та шляхів їх подолання.

⁴ Про комітети Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

Крім цього, слід виділити також *виїзні засідання комітетів Верховної Ради України*, які за своєю суттю є слуханнями комітету на місцях, а також кадрові слухання, які, в основному, є закритими для широкого загалу.

Від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використання здійснює Рахункова палата, за додержанням прав людини та громадянина – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Верховна Рада обирає Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, формує Рахункову палату, які є підзвітними і підпорядкованими парламенту контрольними органами. Ці повноваження парламенту також належать до його контрольних функцій.

Своєрідною складовою частиною контрольних функцій парламенту є конституційно закріплене право народного депутата України звертатися з відповідними запитами, у тому числі у зв'язку та на основі звернень громадян.

На вимогу комітетів, окремих народних депутатів України та відповідно до рішення Погоджувальної ради депутатських фракцій, Верховна Рада України може заслухати на своєму засіданні доповідь, звіт або інформацію уряду України, а в необхідних випадках також Національного банку України, Генерального прокурора України, інших органів та посадових осіб держави з питань, що належать до їхньої компетенції.

З питань заслуховування звітів ухвалюється попереднє рішення про їх внесення до порядку денного сесії або до поточного розкладу засідань. Для заслуховування обов'язкових доповідей, інформацій чи звітів, періодичне подання яких до Верховної Ради передбачено Конституцією та законами України, в загальному порядку, установленому Регламентом, визначається лише дата їх розгляду.

Передбачені положеннями Конституції України щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України відповідно до Регламенту Верховної Ради України заслуховуються без обговорення.

Цікавими у цьому зв'язку є результати опитування народних депутатів III-VI скликань щодо ефективності контрольних функцій українського парламенту⁵:

- парламентські слухання (III – 39,4%; IV – 52,3%; V – 66,7%; VI – 53%);

- контрольні повноваження парламентських комітетів (III – 57,8%; IV – 67,6%; V – 77,8%; VI – 61,4%);

- контрольні повноваження Рахункової палати (III – 83,5%; IV – 83%; V – 84,7%; VI – 54%);

⁵ Шосте опитування народних депутатів України. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – С. 21.

- процедура розгляду і затвердження Державного бюджету (III – 64,3%; IV – 83,5%; V – 92,4%; VI – 77,7%).

Народні депутати VI скликання так оцінили ефективність інститутів парламентського контролю⁶:

- “Година запитань до Уряду” – 32,5%;
- контрольні повноваження Рахункової палати – 54%;
- контрольні повноваження парламентських комітетів – 61,4%;
- комітетські слухання – 49,2%;
- парламентські слухання – 53%;
- процедура розгляду і затвердження Державного бюджету – 77,7%;
- депутатські звернення до посадових осіб виконавчої влади – 64,8%.

Як свідчить політико-правовий досвід країн з усталеними демократичними традиціями, парламентський контроль є одним з найбільш ефективних засобів контролю за адміністрацією, який забезпечує проведення законодавчо оформленого політичного курсу, визначення необхідних змін у програмах та діяльності уряду, запобігання проявам корупції та марнотратства. Водночас він є надійним каналом опосередкованого інформування громадськості про різні аспекти державного управління.

Усе більше досліджень у сфері соціальних наук вказують на важливу роль зміцнення законодавчої інституції – головного представницького органу – як наріжного каменя демократизації та демократичної консолідації. Дім Свободи, одна з міжнародних організацій, що відстежує процеси демократизації у світі, у своєму щорічному звіті “Свобода у світі” використовує серед інших такі критерії, як підзвітність, прозорість та ефективність законодавчого органу.

Останнім часом усе більше факторів вказують на те, що існує тісний зв’язок між сильним парламентом і демократією. Професор Стівен Фіш (університет Каліфорнії в Берклі) та професор Метью Кроніг (університет Джорджтауну) розробили індекс парламентських повноважень (ПП), який, зокрема, оцінює такі елементи:

- спроможність парламенту здійснювати контроль за діяльністю президента і бюрократичного державного апарату;
- незалежність парламенту від президента;
- силу парламентських повноважень в окремих сферах (наприклад у бюджетному процесі);
- спроможність парламенту і наявність у нього ресурсів виконувати свої основні завдання й функції.

⁶ Шосте опитування народних депутатів України. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – С. 21.

• Координаційні функції Верховної Ради

Здійснюються нею в організації роботи народних депутатів, її комітетів та комісій, депутатських груп та фракцій. Верховна Рада координує роботу народних депутатів України шляхом організації їх участі у: а) проведенні її пленарних засіданнях, засіданнях комітетів, комісій, їх підкомісій та робочих чи підготовчих груп; б) виконанні ними її доручень та доручень її органів; в) роботі над законопроектами, її документами; г) виконанні інших депутатських повноважень у складі депутатських груп та фракцій чи індивідуально; д) роботі виборчих округів.

Участь у засіданнях Верховної Ради та її органів, виконання її доручень та доручень її органів є підставою для відкладення депутатом усіх інших службових справ. Депутат зобов'язаний зареєструватися і бути присутнім на засіданнях Верховної Ради та її органів, до яких його обрано. Депутат не має права не брати участь в голосуванні, включаючи й таємне, за винятком випадків, коли Верховною Радою прийнято спеціальне рішення щодо нього та в інших випадках, передбачених законами.

Відсутність народного депутата на засіданнях Верховної Ради та її органів, до яких його обрано, допускається лише з поважних причин. Серед таких причин є: а) виконання депутатом у цей же час доручень Верховної Ради або її органів, якщо про такі доручення ними було прийнято відповідні рішення; б) його тимчасове увільнення від роботи у зв'язку з хворобою чи доглядом за дитиною, його одруженням, народженням дитини, трауром; в) документально підтвержені транспортні перешкоди; г) інші обставини, коли згідно із законодавством наймодавець зобов'язаний надати працівникові тимчасову відпустку.

Рішення про відрядження депутата (за його згодою) для виконання депутатських повноважень та доручень Верховної Ради та її органів можуть приймати: а) Верховна Рада України; б) комітети та комісії Верховної Ради, до складу яких обрано депутата; в) Голова Верховної Ради, а в разі його відсутності – заступники Голови Верховної Ради. Ці ж органи і посадові особи формулюють завдання на відрядження депутата.

Тимчасове увільнення народного депутата має бути письмово підтвержене. З цією метою депутат, який не може взяти участь в одному чи кількох наступних засіданнях, повинен письмово, із зазначенням причин, повідомити завчасно про це Голову Верховної Ради через Секретаріат Верховної Ради, а про неможливість взяти участь у засіданні комітету чи комісії – голову відповідного комітету чи комісії в такому ж порядку. У разі невиконання депутатом цієї вимо-

ги він дає письмові пояснення з цього приводу комітету, до компетенції якої входять питання депутатської етики.

Робочі дні поза сесійним часом і часом відпустки депутати використовують за своїм розсудом для підвищення своєї кваліфікації, обміну досвідом, роботи у виборчому окрузі та для іншої діяльності, пов'язаної з виконанням депутатських повноважень.

Після закінчення кожної сесії Верховної Ради за поданням Секретаріату в газеті "Голос України" окремо друкуються відомості про відсутність депутатів на сесії без поважних та з невідомих причин. Дані про відсутність депутатів на пленарних засіданнях та засіданнях її органів без поважних та з невідомих причин щомісячно передаються Секретаріатом комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики. На вимогу цього комітету депутат зобов'язаний дати пояснення щодо причини своєї відсутності. За дні відсутності без поважних причин на засіданнях Верховної Ради чи її органів депутату не провадяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських обов'язків.

Якщо депутат вживає образливі або лайливі висловлювання щодо інших депутатів або вчиняє дії, не сумісні з правилами депутатської етики, за висновком комітету, до компетенції якої входять питання депутатської етики, Верховною Радою можуть бути застосовані до нього такі заходи впливу: попередження, догана, сувора догана з наступним повідомленням про них в газеті "Голос України". Рішення про це приймається після скороченого обговорення більшістю голосів депутатів від їх фактичної кількості і заноситься до протоколу засідання.

Депутат, який вважає, що інший депутат вчинив щодо нього зазначені вище дії, може звернутися до комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, з письмовою заявою про це, якщо ці депутати не досягли примирення.

Отже, Верховна Рада координує як індивідуальну діяльність народних депутатів, так і в процесі здійснення ними повноважень на пленарних засіданнях та у складі її органів чи як посадових осіб.

• Міжнародна функція Верховної Ради України

Самостійну групу повноважень Верховна Рада здійснює, реалізуючи свою міжнародну функцію. Надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України – одне з міжнародних повноважень Верховної Ради.

Верховна Рада України приймає рішення про приєднання до міжнародних договорів або про їх прийняття. Згода на обов'язковість багатостороннього міжнародного договору для України, у підписанні

якого вона участь не брала, висловлюється шляхом прийняття закону України про приєднання України до міжнародного договору або про його прийняття.

Пропозиції про денонсацію міжнародних договорів України вносить Верховній Раді Президент України або Кабінет Міністрів України. Верховна Рада проводить денонсацію міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою, договорів, прийняття або приєднання до яких було здійснено на підставі рішень Верховної Ради. За дорученням Верховної Ради комітет у закордонних справах, а в разі необхідності й інші комітети попередньо розглядають внесені для денонсації міжнародні договори України і дають відповідні висновки.

Рішення про денонсацію міжнародного договору приймається у формі закону. Закони України про ратифікацію міжнародних договорів, приєднання до них, їх ратифікацію або денонсацію приймаються відповідно до Конституції та Регламенту Верховної Ради, Закону України про міжнародні договори України, Віденської конвенції про право міжнародних договорів. У разі необхідності в законі зазначаються ті чинні нормативні акти, які потребують змін чи доповнень з метою виконання відповідних міжнародних договорів.

Міжнародну функцію Верховна Рада здійснює і шляхом обміну делегаціями між державами та з міжнародними організаціями. Офіційні делегації зарубіжних держав приймає Голова Верховної Ради України. Секретаріат Верховної Ради організовує прийом офіційних делегацій.

Верховна Рада щорічно ухвалює підготовлений її комітетом у закордонних справах з урахуванням пропозицій інших комітетів, комісій та фракцій план співробітництва з парламентами іноземних держав. Вона визначає склад офіційних парламентських делегацій до іноземних держав з урахуванням пропозицій, поданих комітетами, комісіями та фракціями. Офіційні парламентські делегації України в строк до 15 днів після закінчення візиту зобов'язані подати звіт Верховній Раді. Отже, Верховна Рада здійснює і міжнародні функції.

• *Інші функції Верховної Ради України*

Поряд з головними функціями парламенту Верховна Рада України, як і парламенти багатьох країн, здійснює й чимало інших функцій. Верховна Рада України як орган законодавчої влади здійснює **внутрішні функції** (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна) і **зовнішні** (оборонна, зовнішньополітична, зовнішньо-економічна та ін.). Не всі з цих функцій і відповідних повноважень Верховної Ради закріплено в Конституції та законах України достатньо системно, але в цілому вони мають нормативно-правове закріплення, насамперед конституційне.

Про внутрішні (внутрішньодержавні) функції Верховної Ради свідчать такі її повноваження, як:

1) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку і довкілля;

2) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

3) прийняття відповідних законів, зокрема, про правовий режим власності; правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; з основ соціального захисту, про форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки.

Політичний напрям діяльності Верховної Ради характеризується тим, що парламент України є суб'єктом державного апарату, загальнодержавним органом законодавчої влади. Здійснюючи свої повноваження у сфері державної політики Верховна Рада забезпечує реформування українського суспільства в напрямках: а) удосконалення статусу діючих політичних інституцій; б) пошук нових інституцій та визначення напрямів їхньої діяльності в центрі і на місцях; в) плюралізація політичного життя та зміцнення багатопартійності в політичній системі суспільства; г) забезпечення ефективного управління суспільними і державними процесами; д) підвищення рівня політичної свідомості та культури суб'єктів політики; е) оптимізація умов для вільного розвитку громадян України усіх національностей; є) зміцнення позиції України як суб'єкта міжнародної діяльності на регіональному і загальносвітовому рівнях тощо.

Верховна Рада самостійно здійснює й *економічну функцію*. Необхідною умовою державного суверенітету України є її економічна самостійність та економічна безпека. Нормативно економічна самостійність України була закріплена в "Декларації про державний суверенітет Української РСР" від 16 липня 1990 р. та в Законі України від 3 серпня 1990 р. "Про економічну самостійність Української РСР".

Здійснюючи принцип економічної самостійності Верховна Рада самостійно, від імені Української держави здійснює правове забезпечення: а) економічного статусу (правового режиму власності, підприємництва, антимонопольного регулювання та конкуренції, утворення вільних економічних зон, зовнішньоекономічної діяльності тощо); б) управління економічними процесами; в) фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, цінової, інвестиційної та іншої економічної політики; г) стратегії економічного розвитку та господарської діяльності; д) захищеності економіки держави від внутрішніх і зовнішніх загроз тощо.

Соціальну функцію Верховна Рада здійснює шляхом законодавчого регулювання соціальних процесів в Україні, визначення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення, шлюбно-сімейних відносин та охорони здоров'я, материнства, дитинства та батьківства, забезпечення людині достатнього життєвого рівня включаючи харчування, одяг та житло, затвердження загальнодержавних програм соціального і національно-етнічного розвитку, правового статусу людини і громадянина, засад демографічних та міграційних процесів, благодійницької діяльності та ін.

Здійснюючи *культурну функцію*, Верховна Рада затверджує загальнодержавні програми культурного розвитку, законодавчо визначає порядок застосування мов, основ виховання, освіти та культури, забезпечує свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості, захист інтелектуальної власності, збереження історичних пам'яток та об'єктів, що становлять культурну цінність.

Верховна Рада дбає про *екологічну безпеку* України, затверджує загальнодержавні програми про охорону довкілля, укази Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, визначає екологічні права людини та громадянина, засади використання природних ресурсів, основи екологічної безпеки, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації та ін.

Отже, серед функцій Верховної Ради важливе значення щодо здійснення й удосконалення мають і такі напрями її діяльності, як політичний, економічний, екологічний, соціальний та культурний. Удосконалення законодавства та практики здійснення повноважень Верховної Ради в цих напрямках буде сприяти підвищенню ефективності діяльності парламенту України та удосконаленню форм і методів її діяльності.

Про зовнішні функції Верховної Ради свідчать такі її повноваження, як надання Верховною Радою у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про запровадження воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних Сил інших держав на територію України.

Підтвердженням наявності у Верховної Ради відповідних зовнішніх функцій є її законодавчі повноваження щодо засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

щодо основ національної безпеки, організації Збройних Сил України; щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, які визначаються виключно законами України.

Поряд з основними процедурами діяльності Верховної Ради – законодавчою, установчою і контрольною – у парламенті України мають діяти і спеціальні процедури, тобто спеціальний порядок розгляду окремих питань. Зокрема, за спеціальними процедурами відбувається: заслуховування Верховною Радою щорічних та позачергових послань Президента; затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням; розгляд зовнішньополітичних питань.

За спеціальними процедурами мають розглядатися такі питання: про внесення змін до Конституції; здійснення повноважень щодо Автономної Республіки Крим; звернення громадян про порядок дострокового припинення повноважень народного депутата; про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, про оголошення стану війни, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; усунення Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту); про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді, судді Конституційного Суду тощо.

ВИСНОВКИ

1. Верховна Рада України є колективним, представницьким, однопалатним, законодавчим, загальнодержавним органом, що обирається громадянами України, які мають право голосу шляхом загального, вільного, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні.
2. Парламент України за структурою складається з однієї палати і має внутрішню будову та включає в себе 450 народних депутатів.
3. Компетенція Верховної Ради України встановлюється Конституцією та законами України. Конституція визначає компетенцію Верховної Ради України шляхом закріплення повноважень парламенту (ст. 85), а також кола відносин, які регулюються виключно законами України (ст. 92).
4. Особливість компетенції Верховної Ради виявляється в тому, що Верховна Рада встановлює як свою власну компетенцію, так і компетенцію інших державних органів, закріплюючи її в Конституції України і законах. Компетенція Верховної Ради України є великою за обсягом, але водночас збалансованою порівняно з компетенцією інших органів державної влади.

5. Сьогодні в Україні відбувається розбудова правової, демократичної, соціально орієнтованої держави. З цією метою постійно приймаються нові закони, видаються постанови і розпорядження, спрямовані на врегулювання нових економічних політичних та інших відносин, а також на зміцнення й укріплення державності та суверенітету України, удосконалення державної влади.

6. Вищезазначені процеси об'єктивують завдання не лише удосконалення здійснення Верховною Радою України парламентських функцій, а й залучення усіх суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного й установчого процесу до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради.

7. Незважаючи на певну інституційну традиційність, парламентські функції постають динамічним явищем, яке знаходить конкретні прояви у багатоманітності форм, методів, процедур реалізації конституційних повноважень парламенту як передумови забезпечення його ефективної діяльності. Саме тому ефективне виконання парламентських функцій потребує народних депутатів-професіоналів, оскільки саме їхня діяльність покликана безпосередньо сприяти створенню дійсно правової, демократичної, соціально орієнтованої та економічно процвітаючої Української держави.

Контрольні запитання та завдання

1. У чому полягає винятковість місця Верховної Ради як парламенту держави в системі поділу влади?
2. Обґрунтуйте необхідність розподілу повноважень між основними гілками влади.
3. Якими основними принципами визначається функціонування Верховної Ради?
4. Прокоментуйте сутність компетенції парламенту України.
5. У чому полягає значущість законотворчої функції Верховної Ради?
6. Виокремте основні аспекти терміна “законодавча функція”.
7. Проаналізуйте якісні та кількісні показники виконання Верховною Радою України законодавчої функції.
8. Проведіть порівняльний аналіз визначень понять “контроль у сфері державного управління”, “система стримувань та противаг”, “парламентський контроль” та визначте їх спільні та відмінні риси.
9. Проаналізуйте функції, форми, методи, процедури парламентського контролю та визначте шляхи подальшого удосконалення їх ефективності.

10. Проаналізуйте сутність парламентського контролю та наведіть приклади його застосування.
11. Прокоментуйте прояви представницької функції українського парламенту.
12. Охарактеризуйте складові установчої функції парламенту.
13. Наведіть конкретні приклади основних форм та механізмів виконання установчої функції.
14. Проаналізуйте інші функції парламенту.
15. Прокоментуйте сучасний стан взаємовідносин Верховної Ради України з суб'єктами державного та політичного управління.
16. Проаналізуйте відмінності виконання парламентом законодавчої та контролюючої функцій.
17. Обґрунтуйте роль громадських рухів та організацій, засобів масової інформації у формуванні суспільної думки про діяльність українського парламенту.
18. Здійсніть порівняльний аналіз виконання Верховною Радою основних функцій.
19. Дослідіть зарубіжний досвід виконання парламентами представницької функції та обґрунтуйте можливість його використання Верховною Радою.

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Мета, завдання, функції українського парламенту на сучасному етапі розвитку України: стан та перспективи.
2. Шляхи удосконалення ефективності та результативності виконання парламентом законодавчої функції.
3. Професіоналізація Апарату Верховної Ради.
4. Робота з виборцями: стан та перспективи активізації.
5. Законотворчість – основна діяльність українського парламенту: сучасний стан та перспективи.
6. Зарубіжний досвід виконання парламентами установчої функції: спільні та відмінні риси.
7. Реалізація представницької функції парламентом України як механізм забезпечення прав людини.
8. Шляхи удосконалення виконання парламентом представницької функції.

9. Шляхи удосконалення ефективності та результативності діяльності Верховної Ради України.

Тематика магістерських робіт

1. Представницька функція Верховної Ради України та становлення громадянського суспільства.
2. Діяльність парламентських комітетів: стан та шляхи удосконалення.
3. Функціонування парламенту в умовах вертикалізації влади.
4. Український парламент на сучасному етапі розвитку України: стан та перспективи.
5. Роль громадських рухів та організацій, засобів масової інформації у формуванні суспільної думки про діяльність українського парламенту.
6. Взаємовідносини Верховної Ради України із суб'єктами державного та політичного управління.
7. Сутність парламентського контролю на сучасному етапі державотворення.
8. Компетенції та повноваження парламенту України та країн світу: порівняльний аспект.
9. Реформування парламенту України.

Список рекомендованої літератури

1. Верховна Рада України: інформаційний довідник / авт.-упоряд. : В. О. Зайчук, Ю. В. Ясенчук, А. В. Пивовар та ін. – Вип. 3. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 264 с.
2. Гавриш С. Парламентаризм на чолі суспільного прогресу / С. Гавриш // Віче. – 2001. – № 7. – С. 3–7.
3. Про постійні комісії Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 117 /95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 135.
4. Про назву, структуру та кількісний склад нового парламенту України : Закон України : прийнятий 7 жовт. 1993 р. № 3488-12 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 42. – Ст. 395.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України : прийнятий 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

6. Про Рахункову палату : Закон України : прийнятий 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
7. Про комітети Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
8. Законодавча діяльність Верховної Ради України V та VI скликань: пріоритети, досвід парламентської практики, актуальні проблеми / за заг. ред. В. М. Литвина. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 656 с.
9. Законотворчість: коментар до Регламенту Верховної Ради України. – Ч. I. – К. : К.І.С, 2008. – 400 с.
10. Законотворчість: коментар до Регламенту Верховної Ради України. – Ч. II. – К. : К.І.С, 2009. – 240 с.
11. Законотворчість: міжнародна діяльність Верховної Ради України і парламентів світу. – К., 2008. – 112 с.
12. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.
13. Основи конституційного права України / за ред. акад. АприН України, проф. Копейчикова В. В. – К. : Юрінком, 1997. – 207 с.
14. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 352 с.
15. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2010. – 471 с.
16. Регламент Верховної Ради України / Верховна Рада України : Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2010. – 228 с.
17. Україна у 2009 році: конституційний процес і перспективи країни. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 224 с.
18. Шосте опитування народних депутатів України. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 37 с.
19. Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи : матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 136 с.

РОЗДІЛ 2. РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

- 2.1. Поняття, функції та риси Регламенту Верховної Ради України
- 2.2. Загальна характеристика Регламенту Верховної Ради України
- 2.3. Апарат Верховної Ради України: організація роботи
- 2.4. Сесія – організаційна форма діяльності Верховної Ради України
- 2.5. Законодавча процедура
- 2.6. Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань
- 2.7. Проведення слухань у комітетах Верховної Ради України

Основні поняття: “регламент”, “легітимність прийняття рішень”, “представницький зв’язок”, “сесія Верховної Ради України”, “право законодавчої ініціативи”, “парламентські функції”, “слухання”.

2.1. Поняття, функції та риси Регламенту Верховної Ради України

• Поняття Регламенту Верховної Ради України

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 правила роботи, якими не можна нехтувати, регламент 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.

Томас 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, чемності у відносинах і порядку”¹. 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; Македонії – спеціальний акт Зборів Республіки, Республіці Казахстан – як щодо окремих палат парламенту (Сенату і Меджлису), так і загальний регламент парламенту Республіки Казахстан; є конституційним законом в Австрії – федеральний закон “Про Регламент Національної Ради”; у Чехії – закон, що встановлює регламенти палат; 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.

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.

¹ Парламентське право України : навч. посіб. / за ред. О. Н. Ярмиш ; Харк. нац. ун-т внутрішніх справ. – Х. : ХНУВС, 2007. – 135 с.

• **Функції парламенту України**

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) установлення чіткої системи розподілу обов'язків;
- 5) реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості;
- 6) попередження конфліктів і сприяння досягненню згоди з суперечливих політичних питань;
- 7) забезпечення принципу розподілу владних повноважень.

Нижче ми розглянемо ці функції регламенту більш детально.

Забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу

Демократичні суспільства потребують законодавчого регулювання в різних сферах для регламентації діяльності різноманітних суспільних верств, груп та інституцій і відносин між ними. Крім того, зміни глобального та внутрішньонаціонального масштабів, суспільний прогрес та багато інших чинників вимагають постійного перегляду законодавчих положень для приведення їх у відповідність з новими умовами. Головна роль у цьому процесі належить парламентам, що виступають рушійною силою цих змін.

Обов'язки парламенту визначаються головними функціями демократичного представницького органу влади. Їх обсяг і структура залежать від форми державного устрою (президентська республіка, парламентська республіка чи змішана форма правління), від структури законодавчого органу (одно- чи двопалатний парламент), а також від особливостей кожної країни.

Основною формою роботи законодавчого органу як установи, що представляє інтереси різних суспільних груп, є політична дискусія щодо способів упровадження державної політики у тій чи іншій галузі, а також заходів, спрямованих на покращення суспільного добробуту. Така дискусія потребує певного часу та зусиль для здобуття політичної підтримки окремих членів чи груп парламенту чи досягнення консенсусу з певного питання. Суперечки щодо процедури роботи парламентського органу відбирають час і енергію, а також зміщують акцент з обговорення суті запропонованого законопроекту чи поправки до закону на непотрібні технічні формальності.

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 установлює порядок парламентської діяльності, завдяки чому законодавці мають можливість приділяти більше часу обговоренню суті законодавства, а не марнувати його на вирішення того, хто має говорити і коли, які зміни можна чи не можна вносити або розглядати, і коли повинно відбутися голосування з цих питань.

Слід звернути увагу на внесення поправок до регламенту. Зміни у розстановці політичних сил у парламенті чи нові політичні обставини можуть викликати необхідність перегляду чинних норм регламенту для того, щоб привести їх у відповідність до нових умов. Крім того, може виникнути необхідність внесення поправок, що сприяють підвищенню ефективності роботи парламенту. Таким чином, в самому регламенті слід передбачити процедуру внесення змін до нього.

Отже, 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 її 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 марної трати часу і інших ресурсів.

Забезпечення легітимності прийнятих рішень

У демократичних країнах процес, за допомогою якого парламент приймає певні рішення, має визначальне значення для визнання їх легітимності суспільством. Останнім часом все більше держав стають на шлях демократичного розвитку, і вищі органи державної влади цих країн установлюють демократичні процедури діяльності, які раніше не були нормою у суспільстві. У цій ситуації визнання виборцями та іншими групами суспільства легітимності парламентських рішень набуває особливо важливого значення як для законодавчого органу, так і для країни в цілому.

Представницький характер парламенту означає, що для реалізації представництва інтересів суспільних груп у законодавчому органі парламентські рішення мають визнаватися більшістю цих груп. В іншому разі парламент може втратити довіру населення та його підтримку в майбутньому. Це особливо небезпечно з огляду на структурне становлення демократичних інститутів влади в перехідних суспільствах, оскільки парламент у них є органом влади, на якого по-

кладена відповідальність за створення законодавчого поля, яке б сприяло розвитку принципів верховенства права та громадянського суспільства.

Для того, щоб законодавчі акти були дієвими і ефективно регулювали відносини між неурядовим сектором і органами державної влади, ці законодавчі акти передусім мають сприйматися у суспільстві як такі, що ухвалені згідно з усталеними легітимними процедурами. В іншому разі існує ризик масового недотримання новоприйнятих законів. Особливо це стосується випадку, коли процес ухвалення законів є хаотичним і погано організованим; тоді у 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 усталених 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 значною мірою залежить від визнання того, що парламент дотримується належного порядку прийняття рішень на основі усталених і прозорих норм.

Питання легітимності парламентських рішень є актуальним не тільки для суспільних груп, а й для інших урядових інституцій. Якщо парламент порушує процедуру, виконавча чи судова гілки влади можуть визнати його рішення нелегітимними, що матиме катастрофічні наслідки для ефективного впровадження нового і дотримання чинного законодавства.

Парламент – не єдиний орган влади, якому необхідна підтримка інших політичних сил, виборців та суспільних груп. Ключовим компонентом цієї підтримки вважається визнання легітимності дій та рішень певного органу влади. Ті політичні інституції, організації чи органи влади, що конкурують за підтримку суспільства з парламентом, можуть використати факт нелегітимності парламентських рішень для порушення існуючого міжвладного балансу влади. Вони це можуть зробити за допомогою відкритого звинувачення, що парламентські рішення є нелегітимними, оскільки вони ухвалюються в обхід чинних регламентних положень.

Самі законодавці мусять також вважати свої дії легітимними для того, щоб відповідально та ефективно виконувати свої обов'язки.

Установлення представницького зв'язку з виборцями

Крім функції законотворення, іншою важливою парламентською функцією є представництво. Парламент представляє населення

країни через підтримку інтересів своїх виборців під час парламентських дебатів і розгляду законодавчих пропозицій. Суспільство, яке вірить, що обрані ним депутати дійсно дбають про його інтереси в процесі формування і зміни законодавчого поля, є головним чинником інституювання демократичних підвалин держави. У цьому разі зв'язок між представницьким органом влади і суспільством міцніє, сприяючи прогресу демократичних принципів народовладдя і зміцненню державних інституцій. Такий процес особливо важливий для новітніх демократій.

Для забезпечення цього в суспільстві має пропагуватися розуміння нюансів і складності процедурних положень, що допомагають народним обранцям виконувати їх основні обов'язки. Таке розуміння також сприятиме налагодженню тіснішого зв'язку між законодавцями та їх виборцями.

Регламент є невід'ємною частиною цього процесу. Законні, прозорі та впорядковані норми, зрозумілі для зацікавлених суспільних груп і окремих громадян, створюють стійке підґрунтя для відповідності законодавчих запитів населення і реальних умов. У цьому разі 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 усталеністю 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, але й значно погіршуються перспективи єднання і зміцнення громадянського суспільства.

Установлення чіткої системи розподілу обов'язків

Як було зазначено, для реалізації представницької функції законодавці мають брати до уваги інтереси суспільних груп та окремих виборців і робити все можливе задля їх врахування в законотворчому процесі. Під час кожної законодавчої сесії з'являються сотні чи навіть тисячі законопроектів, поправок до чинного законодавства та інших законодавчих актів, які парламент має розглянути і проголосувати. В умовах різноманітності інтересів, які ускладнюють процес обговорення, а також за наявності великої кількості документів, що вимагають детального розгляду, парламент не був би спроможний виконувати свої обов'язки, якби не було системи ефективного розподілу обов'язків. Парламентські комітети і партійні фракції забезпечують розподіл обов'язків, які парламент використовує для адекватного розгляду кожної законодавчої пропозиції. До того ж сучасні парламенти, як правило, мають складну систему підтримки рішень,

а також мережу організацій, які надають підтримку в підготовці законопроектів, їх аналізі та коригуванні, підготовці поправок до законів, постанов та інших законодавчих актів.

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 в комітетах через систему забезпечення пропорційного членства у 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.

Реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості

Демократичний парламент повинен забезпечувати такі умови роботи, за яких більшість може приймати рішення, що визначаються її пріоритетами, одночасно захищаючи і права меншості. Інакше кажучи, сформована більшість повинна мати можливість реалізувати свої інтереси, але меншість також повинна мати право на голос під час процесу прийняття рішень. Регламент забезпечує досягнення цих двох цілей.

Принцип керівництва більшості має бути закладений у парламентському регламенті. Це забезпечує задоволення волевиявлення більшості народу щодо кожної законодавчої пропозиції. Якщо у меншості є можливість отримати перемогу над більшістю щодо 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 установлено, що певні контрольні комітети мають очолюватися представниками меншості), так само як і окремих представників з 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 тільки в нинішньому парламенті, а й у наступному. Для того, щоб усвідомити необхідність установа чесних правил гри, законодавці, які входять до більшості чи коаліції більшості, мають розуміти, що навіть якщо в цей момент вони належать до більшості, у майбутньому вони можуть стати членами меншості.

Зменшення ризику конфлікту і сприяння досягненню згоди із суперечливих політичних питань

Дебати є невід'ємною частиною законодавчого процесу. Головна мета парламенту в демократичному суспільстві полягає в тому, щоб бути місцем вирішення чи, щонайменше, пом'якшення політичних конфліктів, які існують у суспільстві. Незважаючи на це, гострі та затяжні конфлікти або образи між політичними силами в парламенті можуть погіршити ефективність роботи законодавчого органу. Більше того, такі конфлікти можуть порушити важливі політичні процеси, що матимуть негативний вплив на економіку країни і на суспільство в цілому.

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, щодо 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 цінним, щоб його марнувати, а законодавство є занадто важливим, щоб дозволяти затяжні дебати з 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.

Забезпечення принципу розподілу владних повноважень

Регламент не є автоматично об'єктивним засобом: у законодавчому процесі він дає перевагу одним і відбирає її у інших. Так, у демократичному парламенті більшість користується перевагою, якої не має меншість. Це забезпечує задоволення волевиявлення більшості народу, утілене на останніх парламентських виборах.

Однак 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 парламенту, 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.

Здійснюючи класифікацію рис Регламенту Верховної Ради України, слід виокремити загальні та особливі риси цього акта.

• ***Риси Регламенту парламенту України***

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 установлює 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 у 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.

Реалізація Регламенту Верховної Ради України – це діяльність уповноважених суб'єктів державної влади шляхом використання, виконання, дотримання й застосування закріплених Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України й іншими нормативно-правовими актами відповідних процесуально-правових норм і передбачених ними повноважень цих суб'єктів.

Форми реалізації Регламенту Верховної Ради України: використання, виконання, дотримання й застосування норм зазначеного акта. Загальні особливості, що характеризують форми реалізації Регламенту парламенту України, такі: суб'єктами правореалізуючої діяльності не можуть бути громадяни та юридичні особи, а є тільки визначені суб'єкти (народні депутати України, Голова Верховної Ради України, заступники Голови Верховної Ради України, Президент України, Прем'єр-міністр України тощо); за умов реалізації інших нормативно-правових актів суб'єкти правореалізації можуть здійснювати як активні дії, так і утримуватися від них, натомість шляхом реалізації норм Регламенту Верховної Ради України майже всі форми його реалізації, за винятком дотримання, на практиці виявляються у здійсненні активних дій суб'єктами правореалізації.

2.2. Загальна характеристика Регламенту Верховної Ради України

Регламент Верховної Ради було 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*". В цьому розділі 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.

Відкритість роботи Верховної Ради України полягає у забезпеченні для громадян та юридичних осіб України можливості вільно отримувати інформацію про цей орган державної влади та його посадових осіб в обсягах та в порядку, установлених Конституцією, законами України та Регламентом. Відповідно до зазначеного принципу парламент України зобов'язаний згідно з вимогами законодавства забезпечити оприлюднення інформації про себе та свою діяльність.

Гласність роботи Верховної Ради України тісно пов'язана з його відкритістю і залежить від неї. Вона передбачає трансляцію телебаченням і радіозасідань Верховної Ради України, публікації стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради, її рішень у Відомостях Верховної Ради України, газеті "Голос України" та інших виданнях Верховної Ради, а також розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради.

Другий розділ "*Організація роботи Верховної Ради України*". У цьому розділі 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 такі глави: формування депутатських фракцій у Верховній Раді України, Погосжувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України, Голова Верховної Ради України, перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України, створення комітетів Верховної Ради України, утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Четвертий розділ *“Законодавча процедура”* включає такі глави: 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 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 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, суддями 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”* містяться глави: розгляд Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими запитами, розгляд питань, пов'язаних з 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.

У наступних параграфах 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.

2.3. Апарат Верховної Ради України: організація роботи

• Роль Апарату Верховної Ради України в діяльності парламенту

У сучасних умовах посилення зовнішніх та внутрішніх викликів сталому суспільно-економічному розвитку держави підвищуються вимоги українського суспільства до дій влади в частині її адекватності суспільним потребам, якості, своєчасності та неупередженості рішень органів державного управління.

І саме робота працівників апаратів державних органів відіграє провідну роль у процесах підготовки, упровадження та подальшого контролю за виконанням державних управлінських рішень, тобто покликана забезпечувати належний стан реалізації політики держави стосовно українського суспільства в цілому і кожного окремого громадянина. Від стану організації роботи працівників в апаратах органів державної влади багато в чому залежить зміст управлінської діяльності, її ефективність, результативність та, в остаточному підсумку, добробут і благополуччя держави та народу України.

Апарат Верховної Ради України як орган, що здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України, народних депутатів України², посідає особливе місце у системі відповідних структур, що забезпечують виконання функціональних обов'язків органами державної влади, їх поточну діяльність та розвиток.

Роль і значення діяльності Апарату Верховної Ради України обумовлюються самими специфічними функціями вітчизняного парламенту. Відповідно до ст. 85 Основного Закону повноваження Верховної Ради України охоплюють 36 функціональних напрямів, що стосуються питань внесення змін до Конституції України, призначення всеукраїнського референдуму, прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та контроль за його виконанням, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм, призначення виборів Президента України тощо³. Незважаючи на достатньо широкий спектр закріплених Основним Законом повноважень парламенту, усі вони безпосередньо пов'язані та прямо впливають з його конституційного визначення як єдиного органу законодавчої влади у нашій державі, діяльність якого полягає у створенні, удосконаленні та розвитку системи вітчизняного законодавства того правового поля, яким керуються і у якому діють усі без винятку суб'єкти соціальних, адміністративних та господарських взаємовідносин в Україні.

З огляду на провідну роль Верховної Ради України у формуванні та ствердженні правових засад функціонування держави, на Апараті парламенту, як органі, що здійснює забезпечення законотворчого процесу, лежить особлива відповідальність, оскільки від на-

² Про внесення змін до Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 14 берез. 2006 р. № 217. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

³ Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

дійності, ефективності та результативності його роботи багато в чому прямо залежить якість прийнятих народними депутатами законодавчих актів, а відтак і стан повсякденного життя кожного пересічного громадянина України.

• **Структура Апарату Верховної Ради України**

За роки незалежності український парламент пройшов шлях, на який інші парламенти світу витратили сотні років. Разом з Верховною Радою змінювався і її Апарат⁴. Можна вважати, що першим рішенням Верховної Ради України щодо забезпечення роботи Апарату парламенту в умовах набутої країною незалежності стало прийняття Президією Верховної Ради України у квітні 1992 р. постанови “Про структуру і штати Секретаріату та Управління Справами Верховної Ради України”. Цією постановою було затверджено структуру Секретаріату та Управління Справами Верховної Ради України у складі основних служб, відділів та інших підрозділів забезпечення діяльності парламенту та його органів.

До структури Секретаріату Верховної Ради України увійшли Керівництво Секретаріату, Служба юридично-наукового забезпечення у складі Юридичного відділу, Групи наукових консультантів, Центру комп’ютеризованих інформаційних систем та Відділу координації роботи секретаріатів комісій, Служба організаційного забезпечення у складі Відділу у питаннях діяльності Рад і органів місцевого самоврядування, Відділу з питань звернень громадян, Групи обслуговування пленарних засідань Верховної Ради України, Групи парламентського протоколу, Сектору контролю та Прес-центру, Служба документального забезпечення у складі Загального відділу, Редакційно-видавничого відділу, Сектору таємного діловодства, Групи технічного забезпечення роботи з документами, а також Архів.

Крім того, у структурі Секретаріату Верховної Ради України як окремі структурні елементи були враховані Сектор кадрів та старший референт по цивільній обороні. Також цією постановою було затверджено штатну чисельність Секретаріату в кількості 298 штатних одиниць при граничній чисельності 400 штатних одиниць та чисельність Управління Справами у кількості 70 штатних одиниць⁵. Та-

⁴ *Зайчук В.* Завдання та перспективи вдосконалення роботи апарату Верховної Ради України щодо забезпечення діяльності парламенту та його органів / В. Зайчук // Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми : матеріали круглого столу у Верховній Раді України. – К., 2004.

⁵ Про структуру і штати Секретаріату та Управління Справами Верховної Ради України : Постанова Президії Верховної Ради України від 20 квіт. 1992 р. № 2282-ХІІ. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

ким чином, фактично було створено ту структурну основу Апарату Верховної Ради України, яка могла забезпечувати роботу парламенту на початковому етапі державотворення і слугувала належним фундаментом для його удосконалення та розвитку.

Напрями подальшого становлення, удосконалення й розвиток Апарату Верховної Ради України зумовлювалися низкою об'єктивних чинників. Певною мірою на цьому процесі позначилося зростання обсягів виконуваної Апаратом парламенту роботи щодо підготовки, оформлення, документального та процедурного супроводу проектів законів, постанов, інших правових і нормативних документів, а, відповідно, і підвищення навантаження в роботі працівників Апарату та його структурних підрозділів.

Наприклад, якщо впродовж усього 1992 р. Верховною Радою України було прийнято 120 законів України, 276 постанов, а також 229 постанов Президії Верховної Ради України, то у подальші роки кількість прийнятих правових актів фактично збільшилася удвічі. Так, у 2009 р. кількість прийнятих парламентом законів становила 248, а постанов Верховної Ради України – 678. За результатами роботи у 2010 р. ці показники становили відповідно 277 та 807 актів законодавства⁶.

Однак головним чинником змін структури Апарату Верховної Ради України та організації його роботи виступає устрій та організація роботи самого парламенту, зумовлені специфічністю формування і діяльності цього вищого законодавчого органу державної влади. За два десятиріччя своєї діяльності український парламент не лише розвинув у своїй роботі елементи демократичного державного управління, а й інституціонально забезпечив їх функціонування та розвиток.

• Діяльність Апарату Верховної Ради України

На відміну від Верховної Ради України перших років незалежності нині її діяльність забезпечує робота парламентських комітетів як органів Верховної Ради України, що утворюються 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 функцій⁷.

Особливого розвитку в діяльності вітчизняного парламенту набув такий інститут демократії, як діяльність парламентських фракцій, що також потребує документального забезпечення їх робо-

⁶ Інформаційно-аналітичний центр “ЛІГА”, ТОВ “ЛІГА: ЗАКОН”, 2011. – Режим доступу : <http://www.liga.net/zakon.ua>

⁷ Про комітети Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

ти. Крім того, принципи, напрями і порядок діяльності народних депутатів України сьогодні також кардинально відрізняються від діяльності народних депутатів Верховної Ради України першого її скликання. Усе це зумовлює підвищення вимог до побудови структури нинішнього Апарату Верховної Ради України та організації його роботи.

На цей час Апарат парламенту функціонує відповідно до структури, затвердженої відповідною постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. Згідно з нею до складу Апарату входять: керівництво Апарату; секретаріати Голови, Першого заступника Голови та заступника Голови Верховної Ради України; секретаріати комітетів, депутатських фракцій і груп; Головне науково-експертне управління; Головне юридичне управління; Головне управління документального забезпечення; Головне організаційне управління; Інформаційне управління; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління кадрів; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Відділ контролю; Відділ з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами. Згідно з п. 1 цієї постанови граничну чисельність Апарату Верховної Ради України встановлено в кількості 1115 штатних одиниць. Необхідно зазначити, що відповідно до п. 4 цієї постанови, як самостійна установа при Верховній Раді України функціонує Інститут законодавства Верховної Ради України.

Оскільки функціональним змістом діяльності Апарату Верховної Ради України є виконання допоміжної роботи щодо забезпечення реалізації вищим законодавчим органом державної влади покладених на нього Конституцією України обов'язків та здійснення ним відповідних повноважень, природно, що основні організаційні засади цієї його діяльності ґрунтуються на визначеному законодавством порядку роботи Верховної Ради України та організації її діяльності.

• Організація роботи Верховної Ради України

Такий порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та законами України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України” тощо. При цьому основний акт законодавства з організації парламентської діяльності, яким є Регламент Верховної Ради України, установлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших

питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради⁸.

Цим актом законодавства визначаються місце проведення та мова ведення засідань Верховної Ради, питання забезпечення відкритості та гласності у її роботі, порядок організації та проведення закритих пленарних засідань Верховної Ради, питання розміщення народних депутатів і запрошених осіб у залі засідань Верховної Ради, питання, пов'язані із запрошенням на пленарні засідання вищих посадовців держави та інших осіб, присутність яких є необхідною та доцільною під час розгляду відповідних питань, а також інші питання, що безпосередньо впливають з виконанням Верховною Радою України її функціональних обов'язків та здійсненням визначених законодавством повноважень.

Статтею 7 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" регламентовано питання забезпечення діяльності Верховної Ради. Зокрема визначено, що організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради. Структура Апарату Верховної Ради затверджується більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Апарат Верховної Ради діє на основі Положення про Апарат Верховної Ради, яке затверджується постановою Верховної Ради. Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджується Головою Верховної Ради України. Кошторис витрат, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради на наступний рік, затверджується Верховною Радою до прийняття закону про Державний бюджет України на наступний рік за висновками комітетів, до предметів відання яких належать питання регламенту і бюджету.

Фінансове, господарське, матеріально-технічне та соціально-побутове забезпечення діяльності Верховної Ради України здійснює Управління справами Апарату Верховної Ради України.

При цьому фінансування діяльності Верховної Ради України та структурних підрозділів її апарату здійснюється відповідно до видатків, передбачених кошторисом витрат на здійснення повноважень Верховної Ради України.

Певний інтерес становить інформація, що наводиться нижче, про витрати на діяльність зарубіжних парламентаріїв (табл. 2.1).

⁸ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

Таблиця 2.1

Витрати на діяльність парламентів

№ з/п	Країна, парламент, кількість членів	Сума	Рік	Скільки припадає на одного члена парламенту
1	Російська Федерація Державна Дума, 450 Рада Федерації, 178	5 450 197, 5 тис. руб. (» 188 млн дол. США) 1504 000 000 грн 3 188 431, 6 тис. руб. (» 110 млн дол. США або 880 000 000 грн)	2011	3 342 222 грн 4 943 820 грн
2	Велика Британія Палата громад, 650 Палата лордів, 733	433 млн фунтів стерлінгів (» 649 000 000 дол. США або 519 200 0000 грн) 106 млн фунтів стерлінгів (» 159 000 000 дол. США або 1272 00 0000 грн)	2011	7 987 692 грн 1 735 334 грн
3	Республіка Польща Сейм, 460 Сенат, 100	110 млн дол. США або 880 000 000 грн 40 млн дол. США або 320 000 000 грн	2007	1 913 043 грн 3 200 000 грн
4	Казахстан Парламент Республіки Казахстан (Мажиліс та Сенат), 154	8 675 195 тис. тенге (59 504 732 дол. США або 476 037 856 грн)	2011	3 091 154 грн
5	Литовська Республіка Сейм, 141	80,5 млн литів (» 32 800 000 дол. США або 262 400 000 грн)	2011	1 860 992 грн
6	Естонія Рійгікогу, 101	287 000 000 ест. крон (» 25 000 000 дол. США або 200 000 000 грн)	2010	1 980 198 грн

У 2011 р. на одного депутата українського парламенту з урахуванням всіх витрат (утримання Апарату Верховної Ради України, капітальні видатки та інше) приходиться 1 887 891 грн.

Виходячи з особливої ролі та значення діяльності Апарату Верховної Ради України у забезпеченні діяльності вищого законодавчого органу державної влади окремою статтею Закону “Про Регламент Верховної Ради України” визначено питання здійснення керівництва його роботою. Стаття 8 цього Закону встановлює, що Керівник Апарату Верховної Ради України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою. Кандидатуру на посаду керівника Апарату Верховної Ради України визначає і пропонує Верховній Раді Голова Верховної Ради України. Керівник Апарату Верховної Ради України відповідальний перед Верховною Радою і підзвітний їй. Він може бути достроково звільнений з посади Верховною Радою за його особистою заявою чи за вмотивованою пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Постанова Верховної Ради про призначення на посаду чи звільнення з посади Керівника Апарату Верховної Ради України приймається відкритим поіменним голосуванням⁹.

Відповідно до вимог зазначеного Закону та на підставі внутрішнього розподілу посадових обов'язків працівниками Апарату Верховної Ради України забезпечується документальне оформлення сесій Верховної Ради, які складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями.

Крім того, на Апарат Верховної Ради України покладено обов'язки щодо інформаційного забезпечення новообраних народних депутатів до першої сесії Верховної Ради. Згідно зі ст. 12 Закону "Про Регламент Верховної Ради України" Апарат Верховної Ради надсилає народним депутатам не пізніше як через сім днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів: Конституцію України; текст офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів України; Регламент Верховної Ради України; Закон України "Про статус народного депутата України"; Закон України "Про комітети Верховної Ради України"; закон про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України; Положення про помічника-консультанта народного депутата України; Положення про Апарат Верховної Ради України; список посадових осіб Апарату Верховної Ради та їх службові телефони; довідковий матеріал про обраних народних депутатів, який повинен містити такі дані: прізвище, ім'я та по батькові народного депутата, рік народження, освіта, професія, останнє місце роботи, посада, партійність і належність до політичної партії (виборчого блоку політичних партій), поштова адреса та номери телефонів, вказані народним депутатом; постанову Верховної Ради про перелік комітетів Верховної Ради попереднього скликання.

Також Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" визначено питання організації роботи Апарату Верховної Ради України щодо забезпечення належного та якісного проведення пленарних сесій парламенту, що є однією з основних форм його роботи. Так, за участю Апарату Верховної Ради та з урахуванням пропозицій депутатських фракцій готується проект календарного плану роботи сесії Верховної Ради комітетом, до предмета відання якого належать

⁹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

питання регламенту. Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій узагальнюються пропозиції щодо проекту порядку денного сесії Верховної Ради про включення питань до того чи іншого розділу цього порядку.

Проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради на кожний місяць сесії готується Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій з урахуванням пропозицій депутатських фракцій відповідно до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради і подається на розгляд Погоджувальної ради. Проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради має містити інформацію про день і час проведення та порядок денний пленарних засідань, назви, реєстраційні номери законопроектів (у тому числі й альтернативних) із зазначенням суб'єктів права законодавчої ініціативи, дату їх надання народним депутатам.

Так само Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності кожного питання до розгляду Верховною Радою готується порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня. І саме Апарат Верховної Ради забезпечує отримання народними депутатами порядку денного на наступний день пленарних засідань.

Під час проведення пленарних сесій Верховної Ради України Апарат парламенту забезпечує підготовку протоколу пленарного засідання, який підписується головуючим на пленарному засіданні. Кожна зміна головуючого на пленарному засіданні фіксується у протоколі пленарного засідання Верховної Ради.

На Апарат Верховної Ради України покладено обов'язки щодо ведення стенограми, видання стенографічного бюлетеня пленарного засідання Верховної Ради. Стенограма і стенографічний бюлетень пленарного засідання Верховної Ради мають повністю відображати хід обговорень, результати голосування проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради і прийняті рішення, у тому числі процедурні. Вони мають містити інформацію про номер, день, час, місце проведення та порядок денний пленарного засідання, а також прізвище головуючого на пленарному засіданні. Стенограма відкритих пленарних засідань Верховної Ради до її редагування розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради не пізніше наступного дня після пленарного засідання, після редакційного опрацювання оформляється в тижневий строк і підписується керівником Апарату Верховної Ради.

Необхідно зазначити, що одним з найбільш вагомих та значущих напрямів забезпечення сталої та якісної роботи Апарату парла-

менту є організація діяльності секретаріатів комітетів Верховної Ради України як її органів, що утворюються 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 функцій¹⁰.

Відповідно до ст. 54 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” секретаріат комітету Верховної Ради України є структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України, який підпорядковується комітету і Керівникові Апарату Верховної Ради України. Секретаріати комітетів здійснюють організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності комітетів, організацію проведення засідань комітетів, слухань у комітетах, роботи підкомітетів комітетів та діяльності членів комітету, що пов’язана з вирішенням питань, віднесених до предметів відання комітетів. Структура і чисельність працівників секретаріатів комітетів за поданням комітетів устанавлюються розпорядженням Голови Верховної Ради України в межах затвердженої Верховною Радою України чисельності Апарату Верховної Ради України. Відповідно до предметів відання комітетів, чисельності членів комітетів та кількості підкомітетів у структурі секретаріатів комітетів можуть утворюватися відділи та служби. Витрати на утримання секретаріатів комітетів визначаються в межах кошторису видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України. У разі ліквідації комітету працівникам секретаріату цього комітету надаються гарантії, передбачені законом.

Цією ж статтею Закону передбачено відповідні правові гарантії працівникам Секретаріату комітетів. Зокрема, установлено, що припинення повноважень народних депутатів України – членів комітетів у зв’язку із закінченням терміну повноважень Верховної Ради України не є підставою для розірвання трудових договорів з працівниками секретаріатів комітетів. Зміна голови комітету або складу комітету не може бути підставою для звільнення керівника секретаріату комітету, його заступника (заступників), інших працівників секретаріату комітету.

Секретаріати комітетів очолюють керівники секретаріатів, які призначаються на посаду та звільняються з посади розпорядженням Голови Верховної Ради України за поданням комітетів та за погодженням з Керівником Апарату Верховної Ради України. Керівники секретаріатів комітетів організують діяльність секретаріатів комітетів. Керівник секретаріату комітету має заступника (заступників),

¹⁰ Про комітети Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

які призначаються на посаду та звільняються з посади розпорядженням Голови Верховної Ради України за поданням комітету та за погодженням з Керівником Апарату Верховної Ради України. Керівники відділів та служб (у разі їх утворення), інші працівники секретаріату комітету призначаються на посади та звільняються з посад Керівником Апарату Верховної Ради України за поданням комітету. Пропозиції щодо кандидатур заступника (заступників) керівника секретаріату комітету, керівників відділів та служб, а також працівників секретаріату комітету вносяться керівником секретаріату комітету на розгляд комітету з дотриманням вимог Закону України “Про державну службу”. Права, обов’язки працівників секретаріатів комітетів визначаються Законом України “Про державну службу”, а також Законом України “Про комітети Верховної Ради України” та іншими законами України¹¹.

Одну із специфічних особливостей організації роботи Апарату Верховної Ради України зумовлюють покладені на цей орган забезпечення діяльності парламенту обов’язки, пов’язані із роботою з депутатськими фракціями та групами позафракційних депутатів. Депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України, створення органів Верховної Ради. Якщо цього не відбулося, головуєчий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування. Перед наступним пленарним засіданням Апарат Верховної Ради надає народним депутатам інформаційні матеріали, які були подані до Апарату Верховної Ради за день до початку зазначеного пленарного засідання, про сформовані відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України депутатські фракції.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України на Апарат парламенту покладено обов’язки щодо реєстрації цих фракцій та груп, забезпечення їхньої діяльності, а також діяльності Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп).

Кожна депутатська фракція (депутатська група) реєструється в Апараті Верховної Ради. Умовою реєстрації є надходження до Апарату Верховної Ради підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції (депутатської групи), письмового повідомлення про формування депутатської фракції (депутатської групи). При цьому Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” прямо визначено, що у роботі Погоджувальної ради, як кон-

¹¹ Про комітети Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

сультативно-дорадчого органу для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради, мають право брати участь відповідальні працівники Апарату Верховної Ради, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення проведення Погоджувальної ради та пленарних засідань Верховної Ради.

При цьому до компетенції Апарату Верховної Ради України Регламентом Верховної Ради України віднесено питання опрацювання, узагальнення та підготовки пропозицій для розгляду на черговому засіданні Погоджувальної ради, які подаються комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями, тимчасовими слідчими комісіями до Апарату Верховної Ради не пізніше як за чотири дні до проведення чергового засідання¹².

Поряд із зазначеними напрямами роботи, які фактично є звичними і для інших державних органів у частині організації роботи їх апарату, діяльність Апарату Верховної Ради має і значні відмінності, які зумовлюються специфікою формування та забезпечення діяльності парламенту. Вона полягає в тому, що Верховна Рада України є державним органом, покликаним забезпечувати діяльність народних депутатів України, як обраних у результаті народного волевиявлення самостійних державних діячів та суб'єктів законодавчої ініціативи. Обов'язки щодо забезпечення діяльності народних депутатів згідно із законодавством покладається на Апарат Верховної Ради України. Так, він зобов'язаний, зокрема, забезпечити народного депутата актами Верховної Ради України, а на його вимогу також актами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, рішеннями Конституційного Суду України, Верховного Суду України, офіційними матеріалами Рахункової палати і Центральної виборчої комісії. Органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування під час звернення народного депутата зобов'язані надати йому офіційні матеріали щодо своєї діяльності¹³.

При цьому функціональний зміст діяльності усіх структурних підрозділів Верховної Ради України полягає у необхідності забезпечення виконання народними депутатами України їхніх обов'язків та здійснення ними законодавчо визначених повноважень.

¹² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : прийнятий 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

¹³ Про статус народного депутата України : Закон України : прийнятий 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

• Особливості діяльності працівників Апарату Верховної Ради України

Таким чином, діяльність працівників Апарату Верховної Ради України, на відміну від інших органів державної влади і управління, пов'язана з необхідністю виконання завдань не лише безпосереднього керівництва, а й спрямована на забезпечення діяльності усіх народних депутатів чергового скликання, які фактично виступають як керівники для цих працівників. Тобто незважаючи на те, що безпосереднє забезпечення персональної діяльності народних депутатів здійснюється їх помічниками-консультантами, що також є працівниками Апарату Верховної Ради України, питання подвійного підпорядкування під час виконання іншими працівниками Апарату парламенту своєї поточної роботи залишається на порядку денному.

Слід зазначити, що фахова підготовка працівників Апарату є досить високою, що дає змогу забезпечити виконання покладених на нього завдань, а саме здійснювати правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту. Це досягається постійними зусиллями керівництва Верховної Ради України та її Апарату, спрямованими на поліпшення якості освітнього рівня державних службовців, якими є працівники Апарату.

Усі прийняті на роботу державні службовці відповідають вимогам Закону України "Про державну службу". З 2004 р. в Апараті Верховної Ради України запроваджено нове положення про конкурсний відбір на посади державних службовців і складання кваліфікаційних іспитів, які здійснюються шляхом комп'ютерного тестування. З метою вдосконалення регулювання кадрових питань розпорядженням Голови Верховної Ради України внесені зміни до порядку добору, прийняття на роботу, переведення працівників Апарату на інші посади. Здійснюється робота з підготовки осіб, які перебувають у кадровому резерві, для зарахування на державну службу або на вищі посади. Опрацьовується методика, яка дає можливість проводити індивідуальне навчання, самоконтроль, а також перевірку та комп'ютерне тестування резервістів щодо володіння обов'язковими питаннями, які пред'являються під час прийняття на державну службу¹⁴.

Можна констатувати, що чинна структура Апарату Верховної Ради України загалом є оптимальною. Про це ж свідчать висновки провідних фахівців у галузі права і державотворення. Цю структуру

¹⁴ Зайчук В. Завдання та перспективи вдосконалення роботи апарату Верховної Ради України щодо забезпечення діяльності парламенту та його органів / В. Зайчук // Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми : матеріали круглого столу у Верховній Раді України. – К., 2004.

визначено за результатами узагальнення багаторічного функціонування Секретаріату Парламенту і, як наслідок, вона дає змогу належним чином забезпечувати поточну діяльність Верховної Ради України¹⁵. Так само персональна фахова підготовка і кваліфікація працівників Апарату Верховної Ради України забезпечує належний рівень виконання ними своїх функціональних обов'язків щодо опрацювання, узагальнення, аналізу та підготовки матеріалів, необхідних народним депутатам України для здійснення ними своїх повноважень.

Слід зазначити, що в частині визначення стану ефективності та результативності працівників Апарату Верховної Ради України на сьогодні фактично застосовуються критерії оцінювання роботи щодо окремих підрозділів відповідно до визначених положеннями про них завдань, а також персонального характеру виконання обов'язків відповідно до посадових інструкцій конкретних працівників. При цьому загальні критерії оцінювання ефективності та результативності роботи парламентського Апарату в цілому фактично відсутні. Водночас такі критерії безпосередньо впливають з функціональних обов'язків та завдань Апарату Верховної Ради України щодо документального, процедурного і технічного забезпечення комплексності, якості та своєчасності здійснення парламентом законотворчого процесу.

• Проблеми організації діяльності Верховної Ради України

Неупереджений аналіз результатів діяльності Верховної Ради України як вищого законодавчого органу державної влади свідчить, що у цій роботі все ж таки мають місце певні недоліки, пов'язані насамперед з основним напрямом діяльності парламенту щодо формування комплексної, узгодженої, ефективної та результативної системи вітчизняного законодавства. На жаль, непоодинокими є приклади, коли вже опрацьовані й підготовлені до розгляду проекти актів законодавства, спрямовані на розв'язання нагальних суспільних та економічних проблем, не розглядаються у зв'язку з потребою розгляду інших законопроектів. Як приклад можна згадати про те, скільки робочого часу і зусиль було витрачено працівниками Апарату Верховної Ради України останніми роками на опрацювання та технічну підготовку законопроектів з виборчого законодавства, внесених на розгляд парламенту народними депутатами останнього скликання, тоді як значна кількість не менш якісних, але внесених раніше законопроектів з аналогічних питань досі лишається без розгляду. Так само роками чекають своєї черги законопроекти з технічних та виробничих питань щодо регламентації діяльності в науковій та освітній

¹⁵ Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми : матеріали круглого столу у Верховній Раді України. – К., 2004.

сферах, з питань медицини, ветеринарії, інших галузях, що вкрай потребують певних конкретних законодавчих рішень, проте не мають достатніх можливостей прискорити цей процес.

Така ситуація є наслідком недоліків роботи Апарату щодо підготовки проектів перспективних та поточних планів законодавчої роботи, відсутності комплексної програми удосконалення та розвитку системи вітчизняного законодавства в Україні.

Незважаючи на те, що окремі положення значної кількості прийнятих раніше законів з найактуальніших для суспільства питань унаслідок певних змін в адміністративному устрою держави втратили відповідність реаліям сьогодення і фактично не можуть бути застосовані на практиці, вони не переглядаються, а зміни до них не вносяться. Наприклад, у прийнятому ще 3 грудня 1990 р. Законі України “Про ціни і ціноутворення” застосовуються такі дефініції, як “народне господарство”, “міжреспубліканський обмін” тощо, тобто поняття, що були у вжитку два десятиріччя тому, але нині вже втратили свою актуальність і нагально потребують приведення у відповідність до використовуваної в сучасному господарському праві термінології¹⁶. Те ж саме стосується і багатьох інших актів законодавства за достатньо широким спектром сфер соціальної, адміністративної та господарської діяльності.

Ішим недоліком сучасного законотворення є те, що значна кількість законопроектів, які надходять на розгляд Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Верховної Ради України з метою їх опрацювання та надання відповідних експертних висновків, отримує негативні висновки щодо невідповідності їх окремих положень іншим законам України і навіть неузгодженості окремих положень у самих цих законопроектах. Так само, достатньо значною є кількість експертно-правових висновків Інституту законодавства Верховної Ради України, зокрема щодо дублювання окремих положень, а також невідповідності окремих законопроектів чинній системі вітчизняного законодавства. Водночас під час прийняття таких законопроектів зауваження науково-експертних інституцій не завжди враховуються, що негативно впливає на якість законодавчих актів і ускладнює їхнє застосування.

Зважаючи на те, що переважна більшість законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради України, готується народними депутатами, зазначене свідчить про те, що на етапі первинного опрацювання проектів законодавчих актів, насамперед працівниками Апарату Верховної Ради України, має місце низка проблем, що нагально потребують свого розв’язання. До таких проблем варто віднести, пере-

¹⁶ Про ціни і ціноутворення : Закон України : прийнятий 3 груд. 1990 р. № 507-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 52. – Ст. 650.

дусім, проблему недостатньої фахової підготовки окремих помічників-консультантів народних депутатів України, що перешкоджає належній якості підготовки законопроектів на первинному етапі їх розробки.

Слід зазначити, що створена при Інституті законодавства Верховної Ради України Українська школа законотворчості здатна суттєво покращити ситуацію у цій сфері, однак на практиці цей резерв підвищення фахового рівня юридичної підготовки помічників-консультантів народних депутатів використовується все ще недостатньо.

Виходячи з викладеного можна зробити висновок, що Апарат Верховної Ради України є важливою державною інституцією, що здійснює забезпечення діяльності українського парламенту. Його структурна побудова є результатом еволюційного удосконалення впродовж багатьох скликань вітчизняного парламенту з урахуванням визначених для нього завдань. Як наслідок структура Апарату Верховної Ради України та його персональний склад, рівень фахової підготовки та компетентність його працівників у цілому задовольняють достатньо високим вимогам щодо забезпечення діяльності вищого законодавчого органу держави.

Водночас організація роботи Апарату Верховної Ради України потребує свого удосконалення з метою підвищення рівня ефективності та результативності забезпечення законотворчої діяльності народних депутатів України на основі комплексності та системності цієї роботи. Можливим шляхом розв'язання цієї проблеми вбачається розроблення та запровадження в практичну діяльність на основі спеціального закону комплексної державної програми удосконалення та розвитку вітчизняної системи законодавства в Україні. Така програма могла б охопити питання ефективного планування законотворчої роботи відповідно до розподілу найактуальніших питань за галузями і сферами соціального та економічного розвитку вітчизняного суспільства, стати основою для проведення інвентаризації та кодифікації напрацьованої бази законодавчих актів, приведення у загальну відповідність застарілої термінології у низці прийнятих раніше актах законодавства, а також розв'язати цілий спектр проблем, що сьогодні стримують застосування окремих законів та стають на заваді загальному розвитку системи законодавства. У разі її належної розробки за участю фахових наукових установ ця програма могла б стати основою планування та здійснення законотворчої діяльності й забезпечити системність роботи як народних депутатів, так і Апарату Верховної Ради України щодо реалізації покладених на вищий законодавчий орган завдань з формування та удосконалення правового поля держави на основі принципів справедливості, неупередженості, відкритості та прозорості, ефективності та результативності.

2.4. Сесія – організаційна форма діяльності Верховної Ради України

• *Поняття сесії і пленарного засідання Верховної Ради України*

Відповідно до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, організація роботи парламенту має певні організаційні форми.

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 і 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 є її сесії і пленарні засідання.

Сесія Верховної Ради України – це передбачений Конституцією і 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.

Сесія Верховної Ради України – термін, протягом якого Верховна Рада України проводить пленарні засідання та приймає рішення з питань, віднесених до її відання Конституцією України. У перерві між пленарними засіданнями проводяться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради України.

Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням Верховної Ради.

Засідання Верховної Ради можуть бути пленарними, урочистими, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань.

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.

Сесії Верховної Ради України поділяються на першу, чергові, позачергові та надзвичайні.

• **Характеристика сесій Верховної Ради України**

Перша сесія новообраної Верховної Ради України має розпочатися не пізніше ніж на 30 день після офіційного оголошення результатів виборів до парламенту. Перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради на урочистому засіданні Верховної Ради новообрані народні депутати складають перед Верховною Радою присягу, текст якої визначено ст. 79 Конституції України.

Питання на першій сесії розглядаються в такій послідовності:

- 1) формування Тимчасової президії першої сесії;
- 2) обрання Лічильної комісії;
- 3) вирішення питання про висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради;
- 4) заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 5) доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи;
- 6) заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них;
- 7) про перелік комітетів та предмети їх відання;
- 8) про формування та реєстрацію депутатських фракцій;
- 9) обрання Голови Верховної Ради України;
- 10) обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України;
- 11) обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів;
- 12) про Погоджувальну раду депутатських фракцій у Верховній Раді.

Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. У зв'язку з конституційною визначеністю щодо часу свого початку чергові сесії не скликаються. Завершують-

ся чергові сесії відповідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії.

Інформація про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради, а також про місце і час реєстрації народних депутатів Апаратом Верховної Ради не пізніше як за три дні до початку роботи чергової сесії Верховної Ради доводиться до відома кожного народного депутата та публікується в газеті “Голос України”.

Верховна Рада процедурним рішенням може доручити окремим комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям чи тимчасовим слідчим комісіям продовжити їх роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради.

Продовжити роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть також за власною ініціативою, якщо за це проголосувало більше половини членів відповідного комітету, тимчасової спеціальної комісії чи тимчасової слідчої комісії від їх складу, затвердженого Верховною Радою. Про прийняте рішення комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія інформують Голову Верховної Ради України, а у разі його відсутності – Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України, який виконує обов’язки Голови Верховної Ради України.

Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Позачергова сесія Верховної Ради скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання, поданої відповідно до ч. II ст. 83 Конституції України. Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради публікується у газеті “Голос України” не пізніше як за три дні до її відкриття із зазначенням питань, які пропонується розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради.

У разі оголошення Указу Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання (ст. 83 Конституції). Голова Верховної Ради України, а у разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов’язки Голови Верховної Ради України, визначає місце і час проведення засідання Верховної Ради, про що терміново повідомляється народним депутатам.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Порядок денний чергової сесії Верховної Ради затверджується на кожен чергову сесію. Цей документ включає, як правило, два розділи: перший – питання, які повністю підготовлені для включення до розділу пленарних засідань; другий – питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, тимчасовим комісіям чи відповідним органам або особам.

Рішення про зміну чи включення питань із затвердженого в цілому порядку денної сесії приймається не менш як 2/3 голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі, коли із зазначеного питання є пропозиції погоджувальної ради депутатських фракцій, груп, рішення щодо неї приймається без обговорення більшістю голосів депутатів від конституційного складу.

Засідання Верховної Ради поділяються на пленарні, тобто загальні засідання; засідання її органів (комітетів) тощо.

Засідання Верховної Ради відбуваються, як правило, відкрито. Закриті засідання відбуваються за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ст. 84 Конституції). Основним видом засідань і тим самим пріоритетною організаційною формою їх роботи є пленарні засідання.

Відповідно до Конституції України (ст. 84) рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народними депутатами особисто.

Засідання Верховної Ради проводяться згідно з розкладом засідань. Рішення (крім процедурних) приймаються лише з питань, внесених до порядку денного засідання, за винятком випадків, передбачених Регламентом Верховної Ради. У разі порушення цієї вимоги прийняте рішення є недійсним і Голова Верховної Ради не має права підписувати відповідний акт.

Засідання відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники. Якщо вони з будь-яких причин не здійснюють цього, то ці функції виконує один з голів комітету Верховної Ради, визначений Головою Верховної Ради, один з його заступників або ж обраний народними депутатами головуючий на засіданні. Під час обрання головуючого засідання веде найстарший за віком присутній у залі засідань депутат.

Перед кожним пленарним засіданням відбувається поіменна реєстрація депутатів з пред'явленням посвідчення, персональної картки для голосування і з особистим підписом депутата. На початку кожного засідання Верховної Ради головуючий повідомляє про кількість депутатів, що зареєструвалися, а також про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин. На початку першого засідання кожного робочого дня головуючий оголошує порядок денний на весь день роботи. Питання розглядаються в тій послідовності, у якій вони

включені до порядку денного. Перед закриттям засідання робочого дня головуючий уточнює та оголошує порядок денний на наступний день пленарної роботи відповідно до розкладу засідань Верховної Ради.

Рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймаються, як правило, після його обговорення. Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань або у відведеному для таємного голосування місці біля зали засідань.

2.5. Законодавча процедура

• Сутність права законодавчої ініціативи

Відповідно до Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України. Це означає, що саме вона є єдиним державним органом, уповноваженим ухвалювати закони України.

Жодному іншому органу державної влади воно не належить і не може бути делеговане будь-яким способом. Водночас іншим суб'єктом ухвалення законів є народ України, який здійснює це шляхом всеукраїнського референдуму. З огляду на цільове призначення Регламенту, який покликаний регулювати саме парламентські процедури, у ньому регулюються питання прийняття законів України саме Верховною Радою України.

Під **правом законодавчої ініціативи** (з англ. legislative initiative – законодавча ініціатива) розуміється урегульоване Конституцією, законами України та Регламентом право спеціально уповноважених органів та посадових осіб порушувати перед органом законодавчої влади питання про ухвалення, зміну чи скасування закону, надходження якого тягне за собою обов'язковий розгляд порушеного питання парламентом.

Це право реалізується на першій стадії законодавчого процесу у формі пропозиції про прийняття законопроекту у формі готового законопроекту, оформленого відповідно до формально визначених та легально закріплених офіційних вимог. Внесення такого документа до парламенту передбачає обов'язковий його розгляд останнім. Тобто праву законодавчої ініціативи кореспондує обов'язок органу законодавчої влади такий законопроект розглянути і винести щодо нього вмотивоване рішення – прийняти чи відхилити його.

При цьому обов'язок парламенту розглянути законопроект не означає, що парламент пов'язаний внесеним законопроектом по суті.

Здійснення права законодавчої ініціативи ґрунтується на засадах нормативного забезпечення, законності, демократизму, принципі

обґрунтованості законодавчої ініціативи, принципі системності здійснення кожної законодавчої ініціативи і законодавчого процесу в цілому.

Право законодавчої ініціативи не слід ототожнювати з можливістю розробляти проекти законів. Такі можливості є у необмеженого кола суб'єктів, тобто підготувати текст законопроекту може в принципі будь-хто: політичні партії, громадські організації, звичайні громадяни. На відміну від розробки законопроектів, право законодавчої ініціативи означає саме можливість вимагати обов'язкового розгляду законопроекту органом законодавчої влади. Також право законодавчої ініціативи не слід плутати із зверненнями до парламенту будь-якого громадянина та організації, оскільки такі звернення не зумовлюють змісту законодавчої діяльності парламенту та не містять текстів законопроектів.

Згідно зі ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

• **Умови реєстрації законопроекту**

Законопроект, крім його назви, повинен містити інформацію про: 1) назву органу, до якого він вноситься, – Верховна Рада України; 2) ініціаторів внесення – суб'єктів права законодавчої ініціативи та їх підписи; 3) дату реєстрації та реєстраційний номер законопроекту; 4) перелік додатків до законопроекту із зазначенням кількості аркушів кожного документа. До законопроекту також додаються необхідні супровідні документи, у яких міститься необхідна додаткова інформація.

Обов'язковою умовою реєстрації законопроекту, поряд із його належним оформленням відповідно до офіційно встановлених правил, є також подання разом із законопроектом необхідних супровідних документів до нього. Такі документи мають важливі функції: допомагають сформулювати концепцію пропонованих змін, з'ясувати аргументи, якими послуговувалися автори проекту під час його розробки, зрозуміти критерії, які були покладені в основу проекту, авторське бачення очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків, оцінки важливості проекту для розвитку тих чи інших суспільних відносин.

Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити:

- 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;
- 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;
- 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

Законопроект, проект іншого акта, внесений до Верховної Ради, реєструється в Апараті Верховної Ради.

Кожен законопроект, проект іншого акта після його реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджету і виконання закону України про Державний бюджет України в поточному бюджетному періоді та в комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для підготовки експертного висновку на відповідність оформлення та реєстрації законопроекту, проекту іншого акта вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Головний комітет не пізніше як у тридцятиденний строк попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання, відповідно, бюджету і регламенту, які мають бути подані до головного комітету не пізніше як у 14-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого акта для надання висновку. У разі якщо законопроект, проект іншого акта оформлено та/або зареєстровано без дотримання вимог закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, направляється головному комітету та Голові Верховної Ради України для повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

• Ведення справи законопроекту

Щодо кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії Верховної Ради, Апарат Верховної Ради та головний комітет ведуть справу законопроекту.

Справа законопроекту містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту Верховною Радою, а також документи, які підготовлені органами Верховної Ради, державними органами, установами і організаціями за зверненням Верховної Ради.

До справи законопроекту в хронологічному порядку їх внесення, подання, направлення, розгляду або прийняття включаються:

1) законопроект, у тому числі альтернативний (альтернативні), у разі його (їх) внесення в установленому порядку, пояснювальні записки до нього (них) та інші супровідні документи;

2) проекти альтернативних рішень, що надходили, і рішення Верховної Ради щодо розробки, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту;

3) усі проміжні редакції, у тому числі й альтернативні, відповідного законопроекту, які вносилися на попередній розгляд, редакції на перше, друге, третє чи повторні перше і друге читання, а також пояснювальні записки до них та інші супровідні документи;

4) пропозиції і поправки до законопроекту, внесені в установленому порядку;

5) висновки щодо законопроекту та дані експертизи, інформаційних чи наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради;

6) висновки комітетів щодо законопроекту;

7) протоколи або витяги з протоколів засідань головного комітету щодо законопроекту та стенограми відповідних засідань у разі їх ведення;

8) витяги із протоколів і стенограм пленарних засідань Верховної Ради, які містять інформацію про розгляд відповідного законопроекту;

9) дані про результати поіменного голосування щодо законопроекту;

10) пропозиції Президента України щодо законопроекту;

11) документи про результати і наслідки референдуму щодо цього законопроекту;

12) листи, якими супроводжувалися документи до законопроекту (закону);

13) текст закону в остаточній редакції;

14) законопроекти та інші документи, пов'язані з розробкою і розглядом Верховною Радою актів про зміну чи скасування цього закону.

До справи законопроекту включаються перші примірники друкованого тексту, оригінали документів з печатками та власноручни-

ми підписами; у разі відсутності оригіналів документів до справи законопроекту включаються посвідчені в установленому порядку їх копії.

Усі внесені до Верховної Ради законопроекти після їх реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк надаються народним депутатам. Після попереднього розгляду законопроекту у головному комітеті народним депутатам надаються висновки головного комітету, висновки інших комітетів та інші зазначені в цьому Регламенті документи.

Законопроекти, підготовлені для розгляду Верховною Радою в другому та третьому читаннях, надаються народним депутатам у вигляді порівняльних таблиць, а до законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці надаються для розгляду Верховною Радою і в першому читанні.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань з урахуванням особливостей, установлених у цій статті.

• **Розгляд і прийняття законопроекту**

Розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає:

- 1) **перше читання** – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу;
- 2) **друге читання** – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні;
- 3) **третьє читання** – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, у цілому.

Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів. За рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради.

Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні.

За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового

дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження мають бути чітко визначені.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект під час підготовки до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а під час підготовки до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Окремі законопроекти можуть направлятися для отримання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.

Експертні висновки мають бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не отримано, вважається, що зауваження відсутні.

Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування під час розгляду законопроекту та прийняття рішення щодо подальшої роботи над ним.

Законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради. Законопроект, включений до порядку денного сесії Верховної Ради, до його прийняття Верховною Радою в першому читанні за основу може бути відкликаний за рішенням Верховної Ради і знятий з розгляду.

Порушення питання про відкликання законопроекту здійснюється шляхом подання письмової заяви ініціатором внесення – суб'єктом права законодавчої ініціативи на ім'я Голови Верховної Ради України.

Відкликаний законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайта Верховної Ради.

Законопроект вважається відхиленим, якщо запропоновані рішення на його підтримку не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів. Таке відхилення законопроекту заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради. Відхилений Верховною Радою законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради відповідного скликання. Відхилений законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про

це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніше як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їхні обов'язки, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який в установленому 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.

Підписаний закон Голова Верховної Ради України невідкладно направляє Президентові України. У разі якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначений ч. II ст. 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді.

Закон, повернений Президентом України до Верховної Ради для повторного розгляду, після його підготовки у головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради, не пізніше як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.

Підписані Президентом України закони публікуються в газеті "Голос України" та у Відомостях Верховної Ради України. Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною.

Підписані Головою Верховної Ради України постанови та інші акти Верховної Ради не пізніше наступного дня після їх підписання передаються Апаратом Верховної Ради для опублікування в газеті "Голос України" та у Відомостях Верховної Ради України.

Офіційний характер публікації актів парламенту у відповідних друкованих виданнях означає, що громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати ці акти Верховної Ради України, опубліковані саме в таких офіційних друкованих виданнях.

Водночас в інших виданнях ці акти можуть бути оприлюднені лише після їх офіційного оприлюднення у названих друкованих засо-

бах масової інформації, тобто їх публікація в неофіційних засобах масової інформації не матиме юридичних наслідків для набрання чинності актами парламенту, зокрема законами. Такі акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані офіційно.

Якщо акт Верховної Ради України опубліковано в різні дні у друкованих офіційних виданнях, то він набирає чинності після опублікування в одному із вказаних видань чи в “Офіційному віснику Президента України”, де його опубліковано раніше.

У разі виявлення невідповідності опублікованого закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради оригіналу такого акта не пізніше як через 10 днів з дня виявлення невідповідності публікується в газеті “Голос України” та в черговому номері Відомостей Верховної Ради України уточнений текст закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради.

Підписаний Президентом України закон, а також підписані Головою Верховної Ради України постанови та інші акти Верховної Ради є оригіналами і зберігаються в Апараті Верховної Ради в установленому порядку. Всі інші примірники закону, постанов та інших актів Верховної Ради є копіями.

• **Ведення справи закону**

Після набрання чинності законом, Апарат Верховної Ради разом з відповідним головним комітетом веде *справу закону*, яка містить:

- 1) прийнятий текст закону;
- 2) прийнятий Верховною Радою план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень прийнятого закону, а також повідомлення, що надійшли до Верховної Ради, про хід виконання цього плану Кабінетом Міністрів України;
- 3) перелік і тексти прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень цього закону;
- 4) повідомлення Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону;
- 5) документи, відповідні остаточні редакції тексту закону, пов’язані із зміною, втратою чинності законом;

б) рішення та висновки Конституційного Суду України щодо закону, роз'яснення Верховного Суду України щодо положень закону, якщо такі є.

2.6. Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань

• Сутність парламентських слухань

Парламентськими слуханнями в конституційному праві прийнято іменувати одну з важливих форм контрольної діяльності парламентів чи їх палат, яка полягає в заслуховуванні думок парламентаріїв, державних і громадських діячів, а також експертів з конкретної сфери законопроекту або з того чи іншого кола питань, що входять до сфери компетенції парламенту чи його палати.

Розрізняють відкриті (публічні) та закриті парламентські слухання. За їх результатами можуть ухвалюватися заключення чи рекомендації, як правило, у формі постанов парламенту чи акту палати парламенту.

Парламентські слухання вже досить давно стали звичним явищем у практиці вітчизняного парламентаризму. Вони є одночасно як формою парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, так і формою залучення громадськості, експертного середовища до обговорення нагальних проблем суспільного і державного розвитку України.

Щорічно в Україні проводяться десятки парламентських слухань з різноманітних актуальних проблем, які потребують законодавчого розв'язання або ж законодавче врегулювання яких є недостатнім, суперечливим, застарілим тощо. Саме тому в ч. 1 ст. 233 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" визначено, що метою проведення таких слухань є вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання.

Чітке окреслення кола питань, що становлять суспільний інтерес, навряд чи є можливим: у кожному конкретному випадку парламент України сам через процедуру ініціювання парламентських слухань визначається з такими питаннями. Головне, щоб ці питання перебували у сфері законодавчого врегулювання, тобто стосувалися законодавчої компетенції Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі.

Проведення парламентських слухань в Україні є досить вагомим інструментом у сфері парламентського контролю. Водночас його використання повинно мати певні межі: з одного боку, застосування інституту парламентських слухань має бути виключним, коли вико-

ристані інші форми контролю, зокрема проведення слухань у комітетах Верховної Ради України (ст. 18 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”), з другого боку, не можна зловживати парламентськими слуханнями на шкоду реалізації інших форм сесійної діяльності Верховної Ради України. Останнє свідчить про потребу обмеженого підходу до періодичності проведення парламентських слухань.

З огляду на те, що Регламент відніс парламентські слухання до форм засідань парламенту, то цілком закономірно встановлена категорична вимога щодо проведення таких слухань винятково у сесійний період.

Фраза “як правило, не більше одного разу на місяць” означає, що бажано проводити такі слухання не частіше разу на місяць, проте, коли парламент вважатиме за необхідне, від такого правила, у виняткових випадках, можливі й відступи, при тому, що з цього приводу визначатися має сам депутатський корпус.

Щоб не “перекривати” роботу парламенту у пленарному режимі, установлене правило щодо проведення таких слухань у ті дні, коли згідно з порядком денним парламент працюватиме у режимі роботи в комітетах та фракціях.

Початок підготовки до проведення парламентських слухань закономірно ґрунтується на стадії ініціювання таких слухань. Ініціювання парламентських слухань означає виявлення суб’єктами, уповноваженими Регламентом на таке ініціювання, свого бажання щодо організації парламентських слухань з визначенням їх тематики, часу, місця та порядку проведення відповідно до вимог, установлених Регламентом.

Як впливає із змісту Регламенту, ініціювання парламентських слухань має ступінчастий характер: 1) будь-який народний депутат вправі ініціювати проведення таких слухань (хоча слід зазначити, що суб’єкти ініціювання у цьому разі чітко не визначені); 2) головний комітет відповідно до закріплених предметів відання парламентських комітетів має на своєму засіданні ухвалити рішення щодо підтримки чи непідтримки цієї ініціативи; 3) у разі винесення комітетом позитивного рішення про підтримку ініціативи щодо проведення парламентських слухань, відповідна пропозиція оформлюється даним комітетом у вигляді проекту постанови, що вноситься на розгляд Верховної Ради України.

Щодо змістовного наповнення такого проекту постанови Регламент висуває деякі **формально-правові вимоги**: 1) проект цієї постанови має вноситися депутатами-членами комітету, який схвалив ініціативу щодо проведення відповідних парламентських слухань; 2) проект постанови має чітко визначати тему проведення слухань та охоплювати своїм предметом регулювання лише одне тематичне питання;

не допускається проведення одних парламентських слухань з різних, не пов'язаних одне з одним питань; 3) проект постанови має чітко визначати дату і час проведення слухань; 4) у проекті має бути вказано, який саме комітет чи комітети мають здійснювати підготовку до проведення парламентських слухань, а також органи державної влади, які мають у строки, установлені в ч. 3 ст. 235 Регламенту, подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях; 5) проект постанови має передбачати порядок висвітлення парламентських слухань у ЗМІ.

Тематика парламентських слухань має цільовий та чітко визначений характер, що дає змогу сконцентруватися на питаннях, які охоплюються цією темою. Важливо, щоб вона входила до сфери законодавчого врегулювання і характеризувалася проблемами, які на момент ініціювання парламентських слухань не розв'язані і становлять самостійний і чітко виражений суспільний інтерес. Відтак саме проведення таких слухань має аргументовано відповідати задоволенню відповідного суспільного інтересу в обговоренні та наступному вирішенні цього питання, охопленого тематикою парламентських слухань.

• Підготовка до парламентських слухань

У процесі визначення комітетів, відповідальних за підготовку парламентських слухань, слід враховувати предмети їх відання, законодавчо закріплені, і враховувати, що часто предмети такого відання лише відносно визначені, компетенція комітетів часто перетинається, що може зумовити визначення не одного, а кількох комітетів, відповідальними за організацію парламентських слухань. При цьому такі комітети мають враховувати досвід проведення комітетських слухань з даних чи суміжних питань, ретельно готуватися до їх проведення, щоб не допустити применшення авторитету і значущості цієї форми парламентського контролю, тим більше, що за наслідками слухань парламент України має ухвалити постанову з рекомендаціями відповідних слухань.

У процесі визначення органів державної влади, які мають подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питань, що розглядається на парламентських слуханнях, слід враховувати їх компетенцію, закріплену конституційно та законодавчо. Скажімо, у разі проведення таких слухань з питань судово-правової реформи, до підготовки відповідних матеріалів можуть залучатися вищі судові інстанції, Державна судова адміністрація України, Міністерство юстиції України, Вища рада юстиції тощо. Зрозуміло, що таке залучення повинно мати консен-

сусний характер і відбивати зацікавленість відповідних органів влади в обговоренні й розв'язання нагальних проблем їх функціонування, розвитку відповідних галузей і підгалузей законодавства України тощо.

Відповідно до Регламенту визначено, що питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування. Це означає, що після внесення відповідного проекту постанови про проведення парламентських слухань такий проект вноситься Апаратом парламенту до порядку денного сесії і, з урахуванням подання комітету та рівня готовності, включається до щомісячного розкладу пленарних засідань сесії парламенту та тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України.

Для правильного застосування положень Регламенту щодо організації парламентських слухань велике значення має неухильне додержання строків такої організації, передбачених ст. 234 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України".

Зокрема, для належної підготовки всіх необхідних матеріалів та заявок щодо участі в парламентських слуханнях має бути надано достатній час відповідним комітетам парламенту та зацікавленим органам державної влади, громадськості тощо. Саме тому рішення парламенту України про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою України не пізніше як за 30 днів до їх проведення. Як правило ж, такі рішення ухвалюються значно раніше з огляду на щільність графіку проведення парламентських слухань, особливо останнім часом. Іноді трапляються випадки перенесення таких слухань з тим, щоб домогтися виконання вимог щодо строків їх проведення та належним чином підготуватися й організувати їх.

Рішення про проведення слухань має обов'язково бути оприлюднене через парламентську газету "Голос України" у 10-денний строк від дня його прийняття з тим, щоб дати можливість ознайомитися з тематикою запланованих парламентських слухань та підготувати заявки щодо участі зацікавлених осіб у парламентських слуханнях.

Нарешті треба враховувати також обмеження щодо обговорення тих питань, які вже були предметом парламентського обговорення раніше. Відповідно до Регламенту пропозиції про проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної теми.

Річний мораторій на проведення таких слухань не поширюється на випадки, коли парламент нового скликання вирішив звернутися до тематики, яка була предметом парламентських слухань у Верховній

Раді України попереднього скликання, навіть за умови, якщо річний строк з дня їх проведення не спливає. У такий спосіб парламент України також уникає тематичних “повторів” парламентських слухань і охоплює різноманітні питання як внутрішньої, так і зовнішньої політики.

Підготовка до парламентських слухань становить наступний після ініціативи щодо їх проведення етап організації цих слухань. Він включає в себе ряд пов’язаних дій щодо запрошення до такої участі зацікавлених суб’єктів; формування списку учасників слухань, черговості їх виступів та порядку проведення слухань; завчасне надання народним депутатам необхідних аналітичних та довідкових матеріалів з питань, що розглядатимуться в ході цих слухань. Таким чином, безпосередня підготовка включає інформаційну та процедурну сторони.

Інформаційний бік підготовки парламентських слухань полягає у визначеності, по-перше, кола осіб, які братимуть участь, та черговості такої участі, по-друге, підготовка передбачає належну поінформованість учасників слухань про стан питання, що стало темою даних парламентських слухань.

Процедурний бік підготовки парламентських слухань полягає у визначенні головним комітетом, відповідальним за їх проведення, алгоритму проведення таких слухань з урахуванням вимог та обмежень, зафіксованих у Регламенті.

Так само, як і для попереднього етапу, для цієї стадії організації парламентських слухань важливим є додержання встановлених строків реалізації кожного відповідного заходу в рамках підготовчої кампанії. Так, у Регламенті визначається строк реалізації права на участь у парламентських слуханнях. Таке право відповідно до цього припису належить представникам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об’єднань громадян, наукових установ, представникам громадськості, які виявили бажання взяти участь у таких слуханнях і подали не пізніше як за 5 днів до проведення слухань відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань.

Таким чином, праву виявити бажання щодо участі в слуханнях відповідає обов’язок комітету, відповідального за проведення слухань, запросити відповідних зацікавлених осіб, урахувавши специфіку питання, що винесено на обговорення та обмежену тривалість часу слухань.

Тим особам, які виявили бажання виступити і були включені до списку виступаючих, але не встигли реалізувати своє право виступу, зазвичай, надається можливість опублікувати текст свого виступу у матеріалах парламентських слухань, що видаються за результатами їх проведення Парламентським видавництвом України.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України на відповідний профільний комітет покладається завдання щодо: 1) формування списку запрошених осіб на парламентські слухання; 2) визначення порядку проведення парламентських слухань; 3) визначення черговості виступів їх учасників. Часу для виконання таких дій має бути достатньо для того, щоб не пізніше як за 3 дні до проведення слухань узгодити список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань з Головою Верховної Ради України.

Останній має перевірити дотримання встановлених Регламентом вимог та обмежень щодо проведення парламентських слухань та погодити список виступаючих з урахуванням їх професійності, знань, досвіду, які можуть виявитися корисними у справі пошуку оптимальних підходів до вирішення питань, що становлять суспільний інтерес і є предметом парламентських слухань. Установлення таких правочинностей Голови парламенту України зумовлено його організаційними повноваженнями з ведення засідань парламенту, забезпечення дисципліни на його засіданнях тощо.

Належне інформування учасників парламентських слухань щодо визначеної тематики слухань є вагомим обов'язком органів державної влади та місцевого самоврядування, які в межах наданих їм повноважень повинні у строки, визначені Регламентом, забезпечити підготовку і надання необхідних для формування цілісного уявлення про ситуацію у сфері, що стала темою обговорення, аналітичних і довідкових матеріалів з тематики парламентських слухань.

У цьому зв'язку ключова роль у підготовці таких матеріалів покладається в основному на органи виконавчої влади як на органи загальної компетенції. Зокрема, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України Уряд згідно з постановою Верховної Ради України щодо проведення парламентських слухань забезпечує надання Верховній Раді аналітичних і довідкових матеріалів з питань, що розглядатимуться під час парламентських слухань.

Підготовку таких матеріалів здійснює центральний орган виконавчої влади відповідно до компетенції за участю інших заінтересованих центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Матеріали до парламентських слухань, пропозиції щодо складу учасників таких слухань та кандидатура доповідача (співдоповідача) від Кабінету Міністрів України, а також тези його виступу подаються Кабінету Міністрів України не пізніше ніж за 7 днів до початку проведення парламентських слухань.

Матеріали до парламентських слухань із зазначенням доповідача (співдоповідача), схвалені Прем'єр-міністром України, подаються до Верховної Ради України разом із супровідним листом за його

підписом не пізніше ніж за 5 днів до початку проведення парламентських слухань.

Якщо народним депутатам такі матеріали надаються завчасно, то інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час реєстрації, яка розпочинається перед початком парламентських слухань і забезпечується співробітниками секретаріату комітету, відповідального за проведення таких слухань.

Проведення парламентських слухань із запрошенням значної чисельності зацікавлених осіб, зокрема представників громадськості до парламенту, слугує відкритості останнього, забезпечує інформування громадськості про його діяльність, надає додаткові імпульси для врядування парламентаріями у своїй діяльності вимог і запитів суспільства. Зрештою, це слугує і підвищенню авторитету єдиного органу законодавчої влади в державі. Саме з огляду на це парламентські слухання як форма засідань парламенту і важливий засіб контролю парламенту за діяльністю інших органів державної влади та їх посадових осіб проводяться саме в залі засідань Верховної Ради України.

Вжита фраза “як правило, проводяться” вказує на можливість визначення парламентом і іншого місця проведення парламентських слухань. При цьому не вказані обставини, що можуть зумовити перенесення місця проведення слухань.

Очевидно, що в усіх відповідних випадках визначатися має сама Верховна Рада України, беручи до уваги реальні обставини, що роблять неможливим проведення таких слухань у залі засідань парламенту України.

Ведення таких слухань керівництвом парламенту підкреслює, з одного боку, те, що це засідання саме парламенту, а, з другого боку, засвідчує високий авторитет самих парламентських слухань, увагу до їх проведення з боку керівництва парламенту, підкреслює те, що парламентські слухання це не лише форум для залучення громадськості в обговоренні важливих законодавчих проблем, але і спосіб отримання інформації з боку зацікавлених сторін, органів, широких кіл наукового та експертного середовища щодо нагальних суспільних і державних проблем, які потребують законодавчого розв'язання.

Загальний обсяг часу, відведеного на парламентські слухання, за загальним правилом не повинен перевищувати трьох годин. При цьому в обговоренні може взяти участь максимум до 24 осіб (по 5 хвилин на кожного – у межах двох годин загального часу).

З огляду на брак часу виступи зацікавлених осіб, а ними можуть бути народні депутати, представники інших органів державної влади та місцевого самоврядування, науковці, представники об'єднань громадян, інші представники громадськості, мають лаконічно та ясно формулювати свої думки, торкатися у своїх виступах вик-

лючно тематики парламентських слухань, додержуватися дисципліни та встановлених Регламентом правил поведінки у залі засідань парламенту, не вживати лайливих і образливих слів на адресу інших присутніх осіб, шанобливо ставитися до всіх учасників парламентських слухань тощо.

Забезпечення надання слова, формулювання вступного та заключного слова покладається, цілком природно, на головуючого. Ним, за загальним правилом, може бути Голова парламенту або, у разі його відсутності, один із його заступників.

• Інформування суспільства про перебіг парламентських слухань

Регламентом установлені *засади інформування суспільства про перебіг парламентських слухань*. Це інформування здійснюється в обов'язковому порядку такими способами:

1) стенографуванням парламентських слухань і розміщенням відповідної стенограми на офіційному веб-сайті парламенту України (www.portal.rada.gov.ua);

2) виданням окремого додатку до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради України;

3) забезпеченням прямої радіотрансляції;

4) забезпеченням телетрансляції в запису, а в разі необхідності (з цього приводу має бути обов'язкове посилання в постанові про проведення парламентських слухань) і прямої телетрансляції.

Зауважимо, що в Регламенті міститься імперативний припис щодо трансляції у прямому ефірі на радіо та телебаченні, а також у записі у вечірні години на телебаченні парламентських слухань.

На окрему згадку заслуговують юридичні наслідки проведення парламентських слухань. Головний комітет, відповідальний за їх проведення, як правило, відразу після їх проведення готує проект постанови Верховної Ради України про рекомендації парламентських слухань, у яких:

– констатується наявний стан справ у відповідній сфері суспільних відносин;

– аналізуються існуючі проблеми і суперечності;

– надаються конкретні рекомендації щодо їх подолання та усунення відповідних недоліків відповідним органам державної влади, місцевого самоврядування, посадовим і службовим особам відповідно до їх компетенції тощо.

Прийняття такої постанови є вкрай важливим з огляду на необхідність окреслення шляхів розв'язання проблем, наявність яких була констатована, з урахуванням висловлених думок і пропозицій

учасників парламентських слухань. Тобто змістовно такі рекомендації обов'язково мають урахувати висловлені слушні пропозиції і зауваження учасників обговорення. Такі пропозиції і повинні знайти своє формалізоване відображення у змісті рекомендацій, що їх має парламент України затвердити у відповідній постанові про схвалення рекомендацій парламентських слухань.

Тому головний комітет, відповідальний за проведення слухань, має якнайважливіше вивчити та проаналізувати не лише надані аналітичні й довідкові матеріали до проведення парламентських слухань, а й зміст виступів їх учасників і втілити квінтесенцію цих виступів у змісті відповідних рекомендацій.

Неприпустимою є практика проведення парламентських слухань з актуальних проблем з наступним неприйняттям через ті чи інші причини постанови про рекомендації таких слухань. Це суттєво знижує авторитет парламенту України, вагу та потребу парламентських слухань як важливого інституту парламентського контролю, форму залучення громадськості до прийняття суспільно і державно значущих рішень.

Унаслідок неприйняття таких постанов та через брак належного контролю за їх виконанням з боку відповідних органів публічної влади України парламентські слухання іноді перетворюються лише на формальне та поверхове обговорення окремих справді важливих і болючих питань без подальших конструктивних кроків із законодавчого розв'язання відповідних проблем.

2.7. Проведення слухань у комітетах Верховної Ради України

• *Комітетські слухання як інструмент становлення демократії*

Слухання у комітетах парламенту є важливою формою збору й аналізу інформації в процесі законотворення, розробки і впровадження державної політики. Це – одна з найефективніших форм співпраці парламенту з виконавчою владою і громадськістю, що сприяє реалізації його законодавчої, представницької, контрольної, бюджетної і установчої функцій.

Слухання мають потенціал суттєвого підвищення ефективності роботи парламентських комітетів, адже основна законотворча робота проходить у комітетах. Тому забезпечення комітетів актуальною і повною інформацією є важливою передумовою плідного вирішення питань державної політики в процесі законотворення.

Крім того, слухання дають змогу з'ясувати ефективність застосування норм законодавства на практиці, обговорити проблеми їх реалізації та шляхи вдосконалення, налагодити зворотний зв'язок між законодавцями та представниками виконавчої влади, почути точку зору громадськості з питань формування і впровадження державної політики в окремих сферах суспільних відносин.

Слухання також сприяють подоланню обмеженості представницької моделі демократії за допомогою широкого залучення громадськості (провідних спеціалістів у певній галузі, представників неурядових організацій, бізнесу тощо) до процесу формування і впровадження державної політики.

Отже, комітетські слухання є не лише однією із головних форм парламентської діяльності, а й важливим інструментом становлення реальної демократії і розвитку громадянського суспільства.

Проведення слухань у комітетах Верховної Ради України регламентується нормами Конституції України, Закону України "Про комітети Верховної Ради України", Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", Закону України "Про статус народного депутата України", іншими законами України та постановами Верховної Ради України.

Слухання у комітетах Верховної Ради України – це одна із ключових форм роботи комітету, офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади та представників громадськості.

Слухання у комітетах є елементом організаційно-правового механізму функціонування Верховної Ради. Разом із засіданнями комітетів слухання є основною формою діяльності робочих органів парламентів демократичних країн.

Слухання у комітетах відіграють роль інструмента виявлення конкретних фактів і отримання інформації. Під час слухань доповідачі, які представляють виконавчу гілку влади, народні депутати України, представники зацікавлених кіл, фахівці, поінформовані громадяни компетентно і фахово обґрунтовують перед комітетом свою точку зору з того чи іншого питання або окремих положень законопроекту чи законодавчого акта, дають відповіді на запитання членів комітету та відповідні пояснення.

Слухання у комітатах є механізмом стислого й ефективного інформаційного обміну між представниками суспільства і народними депутатами України.

У розвинених демократіях комітетські слухання є окремим етапом загальнополітичного процесу, частиною стратегії, що перетворює законопроекти в чинне законодавство.

Слухання у комітетах проходять з питань, що належать до предмета відання комітету. За взаємною згодою кількох комітетів слухання можуть проводитись ними спільно, якщо питання, яке пропонується заслухати, стосується предмета відання кількох комітетів.

Головна мета слухань у комітетах – це 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.

• **Завдання слухань у комітетах Верховної Ради України**

До завдань слухань у комітетах Верховної Ради України належать такі:

- отримання всебічної інформації;
- виконання контрольних функцій;
- підвищення якості законодавчої діяльності;
- покращення політичного процесу.

1. **Отримання всебічної інформації.**

а) Під час слухань народні депутати безпосередньо знайомляться з думкою представників громадських, самоврядних, відомчих, державних та інших організацій. Це допомагає з'ясувати, де справді потрібні нові закони, а де достатньо внесення відповідних змін до вже чинних законів.

б) Під час слухань народні депутати, члени профільного комітету можуть визначити ступінь підтримки або неприйняття законопроекту, над яким вони працюють, як з боку громадськості, так і з боку представників виконавчої влади.

в) Слухання в комітетах Верховної Ради надають можливість громадянам безпосередньо висунути нові законодавчі ініціативи або рекомендувати парламенту виконати певні дії, що належать до його компетенції.

2. **Виконання контрольних функцій.**

а) Слухання у комітетах Верховної Ради відіграють роль інституційних механізмів контрольної функції парламенту і сприяють покращенню підзвітності й посиленню відповідальності виконавчої влади.

б) Слухання у комітетах Верховної Ради надають можливість перевірити здатність представників виконавчої влади виконувати покладені на них завдання.

3. Підвищення якості законодавчої діяльності.

а) Слухання у комітетах дають можливість залучити широкі кола громадськості до участі у розробці і плануванні державної політики.

б) Слухання у комітетах дають змогу досягти взаєморозуміння між суспільними групами й органами державної влади, підвищити якість законотворчого процесу і покращити рівень державного управління.

4. Покращення політичного процесу.

а) Слухання у комітетах парламенту забезпечують обмін думками з позицій членів комітету та різних прошарків громадськості щодо актуальних питань життя суспільства, а також щодо питань розвитку законодавства.

б) Слухання у комітетах дають можливість для висловлення політичної позиції окремих депутатів, політичних партій, парламентських фракцій.

За результатами слухань комітет приймає рекомендації. Рекомендації комітетів підлягають обов'язковому розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи має бути повідомлено комітетам у встановлений законом термін, якщо відповідними рекомендаціями не встановлено інше.

Важливим аспектом є підготовка звіту про слухання (матеріалів слухань), що включає: стенограму слухань, список запрошених осіб, список доповідачів, доповіді, письмові пропозиції до проекту рекомендацій від учасників слухань та представників громадськості, що передані до комітету, ухвалені комітетом рекомендації та висновки слухань.

Зібрані матеріали слухань дають змогу законодавцям користуватись необхідною інформацією.

Слухання у комітетах дають можливість здійснювати контроль за виконанням ухвалених рекомендацій.

Матеріали слухань (як в цілому, так і частково, наприклад, рекомендації) можуть бути поширені у засобах масової інформації, через бібліотеки та мережу Інтернет.

• Типи слухань у комітетах Верховної Ради України

Слухання у комітетах Верховної Ради України можна поділити на кілька типів: інформаційного, законодавчого та контрольного характерів, відкриті, закриті та виїзні слухання.

Слухання інформаційного характеру стосуються розробки державної політики в найзагальнішому сенсі. Слухання інформаційного характеру мають за мету:

- привернути увагу народних депутатів України, представників виконавчої влади та широких кіл громадськості до окремої актуальної проблеми суспільного життя, що вимагає правового врегулювання;
- інформувати народних депутатів про специфіку проблеми, можливі шляхи її розв'язання, обговорити альтернативні пропозиції;
- надати можливість законодавцям заслухати нові підходи до вирішення суспільних потреб через законодавчий процес;
- забезпечити поінформованість громадськості та сприяти пошуку порозуміння щодо вирішення гострих питань життєдіяльності суспільства;
- накопичити інформацію для розробки законопроектів;
- дати поштовх розвитку законодавчого процесу.

Слухання законодавчого характеру зосереджують увагу на окремих етапах законодавчого процесу та сприяють його розвитку. Під час слухань законодавчого характеру:

- обговорюється концепція основних і альтернативних законопроектів;
- розглядаються питання, пов'язані як з окремими положеннями чи частинами законопроекту, так і з проектом законодавчого акта в цілому;
- заслуховуються аргументи як на користь, так і проти запропонованих положень;
- популяризується і доноситься до широкого загалу інформація про питання, врегулюванню яких сприятиме законопроект.

Слухання контрольного характеру є одним з найдієвіших механізмів реалізації контрольної функції комітетів, співпраці законодавчої та виконавчої гілки влади, засобом забезпечення підзвітності та підконтрольності урядовців Верховній Раді України. Слухання контрольного характеру мають на меті:

- забезпечити контроль за впровадженням прийнятих Верховною Радою законодавчих актів;
- здійснити аналіз відповідності закону прийнятих на його виконання підзаконних актів та своєчасність їх прийняття;
- проаналізувати практику застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України;
- забезпечити перевірку адекватності дії нормативного акта закладеним у ньому законодавчим намірам;
- висвітлити практичні особливості норм чинного законодавства;
- перевірити ефективність функціонування виконавчої влади;
- вивчити шляхи поліпшення роботи виконавчої влади й окремих її підрозділів;
- оцінити адекватність дій посадових осіб завданням, які стоять перед відповідними органами державної влади.

Результатом слухань у комітетах Верховної Ради України є узгоджена позиція зацікавлених сторін з того чи іншого питання, що розглядалося, яка представляється (озвучується) доповідачем від комітету на засіданні Верховної Ради при розгляді відповідного питання під час сесії. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації.

ВИСНОВКИ

1. Регламент є основним процедурним документом сучасних парламентів, він є важливим компонентом визначення представницького характеру парламенту.

2. Регламент призначений забезпечувати низку *функцій*, що сприяють ефективності законодавчого процесу. До них належать: забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу; забезпечення легітимності прийнятих рішень; встановлення представницького зв'язку з виборцями; встановлення чіткої системи розподілу обов'язків; реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості; попередження конфліктів і сприяння досягненню згоди з суперечливих політичних питань; забезпечення принципу розподілу владних повноважень.

3. 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 Верховної Ради України було прийнято 10 лютого 2010 року. Цей документ складається з шести розділів, 40 глав та 240 статей.

4. Відповідно до Конституції України, Регламенту Верховна Рада України основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її сесії і пленарні засідання.

5. Сесії Верховної Ради України складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями.

Сесії Верховної Ради України поділяються на першу, чергові, позачергові та надзвичайні.

6. Верховна Рада України є єдиним державним органом, уповноваженим ухвалювати закони України. Водночас іншим суб'єктом ухвалення законів є народ України, який здійснює це шляхом всеукраїнського референдуму.

7. Під правом законодавчої ініціативи розуміється урегульоване Конституцією, законами України та Регламентом право спеціально уповноважених органів та посадових осіб порушувати перед органом законодавчої влади питання про ухвалення, зміну чи скасування закону, надходження якого тягне за собою обов'язковий розгляд порушеного питання парламентом. Це право реалізується на першій стадії законодавчого процесу у формі пропозиції про прийняття законопроекту у формі готового законопроекту, оформленого відповідно до формально визначених та легально закріплених офіційних вимог. Внесення такого документа до парламенту передбачає обов'язковий його розгляд останнім. Обов'язок органу законодавчої влади такий законопроект розглянути і винести щодо нього вмотивоване рішення – прийняти чи відхилити його.

8. Законопроект, проект іншого акта, внесений до Верховної Ради, розглядаються за встановленою Регламентом процедурою трьох читань. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а під час підготовки до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради.

9. Апарат Верховної Ради України, як орган, що здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України, народних депутатів України, посідає особливе місце у системі відповідних структур, що забезпечують виконання функціональних обов'язків органами державної влади, їх поточну діяльність та розвиток.

10. Парламентські слухання вже досить давно стали звичним явищем у практиці вітчизняного парламентаризму. Вони є одночасно як формою парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, так і формою залучення громадськості, експертного середовища до обговорення нагальних проблем суспільного і державного розвитку України.

Слухання у комітетах Верховної Ради України – це одна із ключових форм роботи комітету, офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади та представників громадськості. Слухання в комітетах Верховної Ради є відкритими. Однак комітети, що проводять слухання, мають право прийняти рішення про проведення їх у закритому режимі, якщо інформація, яка буде ви-

користана під час проведення слухань, містить державну чи іншу таємницю, що охороняється законом.
Комітет Верховної Ради України може ухвалити рішення про проведення виїзних слухань.

Контрольні запитання та завдання

1. Розкрийте поняття регламенту парламенту.
2. Які Ви знаєте функції регламенту?
3. Охарактеризуйте таку функцію, як забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу.
4. У чому полягає сутність функції забезпечення легітимності прийнятих рішень?
5. Охарактеризуйте таку функцію, як встановлення представницького зв'язку з виборцями.
6. Розкрийте сутність функції встановлення чіткої системи розподілу обов'язків.
7. Дайте характеристику такої функції, як реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості.
8. У чому сенс функції попередження конфліктів і сприяння досягненню згоди із суперечливих політичних питань?
9. Охарактеризуйте таку функцію, як забезпечення принципу розподілу владних повноважень.
10. Назвіть правову базу діяльності Верховної Ради України.
11. Які Ви знаєте риси Регламенту Верховної Ради України?
12. Проаналізуйте структуру Регламенту Верховної Ради України.
13. Дайте визначення поняття "реалізація Регламенту Верховної Ради України".
14. Розкрийте поняття "сесія Верховної Ради України".
15. Охарактеризуйте першу сесію Верховної Ради України нового скликання.
16. Розкрийте процес внесення та відкликання законопроектів.
17. Охарактеризуйте розгляд законопроектів у першому, другому та третьому читаннях.
18. Дайте характеристику процесу опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України.
19. Дайте визначення парламентських слухань.
20. Визначте процедуру проведення слухань у комітетах Верховної Ради України.

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Мета та сутність парламентських слухань.
2. Організація та проведення парламентських слухань.
3. Інформування суспільства про перебіг парламентських слухань.

Тематика магістерських робіт

1. Законодавча процедура Верховної Ради України.
2. Затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням.
3. 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 імпічменту.
4. Порядок здійснення контрольних функцій Верховною Радою України.
5. Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань.
6. Організаційні форми роботи Верховної Ради України.

Список рекомендованої літератури

1. Антошук Л. Д. Законотворчість: організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук ; Програма сприяння Парламенту України. – К. : Заповіт, 2007. – 98 с.
2. Верховна Рада України: парадигми і парадокси / підгот. М. Тomenko [та ін.]. – К. : Укр. перспектива, 1996. – 56 с.
3. Женченко М. І. Робота з проектами нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України: організаційно-правові, редакційні та технічні аспекти : текст лекції з курсу “Редагування офіційної літератури” / М. І. Женченко. – К. : Жнець, 2009. – 48 с.
4. Зайчук В. Завдання та перспективи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України щодо забезпечення діяльності парламенту та його органів / В. Зайчук // Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми: матеріали круглого столу у Верховній Раді України / Верховна Рада України, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. – К. : [б. в.], 2004. – 84 с.

5. Інструкція з діловодства у Верховній Раді України. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – 61 с.
6. *Лінецький С. В.* Законотворчість: коментар до Регламенту Верховної Ради України / С. В. Лінецький, В. П. Крижанівський. – К. : Програма сприяння парламенту України, 2008. – Ч. 1. – [Б. м.] : [б. в.], 2008. – 400 с.
7. *Лінецький С. В.* Законотворчість: коментар до змін у Регламенті Верховної Ради України (Статті 1–162) : доповнення до частини I Коментаря до Регламенту Верховної Ради України / С. В. Лінецький, В. П. Крижанівський ; Програма сприяння парламенту України II. – К. : К.І.С., 2009. – 44 с.
8. *Лінецький С. В.* Законотворчість: коментар до Регламенту Верховної Ради України / С. В. Лінецький, В. П. Крижанівський. – К. : Програма сприяння парламенту України, 2008. – Ч. 2. – [Б. м.] : [б. в.], 2009. – 240 с.
9. Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми : матеріали круглого столу у Верховній Раді України / Верховна Рада України, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. – К. : [б. в.], 2004. – 84 с.
10. Парламентське право України : навч. посіб. / за ред. О. Н. Ярмиш ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2007. – 498 с.
11. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої і третьої сесій Верховної Ради України шостого скликання) / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. – 300 с.
12. Регламент Верховної Ради України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2010. – 228 с.
13. Слухання у комітетах Верховної Ради України : процедура, коментарі, зразки документів : практич. посіб. / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов ; Програма сприяння парламенту України. – 2-ге вид., допов. – К. : К.І.С., 2002. – 186 с.
14. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практич. посіб. / Програма сприяння Парламенту України. – 3-тє вид. – К., 2007. – 68 с.
15. *Чобіт Д.* Оксамитове шахрайство у Верховній Раді України / Д. Чобіт. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : [б. в.], 2000. – 48 с.
16. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал [та ін.] ; Укр. Акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

РОЗДІЛ 3. НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ ЯК ОСОБЛИВА КАТЕГОРІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

- 3.1. Особливий статус народного депутата України
- 3.2. Права та обов'язки народних депутатів
- 3.3. Процедура вступу народного депутата на посаду та підстави припинення його повноважень

Основні поняття: “народний депутат”, “процедура припинення повноважень”, “депутатські фракції”.

3.1. Особливий статус народного депутата України

• Сутність статусу народного депутата України

Депутат Верховної Ради України – народний обранець, якому народом України виявлено особливу довіру щодо формування політики в державі, захисту прав населення, розвитку державності.

Діяльність депутатів Верховної Ради України під час здійснення їх повноважень регулюється цілою низкою законодавчих та нормативно-правових актів. Провідне положення серед них займає Конституція України, яка встановлює, що лише Законами України врегульовується статус народного депутата (ст. 92 Конституції України) та закони України “Про статус народного депутата”, “Про комітети Верховної Ради”.

Порядок діяльності народних депутатів під час формування комітетів та в процесі їх роботи, процедура виборів народних депутатів врегульовується Законом України “Про вибори народних депутатів України”.

Роботу народних депутатів у виборчих округах та співпрацю з громадянами врегульовує Закон України “Про звернення громадян”.

Мають своє місце в цій системі і підзаконні нормативні акти, які врегульовують окремі аспекти діяльності народних обранців і виключно у випадках, прямо передбачених Конституцією і законами України. Наприклад, Постанова Верховної Ради України № 379/95-ВР “Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України” від 13 жовтня 1995 р.

Основним принципом регулювання діяльності депутатів Верховної Ради України є сприйняття депутатської діяльності як державної служби зі специфічними особливостями, притаманними кожно-

му окремому її виду. Державна служба має свої особливості залежно від того, у якій саме сфері вона здійснюється: прокуратура, органи внутрішніх справ, місцеві адміністрації та ін.

Депутатська діяльність не є винятком: необхідно розрізнити діяльність місцевих депутатів різного рівня та депутатів Верховної Ради. Залежно від даної класифікації має свої особливості й правове регулювання їх діяльності, що впливає на правовий статус депутата та на обсяг його повноважень.

Діяльність народних депутатів 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 обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Дослідження різних поглядів вчених щодо визначення поняття “державний службовець” свідчить, що на вітчизняному законодавчому рівні це поняття не визначено. Законодавчі акти більшості європейських країн також не містять нормативного визначення цього поняття. Можна відокремити перелік ознак, які характеризують державного службовця як особливого суб’єкта трудових правовідносин і відмежовують його від інших категорій працівників. Зокрема, державний службовець:

1) це громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку, пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Між державним органом і державним службовцем укладається трудовий договір, згідно з яким державний службовець виконує роботу відповідно до повноважень, визначених у законі, а державний орган бере на себе забезпечення його прав і законних інтересів, дотримання гарантій;

2) повинен відповідати вимогам законодавства України про державну службу;

3) йому в установленому порядку присвоюється ранг, що відповідає його посаді й категорії;

4) виконує державні функції і здійснює дії, що мають юридичні наслідки;

5) одержує заробітну плату за рахунок державного бюджету;

6) його діяльність має невиробничий характер.

Зіставимо ці ознаки з поняттям “народний депутат”.

З наведеного визначення робимо висновок, що державна служба характеризується такими ознаками:

- а) це є професійна діяльність;
- б) цю діяльність здійснюють особи, які займають посади в державних органах та їх апараті;
- в) сутність діяльності полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави;
- г) суттєвою ознакою є те, що ці особи одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету.

Сутність державної служби полягає в тому, що:

- 1) це професійна діяльність, адже вона є для державного службовця професією, необхідністю виконувати соціальні запити шляхом виконання посадових обов'язків;
- 2) у межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів;
- 3) ця діяльність спрямована на забезпечення функціонування державних органів.

На підставі аналізу правового статусу державного службовця як учасника трудових правовідносин характерними ознаками державної служби виступають:

- 1) уособлення частини державної організації, що є формою опосередкування діяльності держави, та складовою громадянського суспільства;
- 2) її сутністю є виконання суспільно важливих функцій з дотриманням пріоритету інтересів громадян;
- 3) виконання ролі суб'єкта і об'єкта державної діяльності (поєднує функції реалізації компетенції державних структур і підлягає правовому та організаційному впливу в процесі здійснення цих функцій);
- 4) особливість правового середовища функціонування державної служби, що характеризується перевагою такого засобу правового впливу, як дозвіл (сфера дії імперативних норм регулювання правовідносин);
- 5) специфіка нормативної бази регулювання державної служби знаходить вияв через поєднання різних галузей права публічно- і приватно-правової систем, зумовлюється необхідністю диференціації трудового законодавства у питаннях регулювання трудових відносин на державній службі;
- 6) виконання державно-службових повноважень певними особами за посадою;
- 7) переважання розумової праці в процесі трудової діяльності, з володінням особливим предметом праці – інформацією;

8) владний характер (або елементи владно-розпорядчого характеру) службових функцій, об'єктом впливу в процесі виконання яких є люди;

9) службова діяльність виконується на професійній основі;

10) проходить відповідно до встановлених кваліфікаційних розрядів;

11) виконання роботи здійснюється з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку;

12) оплачується із бюджетних коштів.

Поняття “служба” походить від дієслова “служити”. У тлумачних словниках окреслюється: 1) можливістю виконувати обов'язки службовця, працювати ким-небудь; 2) виконувати військові обов'язки, а також робити що-небудь для кого- або чого-небудь; 3) виконуючи чинює волю, накази, спрямовувати свою діяльність на чинює користь.

Народний депутат є державним службовцем. Хоча, слід зауважити, що деякі спеціалісти, посилаючись на ст. 78 Конституції України, вважають, що народні депутати не належать до державних службовців: “До державних службовців також не віднесені народні депутати”. Конституція України (ст. 78) передбачає, що “вони не можуть перебувати на державній службі. Вони дійсно мають особливий статус і за характером своєї діяльності не виконують функції держави чи її органів”.

Щодо цього твердження необхідно звернути увагу на те, що в Основному Законі визначається саме заборона народного депутата перебувати на державній службі в той час, як він вже має статус народного депутата, а, відтак, і вже є державним службовцем. Тобто вказується на неможливість народного депутата бути державним службовцем одночасно в двох державних структурах.

• Характерні ознаки народного депутата

1. Депутат Верховної Ради України за своїм правовим статусом є державним службовцем. Його діяльність як державного службовця зумовлюється наявністю особливостей, серед яких: особливість вступу на державну службу; особливість здійснення своїх повноважень і виконання обов'язків; особливість припинення діяльності; особливі соціальні гарантії та пільги і, зокрема, особливий характер і значущість відповідальності перед народом України, адже Верховна Рада України разом з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України і іншими найвищими державними органами є верховним органом влади, звідси бере виток підвищена відповідальність за прийняті рішення та їх наслідки.

2. Народним депутатам надано право бути “мозковим центром” держави, на них покладено обов’язок формувати, координувати та реалізовувати державну політику. Цей обов’язок зумовлюється наділенням їх службовими функціями владного характеру, об’єктом впливу під час виконання яких є люди. Діяльність депутата Верховної Ради має невиробничий характер, впливає на свідомість людей, економічне життя, організацію і діяльність трудових колективів.

3. У процесі здійснення своїх повноважень народними депутатами під владний вплив підпадає не тільки певна група людей, об’єднаних за визначеними критеріями, а взагалі все населення Української держави.

6. Під час своєї діяльності депутат Верховної Ради України виступає, з одного боку, як суб’єкт державної діяльності, з другого – як її об’єкт. Він діє лише в межах того, що йому дозволено в рамках закону.

7. Депутат Верховної Ради України – це фізична особа, громадянин України, який відповідно до встановленого чинним законодавством порядку набув статусу народного депутата України.

8. Принциповою ознакою службової діяльності депутатів Верховної Ради України є її виконання на професійній основі. Професійна діяльність депутата за своєю соціально-економічною сутністю є найманою працею. Однак трудовий договір між народним депутатом і наймодавцем не укладається, оскільки всі права й обов’язки цієї категорії працівників через їхній правовий статус регламентуються Конституцією України. Важливою ознакою депутатської діяльності є те, що наймодавцем для народного депутата є український народ. При цьому, надавши фізичній особі право здійснювати депутатські повноваження, український народ безпосередньо не може звільнити депутатів та зняти з них повноваження.

9. До народних депутатів не застосовується атестація, їм не присвоюється певна кваліфікація. Проте їм, як державним службовцям, присвоюються ранги, категорії. Діяльність депутатів здійснюється з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку відповідно до Регламенту Верховної Ради України. За свою роботу депутати одержують заробітну плату із коштів державного бюджету.

10. Повноваження народного депутата обмежені у часі скликанням Верховної Ради України – проміжком від виборів до виборів, або від виборів до розпуску Верховної Ради України Президентом України у випадках, передбачених Конституцією та законами України. Згідно із ст. 75 Конституції України народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років.

11. Діяльність народного депутата гарантується законом. Установлено також кримінальну відповідальність за ст. 351 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. за перешкоджання діяльності народного депутата.

12. Статус народного депутата і матеріальні пільги зберігаються за ним пожиттєво. Але згідно зі ст. 4 Закону України “Про статус народного депутата” формується п’ять юридичних фактів, настання яких виключає збереження за громадянином статусу народного депутата:

- 1) особистої письмової заяви про складення депутатських повноважень;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) порушення вимог ч. 1 ст. 3 цього Закону.

13. Народний депутат діючого скликання практично перебуває у вузлі статусів: з одного боку, він політичний діяч, у розрізі адміністративного права – державний службовець, а з точки зору трудового права – працівник, хоча й найнятий на роботу за особливою процедурою. Особливий адміністративно-трудоий статус народного депутата науково окреслений у працях вітчизняних вчених, що характеризується як мінімум двоякістю положення і викликає проблеми у сфері правового регулювання діяльності народного депутата.

14. До народного депутата висувається низка обґрунтованих вимог, що називаються виборчим цензом. Ці вимоги сформульовані у ст. 9 Закону України “Про вибори народних депутатів України”. Зокрема:

“Депутатом 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.

Не може бути висунутий кандидатом й обраний депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку”¹.

Особа зобов’язана мати громадянство України, оскільки лише громадянин України буде враховувати інтереси українського народу під час здійснення своїх повноважень. Мати право голосу необхідно тому, що наявність права голосу автоматично означає, що особа має дієздатність та деліктоздатність, тобто можливість приймати рішен-

¹ Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” та деяких інших законодавчих актів України : Закон України : прийнятий 1 черв. 2007 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 28. – Ст. 383.

ня, самостійно їх реалізовувати і нести відповідальність за реалізацію цих намірів. Повна дієздатність настає з 21 року, чим і пояснюється ця вимога в законі. Проживання в Україні протягом п'яти років ґрунтується на обов'язку народного депутата як одного з творців внутрішньої політики бути обізнаним з проблемами суспільства та потребами народу, який депутат і буде представляти у Верховній Раді України.

Отже, **народний депутат** – це обраний народом громадянин України, який пройшов регламентований законом процес виборів до Верховної Ради України і здійснює свої повноваження на основі Конституції України та законів України.

Особливий статус народного депутата є результатом виключної важливості й особливості характеру його діяльності – професійної діяльності політика та державного службовця основного та єдиного законотворчого органу країни.

3.2. Права та обов'язки народних депутатів

Відповідно до змін, внесених до Конституції України в жовтні 2010 р., повноваження Верховної Ради зазнали суттєвих змін. Було змінено і організаційну структуру діяльності Верховної Ради, а також виключено поняття “коаліція”, що, у свою чергу, анулювало цілу низку повноважень народного депутата Верховної Ради України. Права народного депутата поділяються за сферами. Проаналізуємо кожну групу окремо.

• Права народних депутатів у Верховній Раді України

Народний депутат має право користуватися *загальними правами, які визначені* гл. 1 розд. 2 Закону України “Про статус народного депутата України”. Зокрема, народний депутат має право:

1) одного ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу якого його обрано;

2) на один дорадчий голос в усіх органах Верховної Ради України, якщо інше не передбачено законом;

3) брати особисту участь в органах та пленарних засіданнях Верховної Ради України; існує вичерпний перелік причин, що вважаються обґрунтованими підставами для відсутності народного депутата на пленарному засіданні, вони закріплені в ч. 3 ст. 26 Регламенту Верховної Ради України:

- виконання народним депутатом у цей час доручень Верховної Ради;
- тимчасова непрацездатність;
- відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами;
- відпустка у зв'язку з народженням дитини;
- відпустка для догляду за дитиною;
- відпустка у зв'язку з одруженням, відпустка у зв'язку із смертю рідних;
- документально підтвержені транспортні перешкоди.

Поважними причинами відсутності народного депутата на пленарному засіданні Верховної Ради є й інші обставини, коли згідно із законодавством працівникові надається відпустка (це один з випадків, коли чітко виявляється хоча і особливий, проте трудовий характер статусу народного депутата).

У ст. 10 Закону України “Про статус народного депутата України” законодавець попереджає, що народний депутат не несе відповідальності за виступи або результати голосування у Верховній Раді та її органах, виняток робиться лише для образи та клевети, адже вони наносять шкоду честі та гідності ображеної особи.

Окремо виділено групу ***прав народного депутата України на пленарних засіданнях Верховної Ради України.***

Згідно із ст. 11 Регламенту Верховної Ради України народний депутат на пленарному засіданні Верховної Ради України має право у порядку, передбаченому законом про Регламент Верховної Ради України:

- 1) обирати і бути обраним на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України;
- 2) обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України;
- 3) пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами;
- 4) виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України;
- 5) звертатися із депутатськими запитам, вимагати відповіді на них;
- 6) брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні;
- 7) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування;
- 8) висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні;
- 9) висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються з посад Верховною Радою

України, а також щодо яких Верховна Рада України надає згоду на призначення і звільнення з посад;

10) порушувати питання про заміну головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України;

11) порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади, або щодо призначення на посади яких Верховною Радою України надано згоду у випадках, передбачених Конституцією України;

12) порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, і щодо яких є дані про порушення ними законодавства України, про створення з цієї метою тимчасових слідчих комісій;

13) передавати для внесення до протоколу і стенографічного бюлетеня засідання текст свого виступу, окремої думки, заяви, пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються Верховною Радою України.

Народні депутати попередніх скликань мають право бути присутніми на відкритих засіданнях Верховної Ради, крім тих депутатів, кого було позбавлено мандата в результаті набрання обвинувальної сили вироку стосовно нього або через невиконання вимог щодо несумісності.

Також народний депутат має *право законодавчої ініціативи* (ст. 12 Закону України “Про статус народного депутата України”), яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України:

- 1) законопроекту;
- 2) проекту постанови;
- 3) іншої законодавчої пропозиції.

Порядок внесення законопроекту, проекту постанови чи іншої законодавчої пропозиції на розгляд Верховної Ради України та порядок їх розгляду визначаються законом про Регламент Верховної Ради України.

Народні депутати мають *право об'єднуватися у депутатські фракції або групи* (ст. 13 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Народний депутат як член депутатської фракції (групи) має право:

- 1) обирати та бути обраним до керівних органів депутатської фракції (групи);
- 2) брати участь у затвердженні Положення про депутатську фракцію (групу);

3) пропонувати питання для розгляду депутатською фракцією (групою);

4) вносити пропозиції до питань, які розглядаються на засіданні депутатської фракції (групи), виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій;

5) брати участь в обговоренні будь-якого питання, яке розглядається на засіданні депутатської фракції (групи).

У Верховній Раді народні депутати згідно із ст. 14 Закону України “Про статус народного депутата України” також мають права в органах Верховної Ради, а саме:

- народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією може бути обраний членом одного комітету Верховної Ради України і бути одночасно членом однієї тимчасової слідчої та однієї тимчасової спеціальної комісії. Ставши членом одного з комітетів, спеціальних або слідчих комісій, народний депутат має право:

1) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції, а також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії;

2) народний депутат має право отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України;

3) викласти свою окрему думку як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України.

До прав народного депутата у Верховній Раді України також відноситься **право на депутатський запит та депутатське звернення** (ст. 15 і ст. 16 Закону України “Про статус народного депутата України”). Згідно з вищевказаним положенням “народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом 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 та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності”².

² Справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення : Рішення Конституційного Суду України від 29 січ. 2008 р. № 2-рп/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2697.

У Законі України “Про статус народного депутата України” подається визначення поняття “депутатський запит”:

“Депутатський запит” – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка 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”³.

У Законі цього не вказано, але загалом це право народних депутатів безпосередньо пов’язане з його обов’язком працювати на виборчому окрузі та реагувати на звернення громадян про порушення їхніх прав державними органами чи органами місцевого самоврядування або законодавства взагалі.

Народні депутати мають право надсилати колективний запит (тут “колективно” означає на вимогу групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України), який розглядається на засіданні Верховної Ради України. Коло осіб, до яких можна відіслати запит групою народних депутатів, те ж саме, що й для одноосібного звернення депутата (Президент України, органи Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України, керівники інших органів державної влади та органи місцевого самоврядування, а також керівники підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності).

Особливістю колективного звернення є те, що для його реалізації необхідна підтримка певної кількості народних депутатів, залежно від того, кому направляється запит. Так, для відправлення запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких звертаються, необхідна підтримка однієї п’ятої від конституційного складу Верховної Ради України (конституційний склад ВРУ – 450 народних депутатів). Щоб відправити запит до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України має бути попередньо підтримане не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України. Закон зобов’язує у п’ятнадцятиденний строк повідомити суб’єкта запиту (народного депутата чи групу депутатів) про результати розгляду їхнього запиту. Після отримання відповіді, якщо цього бажа-

³ Справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення : Рішення Конституційного Суду України від 29 січ. 2008 р. № 2-рп/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2697.

ють не менше, ніж одна п'ята народних депутатів, може бути проведено обговорення. На цьому обговоренні обов'язково має бути присутній керівник установи, організації, державного органу чи органу місцевого самоврядування, до якого було направлено запит. За результатами обговорення Верховна Рада України приймає відповідне рішення.

Народний депутат має право не лише на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, а брати участь у розгляді порушених ним питань.

У Законі “депутатське звернення – це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена 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”⁴.

Установлені ї строки, у які органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян мають надати відповідь народному депутату. Згідно із ст. 16 Закону України “Про статус народного депутата України” строк відповіді – 10 днів з часу отримання запиту, протягом цього терміну необхідно надати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений термін його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження терміну розгляду. Строк розгляду депутатського звернення не може перевищувати 30 днів.

У контексті реалізації відповідних прав існує низка проблем, а саме:

1) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметом запитів, звернень і запитань (фактично, основні відмінності між ними полягають лише у процедурі їх ініціювання, а також розгляді запитів, звернень і запитань тими, кому їх адресовано);

2) закон не містить будь-яких вимог щодо допустимих запитів, звернень і запитань – фактично депутат може вимагати надання йому будь-якої інформації будь-якою особою (крім правоохоронних органів, які не зобов'язані надавати інформацію щодо конкретних справ, у яких здійснюється провадження);

3) тексти запитів і відповідей на них офіційно ніде не оприлюднюються, що послаблює ефективність цієї форми контролю.

⁴ Справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення : Рішення Конституційного Суду України від 29 січ. 2008 р. № 2-рп/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2697.

Це коло повноважень народного депутата у Верховній Раді України передбачено народному обранцю у Законі України “Про статус народного депутата України”.

Права народного депутата України *у взаємовідносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об’єднаннями громадян України та іноземних держав* (Глава II Закону України “Про статус народного депутата України”).

Народний депутат має право:

- вступати у відносини з посадовими особами і державними органами іноземних держав, але лише від свого імені, якщо його для виконання певного завдання не уповноважила Верховна Рада України;

- захищати незалежність та суверенітет, інтереси України, її громадян і не завдавати своїми вчинками шкоди Україні, її громадянам у відносинах з посадовими особами, державними органами і громадянами іноземних держав;

- невідкладного прийому з питань депутатської діяльності керівниками та іншими посадовими особами розташованих на території України органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій;

- безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності;

- порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та об’єднаннями громадян, розташованими на території України, чи їхніми посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та брати участь у таких розслідуваннях у порядку, установленому законом;

- вимагати припинення порушення чинного законодавства, а в разі невиконання вимоги звернутися до органів міліції чи інших виконавчих органів, що здійснюють контроль відповідної галузі. У разі невиконання депутатської вимоги керівники органів, до яких звернувся народний депутат, несуть дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку;

- брати участь у розгляді в органах державної влади і органах місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, інших питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень;

- брати участь з правом дорадчого голосу у роботі сесій сільських, селищних, міських, районних у містах (у містах з районним поділом), районних і обласних рад та засіданнях їх органів;

- у разі необхідності залучати до участі у розгляді пропозицій, заяв і скарг, які надійшли на його ім'я, а також у прийомі громадян посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій;

- отримувати інформацію з питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень, від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, які зобов'язані надати йому таку інформацію в порядку та строки, визначені Законом України "Про статус народного депутата";

- зустрічатися з виборцями, колективами підприємств, установ та організацій, об'єднаннями громадян, у чому йому в обов'язковому порядку мають сприяти керівники цих організацій.

Перелік повноважень у цій сфері не є вичерпним і визначається Конституцією і законами України.

Права народного депутата України у взаємовідносинах із засобами масової інформації, на забезпечення інформацією та на її використання (Глава III Закону України "Про статус народного депутата України").

У цій сфері народний депутат має два типи повноважень:

- права народного депутата України у взаємовідносинах із засобами масової інформації (ст. 18 Закону України "Про статус народного депутата України"). До цієї групи належить право виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу в місяць у друкованих засобах масової інформації, у прямому ефірі, на радіо або у режимі прямого ефіру (до 10 хвилин в місяць) та в прямому ефірі або у режимі прямого ефіру на телебаченні (до 20 хвилин в місяць), на радіо (до 10 хвилин в місяць) та телебаченні (до 20 хвилин в місяць) безкоштовно, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету. Редакції газет, засновниками яких виступають органи державної влади, зобов'язані публікувати подані народним депутатом матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі;

- права народного депутата України на забезпечення інформацією та на її використання (ст. 19 Закону України "Про статус народ-

ного депутата України”). Згідно з вищевказаною статтею до цього виду належить ціла група повноважень:

Право на інформаційне забезпечення народного депутата є дещо дуалістичним, адже має дві форми реалізації.

Перша форма – пасивна: а) Апарат Верховної Ради України зобов’язаний забезпечити народного депутата актами Верховної Ради України, а на вимогу народного депутата також актами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, рішеннями Конституційного Суду України, Верховного Суду України, офіційними матеріалами Рахункової палати і Центральної виборчої комісії. Органи влади Автономної Республіки Крим, органи державної влади та органи місцевого самоврядування під час звернення народного депутата зобов’язані надати йому офіційні матеріали щодо своєї діяльності. Крім цього, вступаючи на посаду народного депутата Апарат Верховної Ради не пізніше як через сім днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів надсилає народним депутатам:

- 1) Конституцію України;
- 2) текст офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів України;
- 3) Регламент Верховної Ради України;
- 4) Закон України “Про статус народного депутата України”;
- 5) Закон України “Про комітети Верховної Ради України” ;
- 6) Закон про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України;
- 7) Положення про помічника-консультанта народного депутата України;
- 8) Положення про Апарат Верховної Ради України;
- 9) список посадових осіб Апарату Верховної Ради та їх службові телефони;
- 10) довідковий матеріал про обраних народних депутатів, який повинен містити такі дані: прізвище, ім’я та по батькові народного депутата, рік народження, освіта, професія, останнє місце роботи, посада, партійність і належність до політичної партії (виборчого блоку політичних партій), поштова адреса та номери телефонів, вказані народним депутатом;
- 11) Постанову Верховної Ради про перелік комітетів Верховної Ради попереднього скликання (ст. 12 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України);

б) Апарат Верховної Ради України, виконавчі органи органів місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, правоохо-

ронні органи з питань, які віднесені до їх компетенції, зобов'язані забезпечити народному депутату безоплатну допомогу з правових питань, що виникають у зв'язку з виконанням його депутатських повноважень.

Друга форма – активна, тобто право вимагати:

- від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій забезпечити його консультаціями відповідних фахівців з питань депутатської діяльності й надати невідкладно, а за відсутності такої можливості – не пізніше як у п'ятиденний строк, необхідні інформацію і документацію;

- можливість знайомитися з будь-якою конфіденційною та таємною інформацією з питань депутатської діяльності. Доступ до державної таємниці надається лише після взяття народним депутатом письмового зобов'язання про нерозголошення отриманої інформації.

Народний депутат має право використовувати лише для виконання своїх повноважень інформацію, яка становить державну таємницю і стала йому відомою під час їх виконання. Народний депутат не зобов'язаний повідомляти про джерело інформації, яку він використовує, але зобов'язаний не розголошувати інформацію, що стала йому відома внаслідок виконання повноважень народного депутата або доступу до державної таємниці.

Це всі повноваження народного депутата, передбачені для нього Законом України “Про статус народного депутата”. Проте є ще права у сфері забезпечення діяльності народного депутата, до яких належать: право на першочергове поселення в готель (ст. 22 Закону України “Про статус народного депутата України”) та транспортне забезпечення народного депутата (ст. 23 Закону України “Про статус народного депутата України”). Також народний депутат забезпечується житлом на час виконання своїх повноважень у місті Києві за рахунок коштів, передбачених на утримання депутатів Верховної Ради.

Право поселення в готель передбачає право народного депутата в усіх населених пунктах України на одержання від адміністрації готелю, незалежно від відомчої підпорядкованості, позачергово окремого номера. Це право також поширюється на особу, що супроводжує народного депутата, зазначену в його посвідченні на відрядження.

Щодо транспортного забезпечення, то народний депутат на території України користується правом безоплатного проїзду на всіх залізничних, автомобільних, повітряних, водних внутрішніх шляхах сполучення, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі). Це право поширюється також на особу, яка супроводжує народного депутата. Народний депутат на території

України користується правом позачергово отримувати всі проїзні документи у спеціальних касах. Також народний депутат має право користуватися в безкоштовному порядку залами офіційних делегацій аеропортів та аеровокзалів, залізничних вокзалів і станцій, морських та річкових вокзалів і портів.

• *Обов'язки народних депутатів України*

За законами правового статусу права породжують обов'язки. Якщо народний депутат має низку прав, природно, що він має низку обов'язків. Розділ III Закону України "Про статус народного депутата України" встановлює перелік забор'язань, що пов'язані зі статусом народного депутата (ст. 24 Закону України "Про статус народного депутата України"):

1) дбати про благо України і добробут українського народу, захищати інтереси виборців та держави;

2) додержуватися вимог Конституції України, цього Закону, Закону про регламент Верховної Ради України та інших законів України, додержуватися присяги народного депутата України;

3) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано;

4) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами;

5) виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано;

6) інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її органів;

7) додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики;

8) як член депутатської фракції (групи): додержуватись вимог Положення про депутатську фракцію (групу); виконувати функції, закріплені Положенням про депутатську фракцію (групу), відповідно до цього Закону, Закону про регламент Верховної Ради України та інших законів України; представляти інтереси депутатської фракції (групи) у комітеті, тимчасовій спеціальній або тимчасовій слідчій комісії, до складу яких його обрано;

9) як член комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії:

а) бути присутнім на засіданнях комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, до складу яких його обрано, та брати участь у їхній роботі;

б) додержуватись порядку та норм депутатської етики на засіданнях комітету, його підкомітетів, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії та робочих груп органів Верховної Ради України;

в) виконувати доручення комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, визначені їх рішеннями;

10) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради України чи її органів керівників цих органів;

11) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходів щодо їх урахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

12) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік;

13) розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, установленому Законом України “Про звернення громадян”.

Народний депутат розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У разі необхідності народний депутат надсилає пропозиції, заяви та скарги громадян органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, установам та організаціям, до повноважень яких входить розгляд звернень громадян чи вирішення порушених у них питань по суті. Про результати розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян органи та посадові особи зобов'язані повідомити громадянина, від якого надійшло звернення, і народного депутата у терміни, установлені Законом України “Про звернення громадян”;

14) проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями.

У разі залучення до участі у розгляді пропозицій, заяв і скарг, а також у прийомі громадян посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій, не пізніше як за три дні до початку прийому, народний депутат повідомляє їх про час і місце проведення прийому, а також про орієнтовне коло питань, які мають розглядатися на прийомі;

15) здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за роз-

глядом в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я;

16) використовувати депутатські бланки лише для офіційних запитів, звернень та листів, які підписуються ним власноручно.

Отже, народний депутат працює у двох великих площинах своєї діяльності – те, що він може робити, тобто права, і те, що він зобов'язаний робити, тобто обов'язки. Статус народного депутата передбачає велику відповідальність перед українським народом, і ця відповідальність бере свій початок якраз із повноважень народного депутата, який, використовуючи їх у процесі здійснення свого головного обов'язку – служити народу, зобов'язаний насамперед використовувати свої обов'язки для поліпшення добробуту суспільства та громадян, які делегували йому ці права.

3.3. Процедура вступу народного депутата на посаду та підстави припинення його повноважень

• Вступ народного депутата на посаду

Для того щоб розібратися в процесі повного вступу народного депутата на посаду, слід розглянути її із самого початку, тобто з кінцевої точки виборів, дня самих виборів і підрахунку голосів.

Спершу депутат визнається обраним Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК). Це відбувається через процедуру встановлення результатів виборів не пізніше як на 15-й день від дня виборів (ч. 1 ст. 96 Закону України “Про вибори народних депутатів України”).

Наступним етапом (не пізніше 5-денного строку від дня встановлення виборів депутатів (ч. 1 ст. 97 Закону України “Про вибори народних депутатів України”)) відбувається офіційне оприлюднення результатів виборів у газетах “Голос України” та “Урядовий кур'єр”. Офіційне оприлюднення результатів виборів має значення для початку каденції новообраного Парламенту, а відтак і для початку його депутатської діяльності.

Далі відповідно до ст. 99 “Про вибори народних депутатів України” проходить реєстрація обраних депутатів. Реєстрацію необхідно розглядати як підтвердження народним депутатом свого наміру виконувати повноваження народного депутата України після складення присяги та необхідну передумову цьому та як безумовне забезпечення вимог Конституції щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності.

Принципово важливою є норма, згідно з якою особа, обрана депутатом України, для її реєстрації народним депутатом України зобов'язана подати до ЦВК не пізніше, як на 20-й день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів документ про звільнення з роботи (посади), не сумісної з депутатським мандатом та(або) копію зареєстрованої заяви про припинення дії іншого представницького мандата, поданої до відповідної ради.

У такий спосіб Закон запобігає можливим випадкам порушення конституційного припису про єдність представницького мандата, а також іншим випадкам суміщення депутатської діяльності з іншими видами діяльності.

Закон також обумовлює можливість виникнення поважних причин, які перешкоджають виконанню вимог щодо усунення випадків суміщення депутатської діяльності з іншими видами роботи. При цьому не розкривається зміст поняття “поважні причини”, що дає можливість ЦВК на власний розсуд діяти в цих випадках, беручи до уваги конкретні юридичні факти. Слід зазначити, що така практика згідно із Законом не може бути поширеною, а відповідні приписи мають застосовуватися, як виняток, і бути максимально вмотивованими.

У разі визнання відповідних причин поважними ЦВК може встановити інший строк виконання зазначених вимог. При цьому Закон не визначає, у яких саме часових рамках має діяти в такому разі ЦВК. З цього можна зробити висновок, що й тут визначення конкретного строку виконання вимог щодо несумісності є прерогативою ЦВК.

Разом з тим ЦВК може й відмовити у визнанні відповідних причин поважними. Відповідне рішення ЦВК може бути оскаржене у судовому порядку, установленому ч. 4 ст. 116 “Про вибори народних депутатів України”.

Ухвалення ЦВК рішення про реєстрацію вибраної особи народним депутатом України має відбутися в стислі строки, оскільки з ним пов'язується приведення відповідних депутатів до складення присяги, а відтак, і початок виконання їх депутатських повноважень.

Разом з тим Закон містить інститут визнання особи такою, що відмовилася від депутатського мандата. Цей інститут запроваджується у разі невиконання особою, обраною народним депутатом, вимог щодо несумісності. Тоді місце отримує депутат, який наступний у партійному списку.

Особі, що зареєстрована як народний депутат, ЦВК не пізніше, як на сьомий день з дня реєстрації народного депутата видає тимчасове посвідчення народного депутата встановленого ЦВК зразка.

Зазначимо, що сам факт реєстрації та отримання посвідчення народного депутата ще не означає вступ у повноваження народного

депутата. Це лише підстава для складання присяги народного депутата, що відбудеться на першому пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніш, як за тридцять днів з дня оприлюднення результатів виборів.

Перше пленарне засідання Верховної Ради України особливе та урочисте, адже саме на ньому новообрані народні депутати складають присягу народу України. Відбувається це перед відкриттям першої сесії Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів до складення присяги і дає слово для її зачитування найстаршому за віком народному депутату. Найстарший за віком народний депутат пропонує всім новообраним народним депутатам встати і після цього зачитує текст присяги. Текст присяги закріплений у ст. 79 Конституції України: “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”⁵. Після зачитування тексту присяги Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів скріпити присягу своїми підписами під її текстом. На урочисте засідання Верховної Ради з нагоди складення присяги новообраними народними депутатами Апаратом Верховної Ради запрошуються народні депутати попереднього скликання, Президент України, Прем’єр-міністр України, Голова Центральної виборчої комісії, члени Кабінету Міністрів України, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Генеральний Прокурор України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, інші офіційні особи за рішенням Підготовчої депутатської групи.

Отже, статус державного службовця, як працівник Верховної Ради України, народний депутат отримує одразу після реєстрації в ЦВК. Проте новообраний народний депутат повністю вступає в посаду лише після складання присяги.

• Припинення повноважень народного депутата

Загальна практика припинення повноважень народного депутата свідчить про те, що закінчуються вони разом із припиненням повноважень Верховної Ради України відповідного скликання. Але існують і відступи від закономірностей. Спеціально для цих випадків

⁵ Конституція України : прийнята на п’ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.

доктрина конституційного права розробила вичерпний перелік підстав, що є юридичними фактами для початку процесу позбавлення мандата народного депутата. Вони разом з найпоширенішим способом (закінченням терміну) закріплені в ст. 81 Конституції України:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом неієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті.

Проте відразу зазначимо, що не тільки в Конституції України передбачені умови дострокового припинення діяльності народного депутата. Закон України “Про статус народних депутатів України” доповнив їх вказівкою в ч. 6 ст. 4, у якій вказується на “порушення вимог частини першої статті 3 цього Закону”, а ч. 1 ст. 3 дає нам зрозуміти, які саме суміщення трудової діяльності визначені законодавцем, яка причина позбавлення народного депутата мандата⁶. Згідно з ч. 1 ст. 3 народний депутат не має права:

- 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- 4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики, у вільний від виконання обов’язків народного депутата час;
- 5) залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатись адвокатською діяльністю;
- 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Важливим аспектом є те, що всі випадки дострокового припинення повноважень народного депутата призводять до втрати статусу народного депутата, і, відповідно, втрати тих матеріальних пільг, які пов’язані з цим статусом.

⁶ Справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення : Рішення Конституційного Суду України від 29 січ. 2008 р. № 2-рп/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2697.

ВИСНОВКИ

1. Діяльність народних депутатів України сьогодні розглядається переважно в межах конституційного права як дослідження конституційно-правового статусу парламентарів і в рамках права адміністративного у вигляді дослідження діяльності народних депутатів. Однак народний депутат є не лише представником українського народу, а його трудова діяльність проходить у вищому законодавчому органі держави – Верховній Раді України. Парламент, у свою чергу, виконує одну з тих основних функцій, які забезпечують функціонування держави, у зв'язку з чим на нього покладаються особливі повноваження. У силу специфіки трудової функції парламентарів і призначення органу, у якому вони працюють, правовому регулюванню трудової діяльності народних депутатів притаманна певна особливість.

2. Народний депутат є державним службовцем. Хоча слід зауважити, що деякі спеціалісти, посилаючись на ст. 78 Конституції України, вважають, що народні депутати не належать до державних службовців. Щодо цього твердження, то необхідно звернути увагу на те, що в Основному Законі визначається саме заборона народного депутата перебувати на державній службі в той час, як він вже має статус народного депутата, а відтак, і вже є державним службовцем. Тобто вказується на неможливість народного депутата бути державним службовцем одночасно двох державних структур.

3. Діяльність депутата Верховної Ради України як державного службовця зумовлюється наявністю особливостей, серед яких: а) особливість вступу на державну службу; б) особливість здійснення своїх повноважень і виконання обов'язків; в) особливість припинення діяльності народного депутата; г) особливі соціальні гарантії. Отже, державна політична посада є різновидом посади державної служби, що відрізняється від інших посад особливістю виникнення, здійснення та припинення повноважень за нею. Концепцією розвитку законодавства про державну службу визнано необхідність законодавчого визначення вичерпного переліку посад, які належать до числа політичних. Це можливо зробити за допомогою Державного класифікатора посад державної служби. При цьому вказаною Концепцією встановлено, що у законодавстві про державну службу слід передбачити, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів,

забезпечення виконання законодавства, розподілу та використання коштів державного бюджету. Очевидно, що народний депутат має повне право на отримання статусу державного службовця. Однак у зв'язку з тим, що ця категорія держслужбовців має свої специфічні ознаки та риси, вважаємо слушним вживання іншого терміна для позначення державно-службової діяльності депутата.

4. Професійність діяльності народного депутата визначається: по-перше, тим, що народний депутат визнається державним службовцем, а державна служба, відповідно до Закону, є професійною діяльністю; по-друге, Законом України "Про статус народного депутата України" в ст. 31 встановлюється, що народному депутату створюються умови для підвищення професійного рівня, а саме: підвищення кваліфікації, навчання у навчальних закладах, у тому числі магістратурах та аспірантурах, вивчення іноземних мов у вільний від виконання депутатських обов'язків час за рахунок бюджетних призначень на забезпечення діяльності Верховної Ради України.

5. Для трудового права принципове значення має той факт, що діяльність народного депутата розглядається саме як професійна діяльність, що дає змогу вважати її трудовою діяльністю та визнати найманий характер їх праці, служіння державі, про яке говорять адміністративісти, за своєю суттю є трудовою діяльністю. Проте трудова діяльність різних категорій державних службовців має свою специфіку, тісно пов'язану з їхнім правовим статусом. Прийнятною точкою зору серед учених-трудоників є така, що служіння державі за своєю природою є трудовою діяльністю, яка здійснюється на підставі найму, де працівником є державний службовець, а наймодавцем – державний орган.

Таким чином, професійна діяльність народного депутата за своєю соціально-економічною сутністю є найманою працею. Однак стосовно депутатів вирішення питання про те, хто в процесі здійснюваної ними трудової діяльності є працівником, а хто – наймодавцем дещо відрізняються від усталених у процесі дослідження державної служби позицій.

Контрольні запитання та завдання

1. Назвіть вимоги, що ставляться до кандидата у народні депутати.
2. З якого моменту починаються повноваження народного депутата України?
3. Які підстави та порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України?

4. Як розуміти конституційне положення про те, що народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі?
5. Що таке депутатський запит і до кого він може бути звернений?
6. Охарактеризуйте обов'язки народного депутата України.
7. У чому полягає специфіка статусу народного депутата України?

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Конституційна відповідальність народного депутата України.
2. Основні гарантії депутатської діяльності.
3. Статус члена парламенту у вітчизняній та зарубіжній практиці: порівняльний аспект.
4. Депутатська недоторканність: український і європейський досвід.
5. “Вільний мандат” та “імперативний мандат”: проблеми сьогодення.

Тематика магістерських робіт

1. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України.
2. Гарантії забезпечення статусу народного депутата України.
3. Особливості парламентської етики в Україні.
4. Взаємовідносини народного депутата України з органами державної влади та місцевого самоврядування.
5. Взаємовідносини народного депутата України з об'єднаннями громадян України.
6. Взаємовідносини народного депутата України із засобами масової інформації.

Список рекомендованої літератури

1. Біла Л. Р. Поняття державно-службових відносин та їхня природа / Л. Р. Біла // Наукові праці ОНЮА. – Одеса, 2002. – Т. 1. – С. 171–184.
2. Венедиктов В. С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 188 с.
3. Гусов К. Н. Трудовое право России : учебник / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 496 с.

4. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. – К. : Видавн. дім “Ін Юре”, 1999. – 242 с.
5. Законотворчість. Особливості та проблеми правового регулювання діяльності народного депутата у Верховній Раді України: коментар норм регламенту Верховної Ради України та суміжних правових актів / авт.-упоряд. С. В. Лінецький. – К. : Заповіт, 2007. – 160 с.
6. *Зуб І. В.* Трудовое право России и Украины: общие проблемы, общие решения / И. В. Зуб // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 33–38.
7. Основи трудового права України / за ред. П. Д. Пилипенка. – 2-е вид., випр. і допов. – Львів : Магнолія плюс, 2006. – 276 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб’єктів виборчого процесу : Закон України : прийнятий 17 листоп. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 52. – 556 с.
9. Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” та деяких інших законодавчих актів України : Закон України : прийнятий 1 черв. 2007 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 28. – Ст. 383.
10. Про державну службу : Закон України : прийнятий 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
11. Про статус народного депутата України : Закон України : прийнятий 17 листоп. 1992 р. № 2790-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
12. *Прилико С. М.* Трудове право України : підручник / С. М. Прилико, О. М. Ярошенко. – 3-є вид., переробл. і допов. – Х. : ФІНН, 2010. – 752 с.
13. Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності : Закон України : прийнятий 8 лип. 2005 р. № 2783-ІV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 34. – Ст. 444.
14. Справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення : Рішення Конституційного Суду України від 29 січ. 2008 р. № 2-рп/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2697.

РОЗДІЛ 4. ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА ТА ПАРЛАМЕНТСЬКА ЕТИКА

4.1. Сутність та своєрідність політичної культури

4.2. Парламентська етика як чинник підтримки доброчесності та засіб протидії корупції

4.3. Суспільна місія депутатів. Моральні цінності та основні принципи депутатської етики

Основні поняття: “політична культура”, “парламентська культура”, “парламентська етика”, “етичні правила поведінки депутатів”, “етичний режим депутатської діяльності”, “етична інфраструктура депутатської діяльності”, “етичні комісії”.

4.1. Сутність та своєрідність політичної культури

• Сутність, функції і типи політичної культури

Політична культура – це сукупність історично сформованих і відносно усталених цінностей, поглядів, переконань, почуттів, а також обумовлених ними стандартів і зразків поведінки, що являють підґрунтя функціонування конкретної політичної системи та визначають ставлення людей до політичної сфери життя суспільства, особливості, рівень і спрямованість їхніх дій, політичної активності.

Осмислення політичної культури суспільства дає можливість зрозуміти функціонування політичної системи, відображає певну детермінацію засобів регуляції політичного життя особливостями історичного, культурного розвитку, пояснює, чому у різних суспільствах виникає різне ставлення до тих чи інших політичних явищ і процесів.

До політичної культури належать засвоєні суб’єктами політичних відносин цінності, норми та моделі поведінки, знання та вміння, пов’язані з функціонуванням політичної системи, позитивне та негативне емоційне ставлення до неї, оцінкові судження про систему тощо.

Вважається, що першим термін “політична культура” вжив німецький історик, просвітник XVIII ст. І.Гердер. Концептуальне оформлення теорія політичної культури здобула лише в 50–60-ті рр.

XX ст. Значний внесок в її розробку зробили Г.Алмонд, К.фон Бойме, С.Верба, М.Дюверже, Д.Елазар, І.Інглхарт, Д.Каванах, Л.Пай, А.Пайпс, Г.Пауелл, У.Розенбаум, Р.Роуз, Р.Ж.Шварценберг та ін.

Зокрема, Г.Алмонд та Г.Пауелл визначали явище політичної культури як сукупність індивідуальних позицій учасників політичної системи; суб'єктивну сферу, яка утворює фундамент політичних дій і надає їм необхідного значення й смислового забезпечення.

Політична культура може виявлятися:

- у формі духовних спонук та орієнтацій індивіда;
- в опредмечених формах його практичної діяльності;
- в інституціоналізованому вигляді.

До найважливіших функцій політичної культури в політичному житті належать **такі функції**, як: ідентифікація, орієнтація, адаптація, соціалізація, інтеграція, комунікація.

Ідентифікація розкриває потребу індивіда в розумінні своєї групової належності та певних прийнятних для себе способів участі у вираженні та відстоюванні інтересів даної спільноти.

Орієнтація характеризує прагнення людини до смислового відображення політичних явищ, розуміння власних можливостей під час реалізації прав і свобод у межах відповідної політичної системи.

Адаптація виражає потребу людини в пристосуванні до мінливого політичного середовища, умов здійснення прав і владних повноважень.

Соціалізація характеризує набуття людиною певних навичок і властивостей, які дають змогу реалізувати в певній системі влади громадянські права, політичні функції й інтереси.

Інтеграція забезпечує різним групам можливість співіснування в межах політичної системи, а також збереження цілісності держави та її відносин із громадянським суспільством.

Комунікація налагоджує взаємодію всіх суб'єктів та інститутів влади на підставі використання загальноприйнятих термінів, смислів, стереотипів та інших засобів інформації і спілкування.

Значну популярність у науці отримала класифікація політичної культури, запропонована Г.Алмондом і С.Вербою (книга "Громадянська культура" (Нью-Йорк, 1963)). На основі аналізу політичних систем Англії, Італії, ФРН, США та Мексики Г.Алмонд і С.Верба відокремлюють три основних типи політичної культури: патріархальна (характеризується відсутністю у громадян цікавості до політики), підданська (населення розглядає себе не як учасників політичної дії, а як підданих, якими управляють) та активістська (відзначається зацікавленістю та участю громадян у політиці). Як зазначають дослідники, у реальному житті різні типи політичної культури взаємодіють між собою.

На терені більшості пострадянських країн дослідники фіксують наявність патріархально-підданського типу політичної культури, що є свідченням нерозвиненості громадянського суспільства, його недостатності механізмів, які б стояли на заваді відходу державних органів від принципів пріоритету прав та інтересів особи.

• Ціннісні орієнтації громадян у політичному житті суспільства

Ідеали політичної культури західного світу сягають полісної (міської) організації влади в Стародавній Греції, яка передбачала обов'язкову участь громадян у вирішенні загальних питань, а також до римського права, який затвердив цивільний суверенітет особи. Величезний вплив на збереження політичної культури, що притаманна Заходу, зробили і релігійні цінності християнства, передусім протестантської і католицької гілок. Специфіка ж східних норм і традицій корениться в особливостях життєдіяльності общинних структур аграрного азійського суспільства, що формувалися під впливом цінностей арабо-мусульманської, конфуціанської та індо-буддійської культури.

Найбільш істотні відмінності цих ціннісних орієнтацій громадян у політичному житті суспільства зазначені в таблиці 4.1.

Таблиця 4.1

Відмінності ціннісних орієнтацій громадян у політичному житті суспільства (за В.Пугачовим, А.Соловйовим)

Захід	Схід
Переконаність, що влада може базуватися на фізичній, духовній чи іншій перевазі людини над людиною	Упевненість у божественному походженні влади, не пов'язаному з жодними людськими чеснотами
Ставлення до політики як до різновиду конфліктної соціальної діяльності, яка будується на принципах чесної гри і рівності громадян перед законом	Ставлення до політики як до подвижницької, недоступної всім діяльності, підпорядкованої кодексу поведінки героїв і принципам божественного правління; заперечення випадковості політичних подій і розуміння політики як засобу утвердження консенсусу, гармонії й миру
Усвідомлення самодостатності особистості для здійснення владних повноважень, ставлення до політичних прав як до умови зміцнення права власності; примат ідеалів індивідуальної свободи	Заперечення самодостатності особистості для здійснення владних повноважень, потреба в посереднику у відносинах між індивідом і владою; пріоритет ідеалів справедливості; політична індиферентність особистості
Визнання індивіда головним суб'єктом і джерелом політики, ставлення до держави як до інституту, залежного від громадянського суспільства, гаранта прав і свобод особистості, знаряддя підприємницької діяльності індивіда і групи	Визнання чільної ролі в політиці еліт і держави, перевага патронату держави над особистістю, визнання пріоритету над особистістю керівників громад, спільнот, груп; домінування цінностей корпоративізму
Надання особистістю переваги множинності форм політичного життя, змагальному типу участі у владі, плюралізму та демократії; надання переваги ускладненій організації влади (наявності партій, різноманітних груп тиску і т.ін.)	Надання особистістю переваги виконавчих функцій у політичному житті і колективних форм політичної участі, позбавлених індивідуальної відповідальності; тяжіння до авторитарного типу правління, спрощених форм організації влади, пошуку харизматичного лідера

Закінчення табл. 4.1

Раціональне ставлення до виконання правлячими елітами, лідерами своїх функцій з управління суспільством, розуміння необхідності контролю за їх діяльністю й дотримання правил контрактної етики	Обожнювання (сакралізація) правителів та їхньої діяльності з управління суспільством, відсутність переконаності в необхідності їх контролю
Примат загальнодержавних законів і установлень (кодифікованого права) над приватними нормами і правилами поведінки, розуміння відмінностей в моральній і правовій мотивації політичних дій громадян	Пріоритет місцевих правил і звичаїв (місцевого права) над формальними законами держави, тенденція до згладжування суперечностей між моральними традиціями спільноти і законодавчими встановленнями як мотивами політичної поведінки
Досить відчутна ідеологізованість політичних позицій громадян	Менш виражена ідеологізованість позицій, віротерпимість (за винятком ісламістських течій)

Україна, на наш погляд, останніми роками відійшла від патріархального типу політичної свідомості. Однак нам ще рано говорити про розвинену активістську позицію й сформованість громадянського суспільства в державі.

Нерозвиненість демократичних політичних інститутів, недостатня ефективність діяльності владних структур впливає на формування політичної культури сучасної України, яка часом стає бар'єром для процесів демократичної трансформації суспільства.

• **Парламентська культура**

У широкому сенсі слова парламентська культура – це частина політичної культури суспільства в цілому. Практика підтверджує відоме спостереження, що демократія залежить не тільки від структур та інститутів, вона ґрунтується на цінностях. Визнання цього факту співвідноситься з тим, що навіть однакові за структурою парламенти в різних країнах будуть діяти по-різному. У вузькому сенсі під парламентською культурою можна розуміти публічну поведінку депутатів у парламенті, регламентовану й регульовану парламентським регламентом, традиціями поведінки в законодавчому органі, комісією з парламентської етики, якщо така передбачена регламентом.

Парламентська культура не виникає автоматично. Політичний лад держави повинен свідчити про те, що парламент – це виразник найвищого рівня влади, влади, що йде від народу.

Таким чином, парламентська культура передбачає не тільки наявність базових соціальних, економічних, правових і політичних знань у народних обранців (поряд з глибокими знаннями у вузькопрофесійній сфері), але й наявність у самого суспільства стабільного рівня елементарних знань у тих же сферах, а також знань про роль парламенту в їх регулюванні. Без взаємовпливу цих умов парламент перетворюється в орган, що реєструє законодавчі ініціативи, підготовлені виконавчою владою або групами економічних інтересів.

4.2. Парламентська етика як чинник підтримки добросовісності та засіб протидії корупції

Взаємозв'язок у роботі з владою та управлінням покладає на депутатів особливі моральні зобов'язання. Депутати приймають важливі рішення в суспільних справах, розпоряджаються громадськими коштами та майном. Становище депутата, на відміну від політика, що не пройшов у Ради, вирізняється значно ширшими можливостями для впливу на формування суспільної ситуації. У той же час ця позиція характеризується надзвичайним ступенем відповідальності, оскільки депутатам довірено вирішувати долю своєї громади, регіону, країни, тому громадяни пред'являють до депутатського корпусу найвищі вимоги.

Поява в Радах найбільш гідних представників суспільства стає можливою лише за наявності високих критеріїв добору та сформованої громадянської позиції виборців. Прозоре та чесне проходження виборів залежить від багатьох факторів, у тому числі від ступеня розвитку політичної культури суспільства, готовності громадян протистояти впливу маніпулятивних механізмів.

Однак варто не забувати, що навіть кращі представники суспільства, приходячи у сферу, де встановлені свої “правила гри” (які іноді ігнорують певні моральні імперативи), здатні під їхнім впливом змінюватися.

Особа, яка не підкоряється установленим правилам мікросередовища, може відкидатися за його межі або випробувати на собі його певний “деформуючий” вплив. Однак і в таких умовах завжди існує можливість відстояти власні принципи та спробувати змінити задані встановлення. У подібному становищі найбільш повно розкриваються особистісні риси депутата, виявляється ступінь засвоєння ним моральних цінностей і норм.

Дотримання депутатської етики демонструє повагу депутата до правил поведінки в повсякденному політичному житті, у відносинах з громадянами, колегами, публічними службовцями, ЗМІ. Зниження рівня довіри до депутатів свідчить про серйозні проблеми в суспільстві, про відрив влади від народу, його проблем та інтересів. Етична поведінка депутатів – необхідний чинник справжньої демократизації політичного життя країни.

Водночас етичну проблематику в управлінській діяльності загострюють процеси швидких змін та ускладнення сучасного суспільства, інформатизації та глобалізації, які призводять до втрати моральних орієнтирів, утруднюють сприйняття наслідків дій і відчуття

відповідальності, провокують ставлення до громадян як до абстрактної величини тощо.

Посилення уваги до етичної проблематики в депутатській діяльності значною мірою зумовлюється необхідністю протистояння корупції. Депутати мають звернути увагу суспільства на ті загрози, які несе корупція, та на необхідність її подолання.

Реалізація управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю зловживання владою та повноваженнями з метою отримання особистої вигоди. Корупція серед вищих прошарків суспільства (велика корупція) створює у суспільстві атмосферу цинізму, аномії, всюдозволеності, підживлює ґрунт, дає “санкцію” на існування корупції серед чиновників (повсякденної, звичаєвої корупції).

На депутатах лежить делегований виборцями обов’язок контролю за відповідністю дій виконавчої влади суспільним потребам. Такі “контролери” самі мають уособлювати кращі зразки поведінки та відповідати покладеній на них місії. Одна недостатня моральна стійкість окремих представників депутатського корпусу створює небезпеку корупційних дій. У разі виникнення ситуації, коли політичний клас і чиновництво прикривають порушення та незаконну діяльність один одного, взаємні механізми контролю перестають діяти.

Політичні лідери, депутатський корпус, вищі урядовці мусять ініціювати та підтримувати боротьбу з корупційними діями. Дотримання депутатами правил поведінки, його гідне поводження є прикладом для представників публічного адміністрування та стає сильним аргументом проти корупції.

Опора на етичні принципи, чіткі правила та прозорі процедури депутатської діяльності може змінювати етичний клімат в організації, регіоні, країні в цілому. Тому етичні встановлення, які відображають вимоги, що висувуються суспільством до своїх обранців, мають бути чітко зафіксовані та вироблені механізми контролю за їх дотриманням. Без фіксації таких норм депутати позбавлені “керівництва до дій”, а громадяни не в змозі оцінювати роботу тих, хто представляє їхні інтереси у Радах.

Парламентська етика – це система не просто моральних, а саме етичних (оскільки вони виробляються свідомо, фіксуються в кодексах або інших документах та їхнє дотримання контролюється суспільством та самими депутатами) норм поведінки парламентарів.

Крім етичних норм, парламентська етика включає також цінності, принципи, які регулюють відносини та діяльність депутатів.

Парламентська етика включає в себе норми позапарламентських відносин, у які депутати вступають в процесі виконання депутатських повноважень, поширює свою дію не лише на відносини між депутатами, а й на відносини депутатів з виборцями, органами влади, посадовими особами, ЗМІ, представниками іноземних делегацій.

Регулюється парламентська етика і правовими, і етичними засобами.

Етика депутатської поведінки також передбачає здійснення дій в режимі постійного врахування інтересів і потреб виборців у межах етичного кодексу, законодавчих та регламентних норм, традицій депутатської діяльності.

Парламентська етика – це лише один із засобів протидії корупції серед депутатського корпусу. Вироблення чітких етичних уявлень, критеріїв допустимого в депутатській діяльності, обговорення подій в житті Рад, у тому числі й на мові моралі та етики, мові, адекватній нормам політичної коректності, а не лише на мові приватних інтересів або міжфракційних відносин, може змінити роботу у Радах.

4.3. Суспільна місія депутатів. Моральні цінності та основні принципи депутатської етики

• Місія народного депутата

Етичні принципи та норми депутатської етики впливають із визначення депутатської діяльності, соціальних функцій, які виконують депутати.

Кінцева мета депутатської діяльності фіксується в її місії, яка задає ціннісно-нормативний і функціональний зміст цієї діяльності.

Суспільна місія депутатської діяльності є основою для побудови всієї системи депутатської етики та фактором ствердження моральних відносин між владою та громадянами. Згідно зі ст. 1 Закону України “Про статус народного депутата України”: народний депутат України є представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України¹.

Українським дослідникам здається дещо спірним підхід, відповідно до якого кожен із обраних депутатів є представником усього українського народу, оскільки таке твердження, на їхню думку, ідеалізує справжнє становище речей. За конкретного депутата, згідно

¹ Про статус народного депутата України : Закон України : прийнятий 17 листоп. 1992 р. № 2790-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

з цією позицією, голосує все ж не весь народ, а лише його частина. Поняття народу і виборців не є тотожними.

Однак у багатьох західних країнах депутат у парламенті розглядається як представник не лише своїх виборців, а всього народу. Кожен член парламенту представляє націю і не може бути пов'язаний зобов'язуючим мандатом під час виконання своїх функцій (як записано в ст. 67 конституції Італії); депутати Бундестагу є представниками всього народу (відповідно до п. 1 ст. 38 Основного Закону ФРН); члени обох палат представляють націю, а не тільки тих, хто їх обрав (згідно зі ст. 42 конституції Бельгії) тощо. У своїй діяльності в представницькій установі депутат керується не вузькокорпоративними інтересами лише частини населення в особі жителів певного виборчого округу, а інтересами всього народу.

Проте відсутність підконтрольності та прямої залежності від виборців зовсім не означає, що депутат абсолютно вільний (або безвідповідальний) у своїй поведінці. Депутат несе морально-етичну (не правову) відповідальність не перед виборцями, які його обрали, а перед суспільством в цілому. Причому кожен депутат відповідальний не тільки за свою власну поведінку, а й за підтримання авторитету самого законодавчого органу, оскільки громадяни оцінюють роботу і поведінку не окремого депутата, а всього парламенту. Таким чином, на кожному депутаті лежить обов'язок відповідати професійним і морально-етичним уявленням суспільства про депутатів та парламент.

Приходячи в парламент депутат має орієнтуватися у своїй діяльності на задоволення інтересів та потреб народу, громадян як гармонійної цілісності. *Місією народного депутата України* є служіння українському народу.

Від демократично орієнтованої держави, як від організаційної структури, суспільство очікує діяльності в інтересах усіх громадян. Справжня демократичність виявляється у визнанні: прав демократичної більшості, права на самоврядування окремої соціальної групи (громади) у сфері, що стосується цієї соціальної групи (громади), права на самовизначення особи у сфері особистих справ. Отже, служіння постає як забезпечення інтересів соціальних груп та кожного громадянина.

Узгодити загальні суспільні інтереси з інтересами частковими, груповими та індивідуальними дуже складно, часто – неможливо. Однак таке прагнення має орієнтувати парламентську діяльність.

Суттєвим компонентом парламентської етики є Присяга.

Виходячи із суспільної місії депутатської діяльності, виявляються основні цінності та принципи цієї діяльності.

Вважається, що *базовими цінностями депутатської діяльності* є прозорість, підзвітність, орієнтація на консенсус, спільна робота громадян і влади, чуйність реагування, оперативність.

Головними принципами парламентаризму є вираження та захист інтересів усіх соціальних груп населення; пріоритет законодавчих органів влади серед інших; незалежність від інших гілок влади; підлеглість і підконтрольність парламенту народу; взаємодія парламенту з іншими органами державної влади.

• **Цінності та базові принципи парламентської етики**

Щодо *цінностей та базових принципів парламентської етики*, то такими вважаються:

- пріоритет суспільного;
- верховенство права (виборні представники перебувають у своєму статусі згідно із законом й мають діяти незмінно відповідно до закону, поважати закон та систему);
 - чесність (включає правдивість, принциповість, вірність прийнятим зобов'язанням, переконання у правоті своєї справи, щирість);
 - цілісність (інтегральність, цілісність поведінки у публічному та приватному житті, уміння поєднувати в конкретних ситуаціях встановлення особистої та ділової, соціальної етики, запобігання конфліктів інтересів);
 - повага (практичне визнання гідності громадян, інших депутатів, посадових осіб, власної гідності);
 - цінування загально визнаних норм моралі, етичних норм суспільного життя;
 - безпристрасність та неупередженість (рівне ставлення до будь-якого громадянина або групи, стримування від дій, що приносять незаконні переваги або дискримінують фізичні чи юридичні особи);
 - незалежність (непідкорення зовнішнім впливам та натискам, керованість у своїй діяльності тільки інтересами держави та виборців, спроможність вільно формувати й висловлювати свою позицію);
 - відповідальність (урахування під час прийняття рішень суспільних очікувань та звітування перед суспільством, виборцями, державою, окремими соціальними групами та громадянами, колегами, собою за рішення та дії);
 - відкритість (гласність та готовність звітувати про свої рішення та дії. Виконання своїх функцій у спосіб, що відповідає нормам депутатської діяльності);
 - ретельність та добросовісність (виконання своїх функцій та соціальних зобов'язань на високому професійному рівні);

- ініціативність (активна самостійна участь у виробленні варіантів рішень, їхньому прийнятті та втіленні в життя);
- ефективність (відношення корисного ефекту до витрат на його одержання);
- результативність (спрямованість на усунення перешкод та досягнення суттєвих результатів у своїй діяльності).

Відповідно до Закону України “Про статус народного депутата України” згідно зі ст. 1 під час виконання своїх повноважень народний депутат керується Конституцією України, законами України та загально визнаними нормами моралі.

• **Моральні якості депутата**

Поки встановлення депутатської етики не будуть внутрішньо прийняті депутатами, вони залишатимуться зовнішніми стосовно особистісних установок, принципів, світогляду конкретних виборних осіб. Реалізація місії та принципів депутатської етики вимагає від виборних представників вияву певних моральних якостей.

Історія світової філософської та політичної думки (Конфуцій, Сократ, Платон, Аристотель, Марк Аврелій, Пліній Молодший, Сенека, Цицерон, Августин, Т.Аквінський, Н.Макіавеллі, П.А.Гольбах, І.Кант, М.Вебер та інші) демонструє складний шлях пошуку тих рис, якими мають володіти правителі, можновладці, виборні представники народу, та вимог, які до них висуваються.

Україна також пройшла свій шлях пошуку належних характеристик для представників влади, на яких покладається почесна місія та обов’язок вирішувати долю народу, держави. Наша країна має свої пам’ятки епістолярного жанру, у яких зафіксовані вітчизняні традиції взаємодії влади і народу, політичного лідерства, етики управлінського спілкування (В.Мономах, С.Оріховський, П.Могила, Т.Прокопович, М.Драгоманов, В.Липинський).

Нині дослідники зазначають, що історія вітчизняної політичної думки тісно пов’язана з проблемою лідера, тому, можливо, витоки кризи нашої правосвідомості та трагічної нездатності до розумного впорядкування управління суспільством кореняться в “політичному самообожнюванні” перших осіб держави.

У сучасному світі до основних *моральних якостей* депутатів здебільшого відносять:

- патріотизм, високе почуття громадянського обов’язку;
- чесність;
- почуття власної честі та гідності;
- повагу до честі та гідності інших;
- професійність, добросовісність і працездатність;

- незалежність суджень та переконливість;
- принциповість і послідовність, чітку лінію поведінки;
- здатність мобілізувати ресурси на розв'язання суспільних проблем;
- дисциплінованість;
- моральну та фінансову порядність;
- політичну коректність, толерантність, мистецтво компромісу

тощо.

Однак перед розробниками та дослідниками етичних норм депутатської діяльності все частіше постають питання: *чи є парламент, рада “зібранням святих”, які мають робити те, що не під силу рядовим виборцям, утримуватися від будь-якої спокуси; чи депутати мають співвідносити свою поведінку лише із сукупністю етичних стандартів та юридичних норм?*

Відповідно до чинного законодавства депутат має:

- виконувати “програму мінімум” – дотримуватися законів та етичних стандартів своєї діяльності;
- прагнути до реалізації “програми максимум” – орієнтуватися на ідеал людини з високими якостями особистості, громадянина та патріота своєї Вітчизни.

У різних країнах існують особливі законодавчо закріплені вимоги до якостей депутата. Наприклад, депутат має: поважати честь особистості (ФРН), постійно вдосконалюватися (Індія), піклуватися про дітей (Ефіопія), не пропагувати війну, соціальну релігійну перевагу (Казахстан), завжди розраховувати на милість Аллаха (Афганістан).

Власне моральнісна саморегуляція в депутатській діяльності починається тоді, коли депутат як особистість не просто дотримується етичних правил, а й усвідомлює та внутрішньо визнає місію своєї діяльності й ті принципи та норми, що слугують найкращій її реалізації, націлюється на самовдосконалення та формування в собі кращих людських якостей та якостей громадянина.

• **Етичні правила поведінки депутатів**

Етичні правила поведінки депутатів – це набір точних етичних норм поведінки, детальне визначення порядку реалізації вимог, зафіксованих в етичних кодексах депутатської діяльності, законодавчих актах, регламентах. Етичні правила дають конкретні вказівки щодо того, як мають діяти депутати, щоб їхня поведінка відповідала високому призначенню обранця народу.

Щодо чітко зафіксованих етичних норм діяльності українських парламентарів, то вони містяться в Законі України “Про статус народного депутата України” (Стаття 8. Депутатська етика):

1. У своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загально визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу.

2. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загально визнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави.

3. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях².

Значне місце серед законодавчо закріплених етичних приписів парламентської етики посідають заборонні норми. Це пояснюється посиленнями вимогами до депутатського корпусу, що зумовлені вирішальною їхньою роллю у житті суспільства, держави.

Правила парламентської етики в різних країнах значно відрізняються; у кожній країні застосовується модель регулювання етичних норм серед парламентарів.

В Іспанії “Положення Конгресу Депутатів” забороняє депутатам використовувати службове становище в будь-якій комерційній або професійній діяльності. Депутати не мають права одночасно займати деякі керівні державні та політичні посади, служити у збройних силах, бути членами законодавчих зборів автономної області чи виборчого комітету. Депутати зобов’язані подавати фінансові декларації президентові палати при вступі, на початку та в момент закінчення строку повноважень, а також зважаючи на значну зміну свого фінансового становища. Крім того, депутати зобов’язані повідомляти про акції, які їм належать, оплачувану побічну роботу, пенсії, займані ними посади консультантів, директорів, про участь у бізнесі як партнери, про нерухомість, спонсорів, закордонні поїздки та дорогі подарунки.

Етичні правила палати громад парламенту Великобританії включають три основних компоненти.

Декларування фінансової інформації. Щорічно всі члени палати зобов’язані декларувати інформацію про всі фінансові надходження і власності – про те, директорами яких компаній вони є, і які доходи отримують на всіх займаних посадах за сумісництвом; про клієнтів, спон-

² Про статус народного депутата України : Закон України : прийнятий 17 листоп. 1992 р. № 2790-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

сорів, джерела формування виборчого фонду, подарунки вартістю понад 125 фунтів стерлінгів; про зарубіжні поїздки; земельну та іншу власність, що належать їм в акціях, якщо вартість їх перевищує 1% акціонерного капіталу компанії. Ці вимоги також поширюються і на міністрів, які є членами парламенту.

Заява про особисту зацікавленість. Якщо на обговорення виноситься питання, у якому член парламенту був або може бути в подальшому особисто зацікавлений, він зобов'язаний заявити про це до початку обговорення. Він зобов'язаний також повідомити про це міністрів та інших державних чиновників, й у разі, якщо він є членом комітету парламенту, у віданні якого перебуває це питання, необхідно повідомити й комітет.

“Правило чесного лобіювання”. Членам парламенту заборонено брати плату за виступ у палаті. Членам парламенту також заборонено брати плату за голосування, парламентський запит, зняття пропозиції з обговорення, внесення законопроекту, внесення або зняття з обговорення поправок до законодавчої пропозиції, а також за спроби переконати своїх колег чи міністрів здійснити будь-яке з перерахованих вище дій.

Парламентами, незалежними громадськими організаціями, журналістами здійснюється моніторинг дотримання норм депутатської етики.

Американські дослідники виявили основні порушення етичних правил конгресменами США. До них належать: некоректна поведінка депутатів під час сесійних засідань (переривання доповідей інших конгресменів, вживання образливих слів тощо); хабарництво та використання службових коштів в особистих цілях; сексуальні домагання (Аналітичний матеріал Верховної Ради України “Про порушення норм службової поведінки у Конгресі США”).

Аналіз поточної ситуації в дотриманні депутатської етики в багатьох випадках вимагає формування нових приписів, уточнення існуючих правил поведінки, пошуку механізмів забезпечення їх дотримання.

Процес створення ефективної системи етичних норм депутатської етики стикається з двома головними проблемами:

1. За якими критеріями слід оцінювати етичну складову поведінки депутатів?

2. Які механізми й процедури необхідні для забезпечення дотримання етичних норм, і хто за це має відповідати?

Якщо відповідь на перше запитання має дати визначення місії, соціального призначення, основних цінностей й принципів депутатської діяльності, то розв'язання другої проблеми пов'язано з вибудовою етичної інфраструктури депутатської діяльності.

• **Етичний режим та етична інфраструктура депутатської діяльності**

Надії громадськості на морально вивірену позицію депутатів можуть залишитися усього лише утопічними очікуваннями. У період глобальних соціальних катаклізмів, динамічного громадського життя, ускладнення процесів прийняття політичних рішень і передбачення їхніх наслідків суспільство не може собі дозволити лише уповати на моральне поведіння депутатів, а наполягає на створенні інституційних перешкод зловживання владою. Необхідність забезпечення довіри громадян та ефективного функціонування влади спонукають до підтримки етичного режиму та створення цілої етичної інфраструктури депутатської діяльності, що допомагає виділити й упорядкувати його етичний простір, дає змогу чітко виписати ціннісно-нормативні складові професійної етики представників влади. На сьогодні виникає потреба у відпрацюванні механізмів впливу виборців на своїх обранців, діалогу депутатів із громадськістю на етапі між виборами, створення механізмів самоконтролю депутатства тощо.

Етичний режим депутатської діяльності – це сукупність етичних принципів депутатської діяльності та система механізмів, що забезпечують їхнє дотримання.

При цьому дослідники звертають увагу на те, що необхідно забезпечити таку взаємодію даних підтримуючих етику заходів, яка б дала змогу домогтися взаємного посилення їхньої дії. Це необхідно для того, щоб на їх основі виникла зв'язна й інтегрована інфраструктура.

Термін “інфраструктура” (підструктура) позначає комплекс елементів для влаштування життєдіяльності, які носять підлеглий, допоміжний і забезпечувальний характер для певних відносин.

Етична інфраструктура депутатської діяльності – це сукупність засобів, що використовуються для регулювання належної і заохочення належної поведінки депутатів.

Елементами етичної інфраструктури є: 1) політична воля; 2) законодавство; 3) механізми звітності та нагляду; 4) кодекси поведінки; 5) певні умови підтримки публічного управління; 6) координуючі органи; 7) механізми професійної соціалізації; 8) суспільний нагляд за діяльністю депутатів.

За допомогою етичної інфраструктури здійснюється системне управління етикою в публічному полі: планування етичної роботи, мотивація, моніторинг етичного клімату в парламенті, етичний аудит

та оцінка, коригування поведінки, управління конфліктами, санкціонування неналежної поведінки та позбавлення недоліків. Етична інфраструктура сприяє широкому впровадженню професійної етики в управлінську практику, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості у своїй діяльності.

Усі елементи етичної інфраструктури владної діяльності можуть досить ефективно працювати і для етичної регуляції діяльності депутатів. Звернемо увагу на те, що:

- **політична воля** – необхідний фактор реформування державної влади в бік посилення етичної складової управлінської діяльності. Передусім етичні зміни, як і будь-які реформи загалом, мають бути підтриманими ідеологічно, організаційно та фінансово вищим керівництвом країни, депутатським корпусом. Крім того, вони, показуючи ясність і чіткість власної позиції, єдність слова і дій, мають особистим прикладом демонструвати високі етичні стандарти, задавати рольову модель поведінки для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, суспільства;

- **законодавство** в системі етичної інфраструктури депутатської діяльності – це набір законів, у якому фіксуються чіткі критерії поведінки для депутатів. Правова система має “створювати основу для здійснення управління, розслідування, дисциплінарних мір і судового переслідування”. Суттєвим підґрунтям для формування морально вивірених відносин громадян і держави є Конституція, у цьому сенсі можна говорити про неї як про одну із основ формування етики влади. Вважається також, що для унормування етичної складової діяльності депутатів, передусім перегляду підлягає кримінальний кодекс, законодавство щодо депутатської діяльності, закони про механізми вирішення конфліктів інтересів, правила поведінки депутатів;

- **певні умови підтримки депутатської діяльності** – механізми, що забезпечують захищеність депутатів, необхідну для якісного виконання ними своїх обов’язків (депутатський імунітет, наприклад), та способи, що гарантують поширення етичних стандартів поведінки на всіх депутатів і відповідальність кожного депутата за порушення етичних норм;

- **механізми депутатської соціалізації** – засвоєння депутатом вимог статусної та рольової поведінки, культурних цінностей та орієнтирів, що веде до формування у нього якостей, що дають змогу адаптуватися до вимог представницького інституту та виконувати депутатські функції;

- **механізми звітності та нагляду, суспільний нагляд** – контроль за діяльністю, здійснюваний насамперед за допомогою громадських організацій і засобів масової інформації, є найбільш істотним фактором відстеження етичного компонента діяльності депутатів протя-

гом усього терміну їхніх повноважень. Інформованість громадськості щодо дій народних обранців дає змогу більш точно оцінити етичний вимір їхньої роботи та сформуванню загальної оцінки депутатської діяльності. Лише якщо громадськість розуміє, як працюють представницькі органи влади та приймає аргументи, що обґрунтовують прийняття конкретних рішень, може досягатися довіра суспільства до владних структур.

Формування депутатської етики є процесом, який вимагає не лише від депутатів, а й від суспільства усвідомлення вагомості визначення етичних принципів і норм депутатської діяльності та необхідності у громадському контролі за їхнім дотриманням. Досвід різних країн доводить: якщо запроваджені державними інституціями етичні заходи боротьби з корупцією не підтримуються громадою, вони не призводять до значущих наслідків. Поширення у суспільстві атмосфери нетерпимості до виявів корупції та до порушення депутатами етичних норм значним чином позначається на ефективності антикорупційної діяльності.

Пробудження моральної свідомості, відчуття власної гідності, розвинена громадянська етика та соціальна активність громадськості створюють підвищену суспільну чутливість до відступів від основ депутатської етики.

• **Кодекси поведінки депутатів**

Одним із елементів широкого етичного реформування в публічному управлінні, організаціях публічної влади є укладення кодексів.

Правила поведінки депутатів у багатьох країнах регулюються або різними правовими актами, або моральними кодексами чи окремими правилами етики.

Виділяють два основних способи закріплення правил депутатської етики.

1. Правила “розпорошуються” по окремих:

- нормах законів, які регламентують статус депутата, та по регламентах відповідних представницьких органів влади;
- корпоративних документах – статутних документах депутатських груп, фракцій, політичних партій тощо.

2. Створюється окремий кодифікований документ, у якому формуються основні засади депутатської етики.

Наприклад, у ФРН, Ірландії, Японії етичні норми діяльності законодавців фіксуються в конституції, законах. Етичні кодекси парламентської діяльності існують у Великобританії, ПАР, США.

Кодифікація вимог депутатської етики та вироблення механізмів контролю за їхнім виконанням є спробами створити засоби, здатні підтримати етичний клімат у цьому середовищі.

Етичні кодекси становлять серцевину професійної етики, у них виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професії, описується образ належної поведінки професіоналів, вимоги, що висуває до *особистості* працівника його професійне середовище та суспільство в цілому.

Існування кодексів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. У кодексах ствердження місії, моральних цінностей, принципів і норм професії супроводжується фіксацією прийнятих в етичному плані засобів досягнення професійних цілей і встановленням професійно-етичних меж припустимої поведінки. Вважається, що кодекси підтримують інституціонально закріплені ролі та представляють собою значущу складову соціального контролю.

Кодекс має забезпечити ефективне етично коректне функціонування депутатів та попередити використання депутатських повноважень у корисливих цілях.

Поведінка особи в ролі депутата не має бути лише на її совісті. Така людина мусить знати конкретно, що від неї вимагається, що категорично забороняється, що в певних обставинах допускається, що непристойно робити, пропонувати чи приймати те, що негативно позначається на репутації та викликає підозру. Етичні кодекси дають відповіді на ці питання. Вони також мають запобігати конфлікту інтересів, кумівству, хабарництву, корупції, присвоєнню та використанню державних / суспільних коштів в особистих цілях, зраді національних та суспільних інтересів.

Прийняття етичних кодексів стосовно депутатів має свої нюанси та складності. Міжнародними інституціями зазначається, що питання, які стосуються обраних представників, є дуже делікатними за своєю природою. Обрані представники є відповідальними перед своїми виборцями і / або своєю партією. Разом з тим вони представляють державні інтереси, що вимагає від них підзвітності, прозорості та чесності. Традиція (звичай) відіграє значну роль у розвитку ситуації в окремих державах.

Етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю влади. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до депутатів зумовлена певними потребами:

- у зміцненні *довіри* громадян;
- у забезпеченні *ефективної* депутатської діяльності;
- в *удосконаленні відносин* у депутатській діяльності;
- в *уніфікації* вимог до депутатів.

Так, кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до депутатського корпусу з боку широкого загалу, на встановлення продуктивної та здорової атмосфери у парламенті та радах, на обмеження свавілля

у відносинах із громадянами та у внутрішньо професійних відносинах, на те, щоб зробити вимоги до депутатів єдиними.

Отже, кодекси здатні, з одного боку, регулювати відносини депутатів, з другого – сприяти створенню позитивного ставлення до парламентаризму та парламентарів.

Якщо коротко визначити *мету* етичних кодексів депутатів, то вона має три основних аспекти:

- опис етичного *клімату*, який панує в депутатській діяльності;
- фіксацію *стандартів* етичної поведінки, які очікуються від депутатів;

- *повідомлення суспільству*, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення депутатів до громадян.

Вважається, що кодекси поведінки мають реалізувати три основних цілі: стимулювати високі стандарти поведінки; посилити довіру громадян; допомогти в прийнятті рішень. Залежно від того, яка із зазначених цілей переважає, визначається основне функціональне призначення цього документа (К.Л'юїс).

Кодекси поведінки являють собою чіткий і стислий виклад: мети; головних принципів поведінки, дотримання яких організація очікує від своїх членів та цінностей, які вона поділяє; норм, стандартів дозволеної та забороненої поведінки; перелік санкцій; збірник процедурних гарантій.

Політична діяльність ставить низку дискусійних питань перед розробниками стандартів парламентської етики:

1. Наскільки специфічним (або загальним), конкретним (або абстрактним) має бути кодекс?

2. Чи існує конфлікт між етичними стандартами та лояльністю стосовно партій, союзників та іншими зобов'язаннями?

3. Чи існує у суспільстві єдине розуміння морально прийнятного і яким має бути поведінка кращих представників суспільства?

4. Чи має до оцінки парламентарів і політиків застосовуватися більш високий стандарт, ніж до інших громадян, і чи достатньо тут лише принципу законності?

5. Чи не порушується презумпція невинності під час застосування жорсткого зовнішнього етичного контролю до парламентарів?

6. Якщо виборці обрали у законодавчий орган не зовсім моральнісних людей, чи може цю ситуацію виправити парламент?³

³ Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. Е. Василевська, В. П. Удовиченко. – К. : Центр дослід. питань місц. і регіонал. розв. та сприяння адмін. реформі, 2008. – С. 228–229.

Вважається, що чим ширшими є повноваження представницького органу, тим вищими мають бути вимоги до ділових та моральних якостей їх депутатів.

У кодексах депутатської етики розглядаються питання виконання депутатами своїх обов'язків; публічної поведінки депутатів; поведінки на засіданнях парламенту, у процесі роботи в комітетах та комісіях; стосунків депутата з виборцями та ЗМІ; імунітету; стосунків депутатів з їх політичними партіями; міжфракційних відносин; стосунків депутатів з органами, що представляють інші гілки влади, поведінки депутатів під час перебування в іноземних державах та зустрічей з іноземними громадянами, організації роботи та повноважень комітетів з питань депутатської етики тощо.

У контексті боротьби з корупцією в таких кодексах особлива увага приділяється проблемам декларації доходів; конфлікту інтересів; отримання приватних подарунків; сумісництва у приватному секторі й позапарламентських доходів, включно з гонорарами; володіння фінансовими активами та іншою прибутковою власністю; лобювання; роботи в приватному секторі колишніх законодавців; санкцій.

Положення кодексів зазвичай пояснюються в коментарях, у яких звертається увага і на винятки із правил, якщо вони існують. Загалом рекомендується долучати досить широкі коментарі до кодексів, які б переконували депутатів наслідувати зафіксованим у документі принципам. Вважається, що в додатковому регламенті можуть бути описані процедури застосування кодексу.

Зміст та форма функціонування етичних кодексів зумовлюються численними культурними, історичними, політичними й економічними факторами, у тому числі рівнем демократичної зрілості громадян, громадянського суспільства, особливостями менталітету народу, повагою членів суспільства до статусу своїх обранців і його сприйняттям в очах громадськості. Вони визначаються й специфікою структури законодавства країни та особливостями устрою представницького органу.

Наприклад, ступінь довіри до депутатів, оцінка очікуваного від них морального рівня виявляється в тому, що в деяких країнах правила депутатської етики формулюються виключно як норми-заборони, а в інших країнах – вони доповнюються нормами-дозволами. У деяких країнах ті чи інші питання депутатської етики жорстко регламентуються, в інших – вони можуть формулюватися в м'якій формі, або ж взагалі прямо не регламентуватися.

Наприклад, регламент парламенту Куби вимагає тільки, щоб депутати систематично відвідували засідання Асамблеї і засідання комісій, до складу яких входять. Також зазначається, що "відкликання мандата депутата буде мати місце, якщо депутат систематично

порушував свої обов'язки, або втратив довіру своїх виборців, або був засуджений за злочин, що належить до числа таких, що порочать його в громадській думці, або скоїв вчинки, несумісні з честю бути представником народу в органі народної влади". Парламенти країн розвиненої демократії, наприклад, Австрії, Великобританії, Індії, Нідерландів, Польщі, США, Угорщини, Франції мають чіткі норми регулювання службової поведінки законодавців. Ці країни мають схожі положення про поведінку депутатів, які включають: повноваження головуючого стежити за порядком; поведінку депутатів на пленарному засіданні; санкцію недопущення до засідання, якщо депутати порушили правила службової поведінки.

У багатьох країнах обговорюється питання чи варто *законодавчо* закріплювати норми етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Останніми роками виявилась тенденція законодавчого закріплення правил поведінки, але водночас у Канаді й деяких інших країнах вважають, що є переваги й у створенні кодексів поведінки на більш гнучкій – неюридичній – основі. Комітет із стандартів публічної сфери Великобританії дійшов висновку, що для британської ситуації рекомендації стосовно етичної сторони публічної сфери варто тісно погоджувати, головним чином, з незаконодавчими механізмами.

В Україні до сьогодні не існує етичного кодексу парламентської діяльності.

Протягом 1997–1998 рр. депутатами Верховної Ради України робилися спроби доповнити існуючі норми депутатської етики окремим нормативним актом – Правилами етики народного депутата України. Пропонувалося зробити ці Правила додатком до Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", який тоді ж розроблявся в парламенті. Проте ця ідея не отримала належної підтримки в депутатському корпусі, зокрема і через те, що пропонувані правила етики мало чим відрізнялися від вже існуючих норм, закріплених у чинних законодавчих актах.

У 2005 р. починає розроблятися документ під назвою "Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування", дія якого мала поширюватися і на депутатський корпус у центрі та на місцях. У проекті виявляються загальні вимоги до добросовісної поведінки: забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, зміцнення довіри громадян, дотримання принципів неупередженості, толерантності та правил коректності та ввічливості у відносинах з іншими особами, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, забезпечення принципів ефективності та прозорості службової діяльності. Тут фіксуються обмеження щодо використання службового становища, правила запобігання виникненню конфлікту інтересів; регламентуються питання по-

дарунків, політичної та громадської діяльності, прописується відповідальність за порушення вимог майбутнього закону. Але 20 березня 2009 р. законопроект був відхилений Верховною Радою України.

Улітку 2009 р. до Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України було подано законопроект Кодексу добросовісності поведінки народних депутатів України (№ 4827 від 15 липня 2009 р.). Кодекс складається з преамбули та 10 розділів, що стосуються роботи депутатів, а також процедури щодо накладання відповідальності за порушення. Кодекс охоплює такі сфери діяльності, як засідання у Верховній Раді України, парламентських комітетах та комісіях, публічні виступи, спілкування зі ЗМІ, перебування в іноземних державах, містить положення щодо декларування доходів (у тому числі й отримання подарунків) тощо.

Нині правила парламентської етики існують “розпорошено”. Вони регламентуються Законом України “Про статус народного депутата України” та Регламентом Верховної Ради України. Про етичні норми, що зафіксовані в Законі України “Про статус народного депутата України”, вже йшлося раніше. Щодо Регламенту Верховної Ради України, то в ньому міститься глава 9, що має назву “Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України”.

Однак, як зазначають дослідники, питання, що розглядаються в цій главі, стосуються лише регламентних норм і не охоплюють всю сферу діяльності депутата. Крім того, у Регламенті етичні вимоги тісно пов’язані із дисциплінарними і розрізнити їх на практиці досить важко.

На наше глибоке переконання, створення окремого кодексу парламентської етики було б кроком уперед у питанні чіткого формування етичних вимог до цього виду діяльності й дало б суспільству сильний механізм для громадського контролю за дотриманням установлення парламентської етики.

У будь-якому разі кодифікація дасть змогу більш рельєфно оформити, огранити поле для вільного вибору та дій депутатів. Однак сама складність морального вибору, вагомість вирішення етичних дилем, обрання пріоритетів залишається в обрії особистісної відповідальності представників законодавчої влади.

• Функціонування комісій з етики

Фіксація стандартів парламентської етики в етичних кодексах надає критерії для оцінки поведінки депутатів. Проте далі необхідно чітко визначити механізми й процедури, які б забезпечували запровадження цих стандартів, та з’ясувати, хто має за це відповідати. Якщо вести мову про внутрішній самоконтроль “професійної” групи (самих депутатів) за дотриманням депутатської етики, то він може

здійснюватися і через репутаційні механізми, і через функціонування депутатських, парламентських етичних комісій (комітетів).

Етичні комісії (етичні комітети) – це спеціальні утворення, органи, що відповідають за формування та застосування етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці й консультують з питань етичного характеру.

На етичні комісії значною мірою покладається функція управління етичною роботою, тобто планування цієї роботи, мотивації депутатів і чиновництва, моніторингу етичного клімату в парламентах, етичного аудиту та оцінки діяльності виборних представників та представників бюрократії, коригування поведінки, управління конфліктами, накладання санкцій за неналежну поведінку та усунення недоліків.

Так, представники етичних комісій (етичних комітетів) переймаються аналізом наявного етичного клімату, виявленням етичних цінностей і принципів, що мають скеровувати діяльність депутатів і службовців, виробленням концепції та програм етичного управління, механізмів їх реалізації та часто менеджментом їх упровадження. За етичними комісіями також закріплюються функції: забезпечення виваженості рішень, що приймаються; проведення розслідування випадків неналежного поведіння представників влади і застосування за необхідності дисциплінарних санкцій; блокування зловживань, що пов'язані із складністю обставин у ситуаціях, які мають непростий характер і не можуть бути кодифікованими.

Для цього органами-координаторами здійснюється формування та редагування етичного кодексу та інших документів, що регулюють етичні складові депутатської та бюрократичної діяльності, популяризація положень етичних документів, розробка заходів, що підтримують кодекс, ініціювання обговорення дискусійних питань, навчання, консультування та управління з етичних проблем, моніторинг стану етики та впровадження етичних програм, захист сигналізаторів, контроль та іноді – санкціонування професійно-етичних порушень, координація роботи з питань етики між різними органами влади, взаємодія з громадськими організаціями щодо етичних проблем, оприлюднення звітів власної діяльності тощо.

Якщо вести мову про функціонування етичних комісій (етичних комітетів) у представницьких органах, то вони в основному зосереджують свою увагу на розробці та поширенні добре вивірених у професійному та адекватних в етичному сенсі уявлень у депутатів про основи та норми депутатської корпорації; вони культивують цінності та оцінні трафарети цього кодексу, спостерігають за тим, як ці цінності

та правила чесної депутатської гри “працюють” у реальній діяльності⁴. Крім цього, досить часто у світовій практиці етичні комісії накладають на депутатів санкції за порушення депутатської етики.

Виділяють три *організаційні форми* існування етичних комісій.

I. *Комісія з владними повноваженнями*, яка існує поза законодавчим органом та незалежна від нього, регулює дотримання етичного режиму, розслідує звинувачення на його порушення, доповідає законодавчому органу результати розслідування і, в деяких випадках, має право карати порушників.

II. *Комісія в рамках самого законодавчого органу*, у яку зазвичай входять члени парламенту, плюс незалежний парламентський уповноважений. Така комісія, як регулююча система в рамках самого законодавчого органу, зазвичай не засновується законом, а створюється на основі регламенту даного законодавчого органу.

III. *Комісія, яка складається тільки з членів парламенту*, які самі підтримують порядок у своєму середовищі.

Якщо парламентарії самостійно розслідують порушення і застосовують санкції до своїх колег, можуть виникнути проблеми. Професор Д.Томпсон, автор багатьох книг з питань етичного режиму, зауважує, парламентарії рідко повідомляють про етичні порушення серед своїх колег або навіть їх співробітників, але ще рідше вони публічно критикують своїх колег за нехтування своїми депутатськими обов’язками. За словами юрисконсульта комітету з етики палати представників Конгресу США, велике небажання брати участь у контролі за поведінкою своїх колег часто не дає змоги керівництву палати знайти конгресменів, готових працювати в цьому комітеті.

Проблема контролю депутатів за дотриманням норм поведінки їх колегами викликала та викликає чимало дискусій. Так існує досить поширена думка щодо того, що не депутати мають давати оцінку поведінці того чи іншого свого колеги, оскільки вони є рівними з ним за положенням, а це мають зробити його виборці. Крім того, такі депутатські оцінки можуть зруйнувати атмосферу взаємоповаги та співробітництва.

Певною відповіддю на це твердження є широка практика існування етичних комісій у парламентах багатьох країн демократії.

При цьому частина дослідників залишається переконаною в тому, що лише формування етичної комісії, як незалежного органу, може вплинути на формування загальних моральних орієнтирів у сфері депутатської діяльності і для суспільства, і для самих депутатів, а також на зміцнення авторитетності інституту представництва.

⁴ *Лінецький С. В.* Законотворчість: особливості та проблеми правового регулювання діяльності народного депутата у Верховній Раді України: коментар норм Регламенту Верховної Ради України та суміжних правових актів. – К. : Заповіт, 2007. – 160 с.

Повертаючись до проблеми оптимальної організаційної форми існування етичних комісій (етичних комітетів), ще раз варто звернутися до досвіду Великобританії. Він цікавий тим, що тут функціонують два етичних комітети, які ефективно взаємодіють і забезпечують подвійний контроль за дотриманням етичних стандартів у процесі реалізації парламентської діяльності:

- парламентський комітет – Комітет зі стандартів та привілеїв у палаті громад;

- незалежний комітет – Комітет зі стандартів у публічній сфері.

Комітет зі стандартів у публічній сфері – це орган не внутрішньо-парламентський і не при парламенті створений. Це орган при уряді Великобританії. Він здійснює своєрідний “нагляд” за сферою публічної політики в цілому.

В Україні існує Комітет з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. Членами цього Комітету є депутати, на яких покладено відповідальність стежити за дотриманням правил етики їхніми ж колегами по Верховній Раді. У цьому разі існує пересторога, що питання партійної належності та підтримки політики власної партії можуть стати для членів комітету неабиякою перепоною під час об’єктивного оцінювання поведінки своїх однопартійців, адже, хоч би яким делікатним було питання, яке розглядається на засіданні комітету, випадків кругової поруки уникнути важко. Навіть за умови, що неналежна поведінка депутата все-таки мала місце і це було доведено членам комітету, ніхто не може гарантувати, що з народним обранцем не поведуться так, як зі шукою з відомої байки, яку за те, що вона ловила рибу, просто “кинули у річку”.

Щодо способів формування та складу комітетів з етики, то, наприклад, у Великобританії процес підбору на призначення членів Комітету зі стандартів у публічній сфері має відкритий та публічний характер. Оголошення про наявні вакансії розміщуються у провідних ЗМІ та Інтернеті. За пропозицією головних політичних партій чиновники Адміністрації Кабінету Міністрів укладають список кандидатів, з якого Прем’єр-міністр призначає на посади. Призначення базується на принципі заслуг та чеснот кандидатів та певному балансі між представниками різних професій. Для суспільного авторитету Комітету важливо, щоб його члени були людьми незалежними.

У США кожен із двох комітетів з етики Конгресу є двопартійним, кожен із них складається з трьох представників Республіканської партії та трьох представників Демократичної партії (Аналітичний матеріал Верховної Ради України “Про порушення норм службової поведінки у Конгресі США”).

ВИСНОВКИ

1. Народний депутат – це обраний народом громадянин України, який пройшов регламентований законом процес виборів до Верховної Ради України і здійснює свої повноваження на основі Конституції України та Законів України.
2. Особливий статус народного депутата є результатом виключної важливості й особливості характеру його діяльності – професійної діяльності політика та державного службовця основного та єдиного законотворчого органу країни.
3. Народний депутат працює у двох великих площинах своєї діяльності – те, що він може робити, тобто права, і те, що він зобов'язаний робити, тобто обов'язки. Статус народного депутата передбачає велику відповідальність перед українським народом, і ця відповідальність бере свій початок якраз із повноважень народного депутата, який, використовуючи їх при здійсненні свого головного обов'язку – служити народу, зобов'язаний передусім використовувати свої обов'язки для поліпшення добробуту суспільства та громадян, які делегували йому ці права.
4. Парламентська культура передбачає не тільки наявність базових соціальних, економічних, правових і політичних знань у народних обранців (поряд з глибокими знаннями у вузькопрофесійній сфері), а й наявність у самого суспільства стабільного рівня елементарних знань у тих же сферах, а також знань про роль парламенту в їх регулюванні.
5. Етична інфраструктура депутатської діяльності створює інституціональні противаги аморальній поведінці та сприяє належному поведженню депутатів, утвердженню авторитету рад, парламенту, підтримці особистісної саморегуляції депутатів. Зазначене свідчить, що демократизація суспільства передбачає розвинену систему демократичних політичних інститутів, особливу роль у якій відіграє інститут парламентаризму. У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значущість парламентської культури та депутатської етики, які стають важливими елементами формування довіри, партнерських відносин та конструктивного діалогу між суспільством і владою, вагомими важелями запобігання корупції, чинниками підтримки доброчесності виборних представників.

Контрольні запитання та завдання

1. Розкрийте повноваження народних депутатів України.
2. Проаналізуйте український та європейський досвід депутатської недоторканності.
3. Розкрийте сутність поняття “депутатський мандат”. Наведіть приклади з практики.
4. Порівняйте поняття “депутатський імунітет” та “індемнітет”.
5. У чому полягає відмінність депутатського запиту та депутатського звернення?
6. Охарактеризуйте вітчизняний та зарубіжний досвід діяльності етичних комісій.
7. Які Ви знаєте елементи етичної інфраструктури?
8. Назвіть правила етики народного депутата (з досвіду України та країн світу).

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Парламентська етика як чинник формування політичної культури українського суспільства.
2. Парламентська етика як чинник підтримки доброчесності та засіб протидії корупції.
3. Процедури прийняття рішень: політичний ризик та моральна відповідальність парламентарів.
4. Конфлікт та пошуки компромісу в парламентській діяльності.
5. Етичні кодекси в парламентській діяльності.
6. Громадянське суспільство як актор формування та контролю за дотриманням парламентської етики.

Тематика магістерських робіт

1. Сутність та своєрідність парламентської культури.
2. Моральні цінності та основні принципи депутатської етики.
3. Політична культура як вияв культури громадянськості.
4. Політична культура як складова культури державного управління та культури державного управління.
5. Особливості політичної соціалізації як процес передачі політичної культури в Україні.

6. Політична культура широкого загалу та політична культура еліт: український контекст.
7. Парламентська та партійна дисципліна: етичні колізії.
8. Ціннісно-нормативні засади етики парламентських дебатів.
9. Етичні норми регуляції відносин парламентарів з громадськістю та ЗМІ.
10. Сутність та принципи управління конфліктами інтересів у парламентській діяльності.
11. Інституціоналізація парламентської етики: зарубіжний та вітчизняний досвід.
12. Історичні традиції та культурні особливості формування етичного режиму в Україні.
13. Витоки та національна специфіка цінностей депутатської етики в Україні.
14. Професійно-етична соціалізація парламентарів: особливості та проблеми.
15. Діяльність комітетів з питань парламентської етики: зарубіжний та вітчизняний досвід.

Список рекомендованої літератури

1. *Василевська Т. Е.* Особистісні виміри етики державного службовця : [монографія] / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
2. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. Е. Василевська, В. П. Удовиченко. – К. : Центр дослід. питань місц. і регіонал. розв. та сприяння адмін. реформі, 2008. – 214 с.
3. *Ковальчук Я.* “Депутатська етика”, або Коли відносини з політиками будуються по-канадському / Я. Ковальчук // День. – 2009. – № 209. – С. 3.
4. Конституція України : прийнята на п’ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.
5. *Лінецький С. В.* Законотворчість: особливості та проблеми правового регулювання діяльності народного депутата у Верховній Раді України: коментар норм Регламенту Верховної Ради України та суміжних правових актів. – К. : Заповіт, 2007. – 160 с.
6. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 352 с.

7. *Пахарев А. Д.* Мыслители о правителях: историко-политический аспект / А. Д. Пахарев. – К. : Знание Украины, 2006. – 296 с.
8. Про державну службу : Закон України : прийнятий від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – С. 490.
9. Про Регламент Верховної ради України : Закон України : прийнятий від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565. – С. 9.
10. Про статус народного депутата України : Закон України : прийнятий від 17 листоп. 1992 р. № 2790-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
11. *Сліпець П.* Політичні цінності: теорія і методологія пізнання та реалізації / П. Сліпець. – К. : Знання України, 2009. – 251 с.

РОЗДІЛ 5. ПАРЛАМЕНТ ТА ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА

- 5.1. Парламент як політико-правовий інститут держави
- 5.2. Президент України і Верховна Рада України: практика взаємовідносин та співробітництва
- 5.3. Взаємодія Верховної Ради України з урядом України
- 5.4. Взаємодія Верховної Ради України з інститутами громадянського суспільства

Основні поняття: “інститут”, “шаблон”, “політичний інститут”, “Уповноважений з прав людини”, “Рахункова палата”, “взаємодія”, “співробітництво”.

5.1. Парламент як політико-правовий інститут держави

• Сутність поняття “політичний інститут”

Серед сукупності інститутів існують як широковідомі – держава, політичні партії, громадянське суспільство, демократія, бюрократія, так і маловідомі для широкого загалу – імпічмент, когабітація тощо. Значення політичних інститутів суттєво зростає в стабільних демократичних суспільствах, де політичний процес характеризується регулярністю та повторюваністю, унаслідок чого ці інститути набувають суттєвого розвитку.

Інститут – сукупність норм, правил та шаблонів поведінки, які визначають відповідні дії у межах відносин між ролями та ситуаціями, володіють певним репертуаром процедур. У такому випадку цінності й правила слід розглядати як різновид норм, що регламентують позицію інституту в системі політичного поля та поведінку індивідів у межах конкретного інституту.

Шаблон – стійкі зразки поведінки, що дає можливість зробити поведінку інституту передбачуваною.

Політичний інститут – специфічна форма організації владної діяльності, сталий засіб упорядкованості політичних відно-

син, що забезпечують стабільне, тривале функціонування політичної організації суспільства як важливого структурного елемента політичної системи.

Політичний інститут за допомогою різних правил, принципів і санкцій покликаний регулювати сфери життєдіяльності.

Політичні інститути виступають певними структурними утвореннями, які задають параметри для взаємовідносин у суспільстві, регламентуючи політичну діяльність, виступаючи своєрідними механізмами впорядкування та управління політичними процесами. Політичні інститути включають у себе структуру (організацію); систему сповідуваних або прийнятих в інституті норм, цінностей; зразки поведінки та взаємовідносин, здійснюваних ним у суспільстві функцій; засоби і механізми його функціонування.

В Європі та й у світі в цілому вже не одне століття в системі правління багатьох держав досить вагоме місце посідає інститут парламентаризму. До вже наведених визначень додамо ще одне.

Парламентаризм – політико-правовий інститут, що формується у процесі становлення й розвитку демократичних засад функціонування влади, характерними ознаками яких є: представництво суспільних і корпоративних інтересів; поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову; дієвість механізму стримувань і противаг.

Парламентаризм як явище політико-правового та соціокультурного значення є певною універсальною формою організації політичного життя на певному етапі розвитку цивілізації. Умовою його становлення, функціонування й розвитку є політично структуроване суспільство, суб'єктами якого виступають політичні партії, принцип верховенства права, наявність інститутів громадянського суспільства, здатних контролювати владу як шляхом демократичних виборів, так і легітимних засобів тиску на владу та контролю за її діяльністю.

Інститут парламентаризму передбачає його верховенство у сфері законодавчої влади і провідне становище в системі вищих органів державної влади. Парламентаризм не може існувати без парламенту, його основою є сильний і повновладний парламент.

Парламент є загальнонаціональним вищим представницьким і законодавчим (установчим) колегіальним органом влади, який відображає суверенну волю народу і здійснює свої повноваження на постійній основі.

• **Основні чинники, що визначають основу функціонування парламентів**

До основних чинників, які визначають основу функціонування парламентів, належать:

- *інституційно-правова основа діяльності парламенту* визначає його повноваження щодо виконавчої та судової влади. Вона також установлює інструменти і методи, які парламент може використати, здійснюючи свої функції;

- *парламентські комітети як основна трибуна для політичних дискусій та здійснення наглядових повноважень*. Сильна система комітетів є важливим визначальним чинником ефективного виконання парламентом своїх функцій;

- *сильний парламент базується на сильній організаційній структурі*. Для того щоб парламентарі ефективно виконували свої обов'язки, апарат парламенту має надати їм необхідну підтримку та інформацію. Під час визначення позицій, які займають парламентарії, та рішень про те, коли і як їм застосовувати свої повноваження, важливу роль відіграють політичні партії та групи.

Особливості парламенту зазвичай визначаються конституцією країни, яка закріплює повноваження та основи взаємодії політичних інститутів. Механізми цієї взаємодії визначаються спеціальними законами, а також регламентом парламенту. Інституційно-правова основа діяльності парламенту визначає структуру парламенту (наприклад однопалатний чи двопалатний), інструменти, які парламент може використати для виконання своїх функцій, тощо. Вона також гарантує основні демократичні цінності (наприклад виборче право, свобода інформації, свобода зібрання, незалежність ЗМІ) та фундаментальні права його членів (наприклад контроль за використанням бюджету, депутатський імунітет). Структура інституційно-правової діяльності парламенту є важливим чинником, який визначає виконання парламентаріями їхніх повноважень.

Верховна Рада України як інститут законодавчої та представницької влади пройшла значний еволюційний шлях від фактичного домінування в системі влади до її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Проте з низки причин, зокрема: *економічних* (складність, повільність і суперечливість реформ); *соціальних* (масове зубожіння населення); *політичних* (відсутність впливових партій, здатних взяти відповідальність за стан справ у країні); *інституційно-правових* (незавершеність судово-правової та адміністративної реформ) парламент нерідко змушений виступати не стільки як орган законодавчої влади, скільки як політичний інститут, що концентрує в собі різноспрямовані, а часом й антагоністичні суспільні інтереси.

За роки незалежності в Україні в основному сформовано загальну структуру Верховної Ради у вигляді однопалатного парламенту, оновлено та створено окремі її інститути, зокрема: Конституцією України 1996 р. припинено діяльність Президії Верховної Ради як постійно діючого органу загальної компетенції, реформовано постійні комісії Верховної Ради у комітети, сформовано Рахункову палату, запроваджено інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, парламентську коаліцію, депутатські фракції, опозицію, інститут найстарішого за віком народного депутата для відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради і для здійснення процедури складання присяги народними депутатами, представника Президента у Верховній Раді.

• Рахункова палата Верховної Ради України та її повноваження

Для здійснення державного контролю за фінансово-економічною діяльністю органів державної виконавчої влади насамперед таких як Міністерство фінансів України, Національний банк України, державні цільові фонди, апарати Кабінету Міністрів України, Президента України та Верховної Ради України у 1992 р. у парламенті розпочалась активна робота, спрямована на створення незалежного від виконавчої гілки влади органу зовнішнього фінансового контролю – Рахункової палати.

Вперше необхідність створення органу Верховної Ради України, який здійснює контроль за використанням державних коштів, було закріплено на законодавчому рівні постановою Верховної Ради України “Про створення Контрольної палати Верховної Ради України” від 22 листопада 1995 р. та проектом Закону України “Про Контрольну палату Верховної Ради України”. Процедура прийняття цього Закону пододала складний шлях. Через можливість руйнування існуючої на той час системи контрольних органів Президент України наклав на нього вето 12 червня 1996 р.

Однак у ст. 98 прийнятої у 1996 р. Конституції України передбачено створення Рахункової палати, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України. Її правовий статус було закріплено Законом України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” від 11 липня 1996 р. Посилаючись на розбіжності Закону та Конституції України, Президент знову скористався правом вето. Подолавши вето Президента України, Верховна Рада України прийняла постанову “Про тлумачення Статті 98 Конституції України”, яка роз’яснювала, що контроль за використанням державного бюджету є лише однією з функцій Рахункової палати України.

23 січня 1997 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України”. Цей Закон також був оскаржений Президентом, який не погодився, по-перше, з визначенням Рахункової палати як вищого органу парламентського контролю; по-друге, з тим, що якщо Рахункова палата за Законом здійснює функцію незалежно від будь-яких органів держави, вона не може бути підпорядкована жодному державному органу, у тому числі й Верховній Раді України.

Президент звернувся до Конституційного Суду України з конституційними поданнями про визнання неконституційними Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” та постанови Верховної Ради України “Про тлумачення Статті 98 Конституції України”. Згадану постанову своїм Рішенням від 23 грудня 1997 р. № 7-зп Конституційний Суд визнав неконституційною, мотивуючи своє рішення перевищенням повноважень Верховною Радою України, яка на період до створення Конституційного Суду України мала право тлумачити лише закони. Конституційний Суд також визнав неконституційними деякі положення закону: щодо найменування Рахункової палати як “Рахункова палата Верховної Ради України”; щодо визнання Рахункової палати вищим органом державного фінансово-економічного контролю; щодо організації та здійснення контролю за своєчасним виконанням “доходної” частини Державного бюджету України.

На цьому дебати щодо правового статусу Рахункової палати не закінчились. Верховна Рада України 14 січня 1998 р. прийняла постанову “Про чинність Закону України “Про Рахункову палату”, згідно з якою Закон України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” від 11 липня 1996 р. продовжує діяти з 23 грудня 1997 р. як Закон України “Про Рахункову палату”. Президент України звернувся з конституційним поданням до Конституційного Суду України про визнання недійсною зазначену постанову Верховної ради України та тексту Закону України “Про Рахункову палату України”, у результаті чого визнано неконституційною постанову Верховної Ради України та підтверджено чинність Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” від 11 липня 1996 р. (за винятком положень, визнаних раніше неконституційними).

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Статті 98 Конституції України” парламентський контроль за доходами і видатками від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

Постановою Верховної Ради України “Про створення територіальних представництв Рахункової палати” від 15 червня 2004 р. № 1784-FV розширено сферу контролю за витрачанням державних коштів Рахунковою палатою, перенесено контрольні функції в регіони України

та створено територіальні представництва. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2004 р. № 1577 визначено створення територіальних представництв Рахункової палати як структурних підрозділів її апарату в регіонах та встановлено їх перелік.

На сьогодні функціонують управління Рахункової палати по Дніпропетровській та Запорізькій областях (у м. Дніпропетровськ); по Одеській, Миколаївській та Херсонській областях (у м. Одеса); по Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях (у м. Львів). За їх участю вживається комплекс контрольних-аналітичних заходів щодо використання коштів державного бюджету в регіонах країни.

Процес реформування Рахункової палати продовжився. Верховною Радою України прийнято Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, відповідно до якого ст. 98 Конституції України викладено у наступній редакції: “Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата”. Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями ст. 98 Закону набрала чинності з 1 січня 2006 р.

Таке перетворення поставило Рахункову палату в один ряд з практично всіма вищими контрольними органами, що входять до Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI).

Правовий статус Рахункової палати було визначено таким чином: згідно із законом вона є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй.

Згідно з рішенням Конституційного Суду № 20-ЗП / 2010 від 30 вересня 2010 р. (відмінено зміни до Конституції 2004 р.) ст. 98 Конституції України звучить, як і в 1996 р.: “Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата¹”.

Рахункова палата здійснює співробітництво з вищими контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво. Відразу після створення палата стала повноправним членом Міжнародної та Європейської організацій вищих органів фінансового контролю (INTOSAI та EUROSAI), а також розпочала формування пріоритетних, партнерських і взаємовигідних зв'язків із незалежними органами фінансового контролю, які здійснюють свою діяльність більш ніж у 170 країнах світу.

¹ Конституція України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1. – Спецвипуск. – Ст. 2598. – С. 15.

Рахункова палата за результатами проведених контрольних заходів надсилає органам виконавчої влади, керівникам підприємств, установ і організацій, банків і кредитних установ, які перевірялись, постанови та висновки, затверджені її Колегією, для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства України, безгосподарності та марнотратстві. Постанови та висновки Колегії Рахункової палати мають бути розглянуті в установленій нею термін, але не пізніше, ніж протягом 15 календарних днів з дня їх отримання. Про заходи реагування на отримані постанови і висновки Колегії Рахункової палати її сповіщають негайно.

Верховна Рада України періодично, але не менш як 2 рази на рік, доручає відповідному Комітету Верховної Ради України проводити аналіз підсумків проведених контрольних заходів і виконання доручень, які були дані протягом року Рахунковій палаті, та заслуховує у разі необхідності інформацію про проведену роботу, перевірки, ревізії й обстеження, що нею проводяться, і дає оцінку стану її контрольної діяльності.

Рахункова палата щорічно не пізніше 1 грудня подає Верховній Раді України загальний письмовий звіт про результати виконання доручень Верховної Ради України, проведених перевірок, ревізій та обстежень, а також про витрати на цю діяльність. Звіт Рахункової палати, затверджений Верховною Радою України, публікується у виданнях Верховної Ради України.

Чинним законодавством України недостатньо чітко регламентуються відносини Рахункової палати з іншими органами державної влади. Так, Закон передбачає, що низку повноважень Рахункова палата може реалізувати за умови отримання відповідного доручення Верховної Ради України, парламентського комітету або на підставі запитів народних депутатів. Потребує законодавчої регламентації процедура участі Рахункової палати в проведенні парламентських розслідувань щодо законності та ефективності використання коштів державного бюджету України, які проводяться комітетами та слідчими комісіями, а також – в опрацюванні у комітетах законопроектів, реалізація яких може призвести до додаткових витрат коштів Державного та місцевих бюджетів.

Закон України “Про Рахункову палату” досить поверхнево регламентує засади взаємодії Рахункової палати з главою держави. Суть такої взаємодії зводиться, зокрема, до подання висновків за зверненнями Президента України (ст. 27), включення Рахунковою палатою

до плану роботи виконання звернень глави держави (ст. 15), порушення палатою перед Президентом клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог законодавства України, унаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі (ст. 7). Аналогічні недоліки правого регулювання спостерігаються і у відносинах Рахункової палати з Кабінетом Міністрів України, Головним контрольно-ревізійним управлінням, органами судової влади.

Так, наприклад, за результатами звіту Рахункової палати за 2009 р. не зменшилась кількість бюджетних правопорушень, виявлених у ході контрольно-аналітичних та експертних заходів, проведених фахівцями Рахункової палати. У 2009 р. за результатами таких заходів виявлено незаконного, у тому числі нецільового, використання коштів державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму майже 10,1 млрд грн, що вдвічі більше, ніж у 2008 р., з них: використання коштів Державного бюджету з порушенням чинного законодавства (28,1%); втрати внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень (18,6%); використання коштів Державного бюджету з порушенням Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (13,8%); планування видатків Державного бюджету з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав (11,3%); використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (8,4%); незаконне виділення коштів з резервного фонду Державного бюджету (8,1%); відволікання коштів державного бюджету у дебіторську заборгованість (5,5%); здійснення видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів (1,8%); інші (4,4%).

Необхідними умовами підвищення ефективності здійснення повноважень та взаємодії Рахункової палати з іншими органами державної влади є:

- а) посилення гарантій незалежності Рахункової палати;
- б) визначення засад взаємодії Рахункової палати з Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів, органами, які здійснюють внутрішній фінансовий контроль (контрольно-ревізійною, податковою, митною службами);
- в) конкретизація процедури здійснення Палатою перевірок та ревізій;
- г) встановлення переліку актів реагування Рахункової палати;
- д) визначення засад функціонування територіальних представництв Палати та їхніх відносин з органами публічної влади на місцях.

Актуальним залишається також питання щодо внесення змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б передбачали встановлення дієвих гарантій реалізації Рахунковою палатою своїх повноважень.

• **Інститут омбудсмена**

Інститутом парламенту і держави, що забезпечує контроль за дотриманням прав та свобод громадян, є **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен)**. Детальне дослідження цього інституту в Україні розгорнулося на початку 90-х рр., коли Україна взяла курс на побудову демократичної, правової, соціальної держави і людина, її права та свободи були визнані найвищою соціальною цінністю. Про необхідність запровадження інституту омбудсмена в систему державної влади України українські законодавці вперше задекларували у проекті Концепції Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки, де зазначалося, що з урахуванням особливої важливості проблеми забезпечення прав і свобод громадян устанавлюється посада Уповноваженого з питань захисту прав людини, якого призначає Верховна Рада. У схваленій Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р. Концепції нової Конституції України це положення відображене повністю.

Надалі розробники проектів нової Конституції України обов'язково брали до уваги це положення Концепції, визнаючи на конституційному рівні статус українського омбудсмена. Так, зокрема, в першому проекті Конституції України в редакції від 8 серпня 1991 р. ст. 62 під назвою "Контроль за дотриманням прав і свобод громадян" проголошувала, що державний контроль за законністю і справедливістю актів і дій державних органів, крім судових, а також за законністю актів і дій посадових осіб, відносно прав і свобод громадян, за умовами їх здійснення покладається на Уповноваженого Верховної Ради Української РСР з прав людини. Цим проектом закріплювалось (ст. 102), що Верховна Рада Української РСР призначає терміном на п'ять років Уповноваженого Верховної Ради Української РСР з прав людини, який діє від її імені на основі спеціального закону. У разі встановлення порушень прав громадян Уповноважений рекомендує відповідним державним органам, посадовим особам усунути їх. Він може ставити перед Верховною Радою Української РСР чи Кабінетом Міністрів Української РСР питання про скасування конкретних правових актів чи прийняття нових законів і рішень Уряду на захист прав і свобод громадян. Щорічно Уповноважений Верховної Ради готує доповідь про дотримання прав і свобод громадян у Республіці.

Положення про омбудсмена в Україні мали місце і в проекті Конституції України в редакції від 10 червня 1992 р., де в ст. 140, яка закріплювала виняткові повноваження Ради депутатів, п. 1 містив норму про призначення Уповноваженого Національних Зборів у правах людини (Народного захисника). У проекті Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р. у ст. 58 було зазначено, що державний

контроль за законністю дій посадових осіб, що стосується прав і свобод громадян, покладається на Уповноваженого Верховної Ради України у правах людини (Народного правозахисника). Статус та порядок діяльності Уповноваженого Верховної Ради України у правах людини визначаються конституційним законом. У цьому ж проекті п. 19 ст. 107 відносив до повноважень Верховної Ради України призначення і звільнення, а також прийняття відставки Уповноваженого і заслуховування його доповідей про стан захисту прав і свобод людини в Україні.

Хоча варто зазначити, що в цей період в Україні були не тільки прихильники інституту омбудсмена, а й противники, які виходили з того, що його запровадження в державі недоцільне, оскільки, на їхню думку, ця інституція не має традицій у вітчизняній правовій системі й буде малоефективною, дублюючи діяльність правоохоронних органів, і насамперед органів прокуратури, які вже мають і напрацьований досвід правозахисної діяльності, і відповідні кадри. Висловлювався не лише сумнів щодо можливості нової інституції реально вплинути на стан правозахисту в Україні, передусім через її дуже обмежені кадрові можливості, а й думка про неможливість ефективного захисту прав людини цією інституцією в умовах трансформаційного періоду.

Однак такі точки зору не знайшли широкої підтримки, оскільки в суспільній свідомості все більше зміцнюється думка про важливість інституту Уповноваженого у сфері забезпечення прав людини. Тому в кожному з проектів нової Конституції України так чи інакше знаходила відображення ідея цього інституту. “Кожний має право звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого і Національних Зборів України у правах людини (ч. 3 ст. 50). ... До повноважень Палати Депутатів належать... 8) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Національних Зборів у правах людини; розгляд та обнародування щорічних доповідей про стан захисту прав і свобод людини в Україні (ст. 83). ... Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав людини і громадянина здійснює Уповноважений Національних Зборів України у правах людини. Повноваження і порядок діяльності Уповноваженого у правах людини визначаються законом (ст. 102)”², – зазначалося в проекті Конституції України, підготовленому Робочою групою Конституційної Комісії України, від 15 листопада 1995 р. Аналогічні положення мали місце і в проекті Конституції України в редакції від 24 лютого 1996 р. (ч. 3 ст. 50; п. 8 ст. 85; ст. 100).

² Проект Конституції України : редакція від 24 лют. 1996 р.

Активну пропагандистську роботу із запровадження в Україні інституту омбудсмена вели різноманітні громадські організації. У резолюції Другого світового конгресу українських юристів з цього приводу зазначалося, що введення інституту Уповноваженого у правах людини (омбудсмена) позитивно вплинуло б на підвищення ефективності функціонування всієї правової системи, додало б динамізму і результативності процесу реалізації права та захисту прав людини в Україні. Всебічно обговорювалися різноманітні аспекти майбутньої моделі цього інституту на четвертих Всеукраїнських читаннях до Дня захисту прав людини, організованих 10 грудня 1996 р. в Києві Українською Правничою Фундацією й Українським Центром прав людини.

Парламент України вперше обговорив три законопроекти про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 4–5 березня 1997 р. Слід зазначити, що обговорення запропонованих моделей українського омбудсмена було досить дискусійним. Це пов'язано з тим, що інститут Уповноваженого запроваджувався в процесі реформування політико-правової системи України, а не вводився в структуру стабільно функціонуючого механізму державної влади. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” був прийнятий 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР.

Вибори першого українського омбудсмена відбулися лише 14 квітня 1998 р. Таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було обрано Н.Карпачову, кандидата юридичних наук, депутата Верховної Ради (Алуштинський виборчий округ № 28, Республіка Крим). Її кандидатуру підтримали 276 народних депутатів України із 340, які взяли участь у голосуванні. Цього ж дня Н.Карпачова склала повноваження народного депутата України.

На цьому процес становлення інституту омбудсмена в Україні не завершився. У зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. Кабінет Міністрів України 23 квітня 1998 р. своєю постановою № 557 запровадив інститут Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, на якого покладається завдання представляти уряд України в Європейській комісії з прав людини та Європейському суді з прав людини в разі розгляду там питань дотримання Україною зобов'язань Конвенції про захист прав і основних свобод людини. На виконання доручення Президента України від 3 листопада 1998 р. № 1-14/857 та відповідно до вимог Указу Президента України від 30 жовтня 1997 р. № 1206/97 Державний комітет України з питань розвитку підприємництва з метою реалізації покладених на нього основних завдань своїм наказом № 32 від 17 листопада 1998 р.

запровадив спеціалізованого омбудсмена – Уповноваженого з питань захисту прав підприємців.

Високий *авторитет цього інституту* пояснюється цілою низкою взаємопов'язаних факторів.

По-перше, сьогодні має місце визнання пріоритетності людини у розвитку суспільства та держави, що сприяє збагаченню її прав і свобод, наповненню їх демократичним змістом і створенню ефективного механізму забезпечення цих прав та свобод. У зв'язку з цим перед будь-якою державою, що прагне стати демократичною, правовою та соціальною, стоїть завдання створення нових і вдосконалення вже наявних процедур та інститутів захисту прав і свобод людини та громадянина. Важливе місце в механізмі захисту прав і законних інтересів громадян від свавілля органів державної влади і зловживання владою з боку різних державних службовців, посадових осіб посідає інститут омбудсмена. У створенні цієї служби відображається сучасний світовий досвід розв'язання проблеми забезпечення прав людини в більшості демократичних країн, і він отримує все більш широке поширення.

По-друге, запровадження інституту омбудсмена є реакцією громадянського суспільства на значне розширення повноважень сучасних держав. З одного боку, суспільство зацікавлене в сильній державі, яка здатна розв'язувати різноманітні соціальні та економічні проблеми. Проте збільшення бюрократичних структур на найвищому та центральному рівнях, наділення широкою компетенцією місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування зумовлюють зміни в характері та масштабах діяльності їх посадових осіб, збільшується коло питань, які можуть самостійно вирішувати ці органи та їх посадові особи, а відповідно, зростає й імовірність порушення ними прав і свобод людини та громадянина. Тому виникає потреба у розширенні кола правозахисних інституцій, які здатні своєю діяльністю не тільки захистити права і свободи людини, посилити у неї відчуття захищеності перед державним апаратом, системою бюрократії, не тільки гарантувати свободу особи в умовах сильної державної влади, а й покращити саме державне управління, сприяти визнанню людини найвищою соціальною цінністю і гуманізувати відносини “людина – суспільство – держава”.

По-третє, у світі окреслилася нова тенденція, сутність якої полягає у порушенні прав людини без порушень закону. Це викликало необхідність створення органу, який би попереджував і клав край не тільки незаконним, а й несправедливим, недоцільним діям органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, посилював охорону прав громадян у сферах, де самого лише контролю за законністю недостатньо.

По-четверте, демократичний розвиток держав ґрунтується на принципі поділу влади і з метою врівноваження балансу гілок влади, недопущення порушень ними прав людини, недопущення узурпації влади виконавчою гілкою запроваджується інститут омбудсмена, покликаний зробити свій внесок в обмеження зловживань адміністративного апарату, знизити рівень бюрократичних проявів механізму державної влади в країні, покращити відносини “громадянин – адміністрація”.

По-п’яте, міжнародна громадськість через свої політико-правові інститути приділяє все більше уваги правам людини. Це спонукає кожну державу прагнути до міжнародних стандартів з прав людини, й інститут омбудсмена цьому сприяє.

По-шосте, цей контрольний-наглядний та правозахисний інститут характеризується демократичними рисами: незалежністю в системі державних органів, відкритістю, вільним доступом для всіх громадян, що потребують захисту своїх прав і свобод, відсутністю формалізованих процедур розгляду заяв і скарг, безплатним наданням громадянам допомоги, що значно підвищує ефективність правозахисної діяльності, тощо. Усі принципи і процедури, на яких ґрунтується діяльність омбудсмена, мають особливе значення для виконання ним функцій контролю й захисту прав і свобод людини та громадянина від зловживань і сваволі з боку державних органів, посадових осіб.

Становлення інституту омбудсмена в Україні проходить в умовах соціально-економічної та духовної кризи, коли відбувається боротьба за політичні зміни (організація функціонування держави та суспільства на демократичних засадах), істотно змінюється матеріальний статус громадян, що пов’язано, передусім, зі спадом виробництва, появою безробіття, різким підвищенням цін на комунальні послуги, зuboжінням певної частини населення тощо. Усе це об’єктивно вимагає зміцнення вітчизняного механізму захисту прав і свобод людини та громадянина і інститут омбудсмена, який, по праву, вважається важливим фактором забезпечення законності та правової основи в діяльності органів державної влади у сфері прав людини, посів гідне місце в ньому. Українською громадськістю він розглядається як один із суттєвих важелів забезпечення прав людини, супутником та гарантом подальших демократичних змін у суспільстві.

Мета функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на забезпечення повної реалізації людиною своїх прав, свобод, інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети український омбудсмен наділений парламентськими контрольними-наглядними та законодавчими повноваженнями. Надання Уповноваженому можливості керуватися у своїй діяльності, поряд з документами внутрішнього права, і міжнародними договора-

ми, пактами та деклараціями має сприяти як поновленню порушених прав індивіда, так і формуванню законодавчої бази України, що відповідає світовим стандартам у даній галузі.

Український омбудсмен – незалежний, політично нейтральний, допоміжний, самостійно функціонуючий державний спеціалізований орган, що володіє нетрадиційними методами дослідження та реагування на факти порушень прав і свобод людини посадовими особами органів незалежно від форми власності державної та публічної влади.

Закон визначає два види актів реагування Уповноваженого – конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України, а також подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Законом “Про Вищу Раду юстиції” передбачено ще один різновид актів реагування Уповноваженого – подання Уповноваженого до Вищої Ради юстиції про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України або вищих спеціалізованих судів.

Для вирішення питань Уповноважений взаємодіє з органами державної влади. Так, визначене його право невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, головами Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним Прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами.

Уповноважений може бути присутнім на засіданнях парламенту, уряду, Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, колегії Генпрокуратури України та інших колегіальних органах, на засіданнях усіх інстанцій, зокрема на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим, звертатися до суду із заявою про

захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, установлених законом.

Він може також звертатися до Конституційного Суду з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради АРК, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Нині продовжується процес становлення інституту Уповноваженого, у ході якого українському омбудсмену доводиться не тільки розв'язувати проблеми, пов'язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, а й розв'язувати фінансові та технічні проблеми, нерозв'язаність яких на державному рівні ставить під сумнів подальший розвиток цього інституту. З початку діяльності до нього надійшло понад 4 тис. скарг щодо порушення прав і свобод людини та громадянина. Уповноважений відвідує лікарні, дитячі заклади. Уперше на державному рівні ним було піднято проблему торгівлі українськими жінками і дітьми, унаслідок чого у 1998 р. парламентом України було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на її розв'язання. Уповноважений вживає заходів, спрямованих на повернення до нашої країни українських моряків, які стали заручниками на арештованих іноземними державами суднах. Він бере участь у роботі міжнародних конференцій, симпозіумів.

Виконуючи свої функції, Уповноважений тісно взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема з органами внутрішніх справ. Так, з метою перевірки умов тримання заарештованих, він часто відвідує тюрми, слідчі ізолятори. Адаже у випадках порушення органами внутрішніх справ прав і свобод людини він має право вимагати від їхнього керівництва вжиття відповідних заходів. Уповноважений має також право ознайомлюватись з таємною інформацією та отримувати від органів внутрішніх справ необхідні копії документів.

Інституту омбудсмена притаманні такі якості: поєднання рис державного і громадянського інституту; демократичність; відсутність владних повноважень; нормативно не визначений характер відносин омбудсмена з іншими органами; авторитет у суспільстві.

Омбудсмен виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами; під його впливом державна влада стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства.

У переважній більшості випадків інститут омбудсмена згідно з концепцією поділу влади підлеглий законодавчій владі, діє в межах парламенту, вважається його допоміжним органом, призначається ним та співпрацює з ним.

Інститут омбудсмена – ефективний, дієвий засіб, за допомогою якого людина-громадянин може домогтися відновлення її порушених конституційних прав і свобод.

Конституційне запровадження інституту Уповноваженого з прав людини в Україні стало важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на подальше зміцнення статусу особи, гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина.

5.2. Президент України і Верховна Рада України: практика взаємовідносин та співробітництва

Широко передбачена Конституцією участь парламенту у формуванні органів державної влади на паритетних засадах з Президентом та іншими органами державної влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85 Конституції) тощо.

Крім того, Верховна Рада приймає рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш, як третиною конституційного складу Верховної Ради; має право усунути Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), установленому Конституцією (ст. 111).

Важливе значення для характеристики парламенту як політичного інституту має закріплення його правового становища в системі органів державної влади. До цього зобов'язує визначений у ст. 6 Конституції України принцип поділу влади.

Інші органи державного управління виступають тими самими “утримувачами і противагами” один до одного, у тому числі й до парламенту. І не залежно від того, чи виявляє парламент бажання взаємодіяти з ними, чи ні, йому доводиться формувати систему взаємовідносин, принципи та шляхи яких визначаються у законодавстві, зокрема: Конституції України; законах України (“Про Кабінет Міністрів України”, “Про Уповноваженого у Верховній Раді України з прав людини”, “Про Рахункову палату”, “Про Конституційний Суд”, “Про прокуратуру”, “Про вибори”, “Про статус народних депутатів України”, “Про Національний банк України”, “Про державну виконавчу службу”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про державну службу” та ін.); Регламенті Верховної Ради України; указах Президента України, постановах Кабінету

Міністрів України, рішеннях вищих судів, розпорядженнях Генерального Прокурора, актах органів місцевого самоврядування.

Сформована складна система нормативно-правових актів свідчить про існуючі взаємозв'язки та взаємодію між державними органами, пошуки шляхів погодження діяльності парламенту з іншими органами влади, що посідають різні місця в системі української державності.

Більшість цих органів (Президент, уряд, Генеральний Прокурор, Верховний суд та інші) мають своїх представників у Верховній Раді України, які представляють їхні інтереси, виступають від їхнього імені, роз'яснюють їхні позиції, доповідають про законопроекти.

У свою чергу, парламент має своїх представників у Конституційному Суді, народні депутати мають право брати участь у засіданнях уряду, колегій міністерств, роботі регіональних органів влади.

Особливе значення для узгодження діяльності між законодавчою та виконавчою гілками влади мають зв'язки Президента України з Верховною Радою України. Виконання своїх повноважень у Верховній Раді України Президент України організує через Постійного представника Президента України у Верховній Раді України та управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України Адміністрації Президента України.

Так, Указом Президента України від 15 лютого 2008 р. № 133/2008 затверджено Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України, завданнями якого є: участь у засіданнях Верховної Ради України, її постійних та тимчасових комісій, депутатських фракцій, інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України; представлення проектів законів, пропозицій Президента України до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України; інформування Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом України; участь у підготовці проектів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України; представляє подання Президента України до Верховної Ради України про призначення, звільнення, одержання згоди на призначення, звільнення відповідних посадових осіб; участь у роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України, її органи; організація зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України; здійснення моніторингу проектів законів та постанов Верховної Ради України.

З метою постійного інформування Президента України та керівництва Адміністрації Президента України про діяльність Верховної Ради

України, а також Конституційного Суду України і Кабінету Міністрів України, вжиття заходів із забезпечення реалізації повноважень Президента України як суб'єкта законодавчої ініціативи та гаранта додержання Конституції України, інформаційно-аналітичне, правове, організаційне та інше забезпечення діяльності постійних представників Президента України у Верховній Раді України, Конституційному Суді України і Кабінеті Міністрів України розпорядженням Глави Адміністрації Президента України від 15 листопада 2004 р. № 119 створено управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України Адміністрації Президента України.

Крім того, існують структури, зацікавлені в узгодженні діяльності та співпраці між органами державної влади та регіональними органами державної влади, місцевого самоврядування. Так, наприклад, з метою підвищення ефективності вживаних заходів у сфері державного будівництва в Україні, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку, з 2001 до 2010 р. функціонувала Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, створена Указом Президента України від 13 грудня 2000 р. № 1331/2000.

Керівництво Національною радою здійснювали Президент України (голова), Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Голова Вищого Суду України (заступники голови). До складу входили Глава Адміністрації Президента України, Секретар РНБО України, Голова Вищого Господарського Суду України, Генеральний Прокурор України, міністри і керівники відомств, голови обласних рад, державні і громадські діячі, провідні вчені.

У 2005 р. ця структура була перейменована у Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку (Указ Президента України від 26 квітня 2005 р. № 706/2005), у 2006 р. – Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування (Указ Президента України від 3 травня 2006 р. № 340/2006), у 2008 р. – у Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Указ Президента України від 21 лютого 2008 р. № 149/2008), ліквідовану 2 квітня 2010 р. (Указ Президента України № 486/2010).

Як консультативно-дорадчий орган при Президентові України створено Раду регіонів (Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. № 533/2010) для вирішення питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, про-

ведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. Керівництво здійснюється Президентом України (Голова) та заступником Глави Адміністрації Президента України – Керівником Головного управління з питань регіональної та кадрової політики (виконавчий секретар). До складу Ради регіонів за посадою входять: Голова Верховної Ради України (за згодою), Прем'єр-міністр України, голови комітетів Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики; бюджету (за згодою), Глава Адміністрації Президента України, Віце-прем'єр-міністр України, міністри економіки; житлово-комунального господарства; регіонального розвитку та будівництва; фінансів; Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим (за згодою), голова Севастопольської міської ради (за згодою), голови обласних рад (за згодою).

Організація роботи Президента України у взаємодії з парламентом здійснюється у процесі реалізації таких повноважень, як: призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, установлені Конституцією; припинення повноважень Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; підписання законів, прийнятих Верховною Радою України; застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Конституція України визначає статус і повноваження Президента України у розд. V. Як глава держави Президент України наділений низкою повноважень, що стосуються його впливу на законодавчу діяльність. Пріоритетним серед них є право законодавчої ініціативи, тобто право вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо прийняття законів. Президент України також має право вносити законопроекти про внесення змін і доповнень до всіх розділів Основного Закону України, у тому числі до розд. I “Загальні засади”, розд. III “Вибори. Референдум” і розд. XIII “Внесення змін до Конституції України”, які за умови їх прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджуються всеукраїнським референдумом, який признається Президентом України.

Як відомо, прийняття деяких законів має ускладнену процедуру, пов'язану з накладенням на них вето Президента. Проблемою для Верховної Ради України, як єдиного законодавчого органу держави, є відсутність права офіційного тлумачення законів, що порушує межі законодавчої компетенції своїм правом визнавати неконституційними (фактично скасовувати) закони. Тому актуальним залишається питання забезпечення дії принципу поділу влади та вдосконалення механізму стримувань і противаг у державі.

Уперше глава держави зреалізував право вето 2 квітня 2007 р., започаткувавши вітчизняну практику дострокового припинення повноважень представницького органу. Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” став результатом гострого протистояння глави держави, опозиційних парламентських і позапарламентських політичних сил із правлячою парламентсько-урядовою коаліцією. Однак показово, що в основі протистояння лежала фрагментарність конституційних положень про принципи утворення та повноваження коаліційної більшості, яка спричинила намагання політичних опонентів вдатися до зручного для них суб'єктивного тлумачення цих положень. Учасниками конституційного конфлікту, що переріс у конституційну кризу, стали не лише всі гілки влади та глава держави, а й десятки політичних партій та все українське суспільство в цілому. Нагадаємо, що підставою дострокового розпуску парламенту стало утворення коаліційної більшості, яка складалася з депутатських фракцій та окремих народних депутатів більшості, утворення якої нині санкціоноване Рішенням Конституційного Суду України від 6 березня 2010 р. У своєму Указі від 2 квітня 2007 р. Президент України розцінював утворення такої більшості як “грубе порушення Конституції України з боку Верховної Ради України”, “реальну передумову узурпації влади в Україні”, а також як таке, що “загрожує національній безпеці, спричиняє дестабілізацію політичної ситуації в державі, створює потенційну небезпеку державному суверенітету”.

Наділення Президента України широким спектром повноважень у сфері законодавчої ініціативи часто зустрічається в інших країнах. Так, зокрема, у Литві законопроекти подаються до парламенту депутатами, президентом республіки, урядом і всіма громадянами, які мають право голосу. Цікавим є той факт, що за усталеною конституційною практикою президент у президентських республіках правом законодавчої ініціативи не наділений, так само як і будь-які органи виконавчої влади, що є результатом так званого жорсткого поділу влади. Якщо взяти статистику стосовно суб'єктів права законодавчої ініціативи у різних країнах, то глава держави наділяється законодавчою

ініціативою у 29, посідаючи, таким чином, третє місце серед кількості суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Важливим аспектом у відносинах парламенту і президента є створення більшості у Верховній Раді України, яка повністю підтримує політику президента й уряду. Унаслідок президентських виборів 2010 р. було відновлено вертикаль влади (пропрезидентська більшість у парламенті та підконтрольний Президенту України Кабінет Міністрів) завдяки новим правилам формування коаліції (входження до коаліції позафракційних депутатів). Три парламентські фракції – Партії регіонів, КПУ та Блоку Литвина, що входили до правлячої коаліції, у жовтні 2010 р. створили більшість у парламенті “Стабільність і реформи” у кількості 235 (із 450) народних депутатів України. Сформована конституційна більшість у парламенті має як позитивні, так і негативні моменти. Зокрема, може привести до налагодження дієвої роботи системи державного управління, створення умов для попередження політичних криз, закладення успішних підвалин на шляху до консолідації українського суспільства або до втрати законодавчим органом своєї самостійності.

5.3. Взаємодія Верховної Ради України з урядом України

• Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України

Відповідно до ст. 113, 85 п. 13 Конституції України Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді, яка дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, розглядає і приймає рішення щодо схвалення (не схвалення) програми діяльності Кабінету Міністрів, здійснює контроль за його діяльністю.

Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України та її органами включають:

- здійснення урядом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;
- участь Кабінету Міністрів у процесі розгляду питань Верховної Ради;
- повноваження у зв'язку із затвердженням і контролем за виконанням Державного бюджету України, підготовкою, затвердженням і виконанням загальнодержавних програм;
- звітування перед Верховною Радою України про свою діяльність.

Також відповідно до ст. 87 Конституції України Верховна Рада України може висловити недовіру Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини на-

родних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

На сучасному етапі державотворення першочергового значення набуває координація діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади. З цією метою використовуються форми, які довели свою ефективність за минулі роки і водночас ведуться інтенсивні пошуки нових шляхів координації дій між парламентом і урядом України. Члени Кабінету Міністрів України беруть участь у пленарних засіданнях Верховної Ради України, роботі робочих груп парламентських комітетів тощо.

У зв'язку з реалізацією Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи виникає законопроектне провадження, яке включає розгляд та внесення до Верховної Ради проектів законів України, участь у законодавчій діяльності парламенту. Так, за період сьомої сесії із 148 законів, схвалених Верховною Радою, 67 внесено Кабінетом Міністрів. Загалом під час шостої, сьомої та позачергової сесії 30 серпня 2010 р. Верховною Радою VI скликання було прийнято 69 внесених Кабінетом Міністрів законів.

На реалізацію взятої до виконання Кабінетом Міністрів Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”, розробленої Комітетом з економічних реформ при Президентові України під час сьомої сесії прийнято 16 законів. Загалом для реалізації Програми економічних реформ з внесених на розгляд Верховної Ради 53 проектів законодавчих актів за період шостої-сьомої сесій розглянуто 37, з яких 24 прийнято в цілому, один направлено на повторне друге читання, 10 прийнято за основу, два знято з розгляду (також спрямовані на реалізацію Програми чотири законопроекти, прийняті за основу Верховною Радою V скликання).

Значна частина прийнятих під час сесії законів стосується виконання пріоритетних завдань, пов'язаних із необхідністю проведення системних реформ в економіці, податковій і бюджетній сферах. Так, найбільш знаковою подією в цьому плані стало прийняття Податкового кодексу і Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України” та нового податкового законодавства, прийняття законів “Про Державний бюджет України на 2011 рік” і “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України”.

З метою встановлення належного, такого, що відповідає Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р., правового регулювання питань діяльності Кабінету Міністрів і Верховної Ради було прийнято закони “Про Кабінет Міністрів України” та “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України”.

За наслідками розгляду із 115 урядових проектів законодавчих актів у головних комітетах схвалено та рекомендовано Верховній Раді для прийняття відповідного рішення – 102; направлено на доопрацювання – сім; відхилено – п’ять; знято з розгляду – один.

Крім того, Верховна Рада України відповідно до статті 85 п. 13 Основного Закону здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. Щорічно на пленарному засіданні Верховної Ради заслуховується звіт Кабінету Міністрів про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів. У разі прийняття Верховною Радою рішення відбувається позачергове звітування Кабінету Міністрів.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради, де виступає Прем’єр-міністр та інші члени Кабінету Міністрів (за рішенням Верховної Ради).

• Прийняття Державного бюджету як механізм взаємодії парламенту з урядом

Одним із механізмів взаємодії Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України є прийняття і використання Державного бюджету. За Конституцією (ст. 85 ч. 4) України серед визначених повноважень Верховної Ради України є контроль за виконанням Державного бюджету, який здійснює як парламент безпосередньо, так і створена ним Рахункова палата, яка стежить за законним використання коштів державного бюджету від імені Верховної Ради України.

Розгляд та прийняття Державного бюджету проходить спеціальну процедуру, яка передбачає тісну взаємодію вищих органів законодавчої і виконавчої влади, закріплену чинним законодавством, зокрема: Регламентом Верховної Ради України, Бюджетним кодексом України, Законом України “Про Кабінет Міністрів України”.

Поданий Кабінетом Міністрів України законопроект Державного бюджету до Верховної Ради України проходить обговорення на засіданнях парламентських комітетів та пленарному засіданні з детальною доповіддю Міністра фінансів. Відповідно до ст. 23 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р. (з наступними змінами та доповненнями) та ч. 4 ст. 109 Бюджетного кодексу України доповідає Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету про відповідність проекту закону про Державний бюджет України вимогам Бюджетного кодексу та Основним напрямам

бюджетної політики. За цей час проект закону про Державний бюджет України розглядається народними депутатами України, у парламентських комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради України, які формують свої пропозиції до проекту закону. Крім зазначених матеріалів, Комітет з питань бюджету отримує постатейні пропозиції, подані Рахунковою палатою України.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету не пізніше 15 жовтня року, який передує плановому, спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України, готує Висновки і пропозиції до нього та проект постанови “Про схвалення Висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України” на наступний рік.

Отримавши схвалені (після першого читання та парламентських дебатів) Бюджетні висновки Верховної Ради України та затверджений у першому читанні законопроект про Державний бюджет України на наступний рік, Кабінет Міністрів у двотижневий термін готує і подає не пізніше 3 листопада року, що передує плановому, проект закону про Державний бюджет України.

У другому читанні заслуховуються доповідь Міністра фінансів або особи, яка виконує його обов’язки, та співдоповідь Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Друге читання проекту закону про Державний бюджет України завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. На третє читання має бути поданий доопрацьований проект закону про Державний бюджет України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених народними депутатами України під час обговорення цього законопроекту у другому читанні. Ініціатива представлення проекту закону у третьому читанні належить Голові Комітету Верховної Ради з питань бюджету, співдоповіді – Міністру фінансів. Згідно зі ст. 91 Конституції України прийняте Верховною Радою України рішення про затвердження Закону про Державний бюджет на наступний рік буде правомірним за наявності більшості поданих “за” голосів від її конституційного складу. Гранічним терміном прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України є 1 грудня року, що передує плановому.

Як свідчить практика, такі процесуальні терміни не додержуються органами державної влади, що, зазвичай, не створює додаткових умов для стабілізації і розвитку національної економіки. Регулярні порушення термінів прийняття Закону “Про Державний бюджет України” призводять до неможливості прийняти місцеві бюджети до початку нового бюджетного періоду. Тим більше, що затвердження бюджетів відбувається у порядку ієрархії – від вищого до нижчого рівня і, відповідно, займає січень–березень поточного бюд-

жетного року. Як приклад, всі місцеві бюджети в Одеській області на 2003 р. були затверджені лише в лютому, місцеві бюджети в Херсонській області на 2010 р. – у травні.

Відповідно до ст. 94 Конституції України Закон “Про Державний бюджет України” підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. 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.

Рахункова палата щокварталу подає Верховній Раді оперативний звіт про хід виконання державного бюджету, у якому містяться відомості про формування доходів і проведені витрати порівняно з показниками, затвердженими Законом про Державний бюджет України поточного року, і показниками за відповідний період або квартал попереднього року. Протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України Рахункова палата готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету України.

Зазначені висновки мають містити інформацію про: дотримання Закону “Про Державний бюджет України” на відповідний рік у розрізі текстових статей, які вплинули на стан виконання державного бюджету, а також оцінку впливу змін макроекономічних показників у звітному році на його виконання; оцінку втрат державного бюджету внаслідок дії пільг, які надавались суб’єктам господарювання по сплаті податків, зборів, інших обов’язкових платежів, а також списання та реструктуризації податкової заборгованості, фінансових санкцій та надання відстрочок у здійсненні фінансової політики держави за матеріалами Державної податкової адміністрації, Державної митної служби та інших органів стягнення. Також у висновках повинні міститися підсумки контрольної роботи Рахункової палати за звітний рік, огляд виявлених правопорушень (недоліків) у процесі виконання, даватися оцінка наслідків їх негативного впливу на стан державних фінансів та пропозиції стосовно їх усунення.

Звіт про виконання закону про Державний бюджет України Верховна Рада розглядає у двоцикловий термін. Із співповіддю про виконання закону про Державний бюджет України виступає Голова Рахункової палати.

• *Забезпечення співробітництва та координація дій парламенту й уряду*

З метою забезпечення співробітництва та постійних зв’язків Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, сприяння ви-

рішенню питань, що виникають у відносинах Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, визначено Постійного Представника у Верховній Раді України з числа Секретаріату Кабінету Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2001 р. № 1456), посаду якого ліквідовано згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2010 р. № 1151. Відповідно до цієї постанови при Кабінеті Міністрів України створено Департамент забезпечення взаємодії з Верховною Радою України та регіонами.

У кожному міністерстві та центральному органі виконавчої влади відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 травня 1998 р. № 334-р взаємодія з органами Верховної Ради України здійснювалася через одного із відповідальних заступників керівників. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1999 р. № 355-р встановлено персональну відповідальність за організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з депутатськими фракціями (групами) і комітетами Верховної Ради України за Міністром Кабінету Міністрів України.

Постанова Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2005 р. № 1151 передбачала персональну відповідальність членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади за забезпечення взаємодії з комітетами, депутатськими фракціями і групами Верховної Ради України і Спеціальною контрольною комісією Верховної Ради України з питань приватизації. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2006 р. № 1284 передбачалося утворення за згодою Верховної Ради України та її органів спільних парламентсько-урядових робочих органів для узгодження позицій щодо законодавчого врегулювання нагальних питань соціально-економічного розвитку України.

Лише з прийняттям Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, визначено посадових осіб, відповідальних за забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів з Верховною Радою з питань діяльності Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади, зокрема: Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

Зазначеним Регламентом (п. 124. 2-3) визначено членів Кабінету Міністрів, які відповідають за забезпечення його взаємодії з відповідними депутатськими фракціями у Верховній Раді, її комітетами та іншими органами і постійно співпрацюють з ними, та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання відповідної функції. Так, у роботі комітетів Верховної Ради України за період сьомої сесії взяли участь 174 представники центральних органів виконавчої влади, зокрема: 9 міністрів,

16 перших заступників та 80 заступників міністрів, 16 керівників центральних органів виконавчої влади, 16 перших заступників та 37 заступників керівників центральних органів виконавчої влади.

Рекомендації комітетів Верховної Ради, що надійшли до Кабінету Міністрів, розглядаються відповідними центральними органами виконавчої влади (п. 140 Регламенту), про їх результати інформують відповідний комітет Верховної Ради і Кабінет Міністрів, а у разі необхідності приймають рішення та вносять у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів відповідні пропозиції.

Координація поточної діяльності уряду з парламентом здійснюється Управлінням забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, що є структурною ланкою Департаменту внутрішньої політики Секретаріату Кабінету Міністрів України. Для кращої поінформованості депутатів Управління по взаємодії з парламентом пропонує широкий обмін документами. Зокрема, комітетам і Секретаріату Верховної Ради України надаються постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також накази і розпорядження міністерств і відомств. За таких постійних інформаційних потоків відпадає багато питань щодо координації роботи органів державної влади і водночас сама їх діяльність стає значно "прозорішою" для широкого загалу.

Засобом координації дій парламенту й уряду стало функціонування у 2001–2003 рр. Консультативної ради з питань співробітництва Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Цей консультативно-дорадчий орган був утворений постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2001 р. № 685 з урахуванням пропозицій Верховної Ради України з метою проведення політичних консультацій та вироблення органами законодавчої і виконавчої влади спільної політики, спрямованої на вирішення суспільно-політичних, соціально-економічних та інших питань, що мають загальнодержавне значення (ліквідовано постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. № 142). Структура Консультативної ради побудована на засадах паритетності. Її співголовами за посадою є Прем'єр-міністр України та Перший заступник Голови Верховної Ради України. До складу Консультативної ради входять керівники депутатських фракцій та груп Верховної Ради України, керівники Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України. Персональний склад Консультативної ради затверджує Кабінет Міністрів України з урахуванням пропозицій Верховної Ради України. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Консультативної ради здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Апаратом Верховної Ради України.

Діяльність Консультативної ради відображає відносини парламенту й уряду як паритетних суб'єктів – вищих органів державної влади. Однак відносини між цими органами характеризуються також тим, що Кабінет Міністрів є підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України. При цьому слід відзначити, що уряд звітує перед парламентом не тільки за власну діяльність, а й за функціонування усїєї виконавчої гілки влади.

Суттєва координація діяльності між парламентом і урядом простежується під час підготовки матеріалів до “Дня Уряду” у Верховній Раді України, порядок проведення якого визначено “Положенням про День Уряду України у Верховній Раді України”, затвердженим Верховною Радою України 1 лютого 1996 р. (із змінами від 7 лютого 1997 р.). Запитання на “Дні Уряду” подаються згідно з визначеною тематикою у письмовій формі й мають стосуватися компетенції Кабінету Міністрів України та інших центральних органів державної виконавчої влади. Наприкінці засідання Прем'єр-міністр України і головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України підбивають підсумок проведення “Дня Уряду”, “День Уряду України” проводиться відкрито, з повною радіотрансляцією та телетрансляцією в запису.

Так, за період сьомої сесії у Верховній Раді проведено 7 “Годин запитань до Уряду” з питань: надання житлових субсидій; соціально-економічної ситуації в Україні, бюджетного процесу та наслідків прийняття Податкового кодексу; бюджетного процесу; стану економічних реформ в Україні; перевірки ефективності використання бюджетних коштів їх розпорядниками у 2008–2009 рр. та за перший квартал 2010 р.; перспективи проведення пенсійної реформи; дотримання законодавства органами Міністерства внутрішніх справ та 7 парламентських слухань з питань: “Економічні реформи: реальність та очікування українського бізнесу”, “Стратегія гуманітарної політики сучасної України”, “Молодь за здоровий спосіб життя”, “Про стан промислової безпеки та охорони праці”, “Українці у світі”, “Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні”, “Про стан та перспективи видобутку вуглеводнів в Україні та за провадження державної монополії на цю діяльність”, інші заходи.

Інформацію, довідкові та аналітичні матеріали до проведення “Дня Уряду України” готують за визначеною Верховною Радою тематикою міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, інші підвідомчі Кабінетові Міністрів органи, установи і організації за дорученням Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів (відповідно до розподілу функціональних повноважень) та подають

Кабінетові Міністрів не пізніше ніж за шість днів до його проведення. Вони ж не пізніше ніж за один день до засідання Верховної Ради подають доповідачеві стисло сформульовані відповіді на письмові запитання за визначеною тематикою, які надійшли з Верховної Ради.

У разі, коли відповідно до Регламенту Верховної Ради України Верховною Радою передбачається заслухати звіт будь-якого члена Кабінету Міністрів про його діяльність, з основними положеннями звіту міністра попередньо ознайомлюється перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр (відповідно до розподілу функціональних повноважень), а у разі звіту першого віце-прем'єр-міністра або віце-прем'єр-міністра – ознайомлюється Прем'єр-міністр.

Підготовку проекту відповіді на депутатський запит до Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр або перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр (відповідно до розподілу повноважень) в день його надходження доручає міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям, іншим підвідомчим Кабінетові Міністрів органам, установам і організаціям, до компетенції яких належить вирішення порушеного в запиті питання.

• Роль Конституційного Суду України у взаємодії з органами державної влади

Суперечності, що виникають між органами законодавчої, виконавчої влади та президентом з приводу обсягів своїх повноважень, особливо контрольних, призводять до суперечок, компетенційних конфліктів та порушують загальний баланс влади. З метою врегулювання гострих конфліктних ситуацій та забезпечення балансу влади в цілому необхідний такий інститут державної влади, який би був гармонійно поєднаний з іншими суб'єктами влади у здійсненні повноважень та став би буфером у їх взаємодії, що сприяло б ефективній співпраці державних органів влади. Таким інститутом може бути Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції, через який судова влада включається у баланс влади та механізм взаємодії з різними гілками та у разі виникнення суперечностей між ними. Саме Конституційний Суд має виступати у ролі арбітра в контексті тлумачення положень Основного Закону.

Суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд і Верховний Суд. Але законодавчі суперечності щодо регламентування їхніх повноважень стосовно впливу одна на одну часто веде до нездатності прийти до консенсусу та ефективної співпраці.

Загострення конфліктної сторони у відносинах між гілками державної влади можливо передбачити посиленням ролі та авторитету Конституційного Суду як суб'єкта державної влади, через який судова влада включається у взаємодію з іншими гілками влади.

Першочерговим завданням Конституційного Суду сьогодні є забезпечення верховенства права, дотримання Основного Закону України, безумовного виконання його норм, у тому числі й суб'єктами державної влади, захист конституційного ладу країни, прав та свобод людини і громадянина.

Найважливішою з проблем у практичному плані є проблема виконання рішень Конституційного Суду України, без розв'язання якої не можна говорити не лише про гарантування верховенства Конституції України, а й про наявність судової влади як такої.

На жаль, сьогодні законодавством не передбачено реальної юридичної відповідальності вищих органів державної влади та їх посадових осіб за невиконання рішень Конституційного Суду. У випадку Президента та народних депутатів причина тому – недоторканність, передбачена відповідно до ст. 105 та 80 Основного Закону. Головна роль Конституційного Суду України в механізмі забезпечення поділу функцій влади має полягати у стримуванні двох інших гілок влади в рамках права і конституційної законності.

Конституційному Суду України відведено особливе місце у забезпеченні верховенства Конституції України, збереженні конституційного ладу держави, конституційних прав та свобод людини і громадянина. Проте загострюється необхідність посилення його ролі та авторитету через укріплення контрольної-наглядової функції суду, створення законодавчо-закріплених норм реальної юридичної відповідальності вищих органів державної влади та їх посадових осіб за невиконання рішень Конституційного Суду.

Конституційний Суд повинен забезпечувати реалізацію принципу верховенства права, ефективне функціонування всієї судової системи через здійснення якісного правозастосування. У такому аспекті набуває актуальності проблема якісного нормотворення з боку законодавчої гілки влади. Адже єдиним органом законотворчої діяльності в Україні, який здійснює правовизначальний вплив не тільки на функціонування Конституційного Суду, а й всієї системи управління в цілому є український парламент, який насамперед має бути зацікавлений у створенні повноцінної системи законодавства, усунення суперечностей та колізій у правовому регулюванні суспільних відносин, проведенні реформування системи судів, починаючи з Конституційного Суду. Безперечно, чинна Конституція потребує доопрацювання, і передусім у тих положеннях, які визначають засади взаємодії гілок влади.

Відповідно до п. 16, 17, 26 ч. I ст. 85 та ч. II ст. 131 Конституції України, ст. 208 чинного Регламенту Верховна Рада призначає на посади і звільняє з посад суддів Конституційного Суду України, призначає членів Вищої ради юстиції.

Відповідно до п. 25 ч. I ст. 85 Конституції України Верховна Рада України надає згоду на призначення Президентом Генерального Прокурора, може висловити недовіру Генеральному Прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Відповідно до п. 27 ч. I ст. 85, ст. 128 Конституції України та Закону України “Про судоустрій і статус суддів” Верховна Рада обирає суддів загальної юрисдикції. Так, протягом двох років семи місяців Верховною Радою України не виконувалося Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 р. щодо невідкладного законодавчого врегулювання питання призначення та звільнення суддів, їх заступників, яке частково компенсувалося тимчасовим механізмом призначення суддів на адміністративні посади відповідно до рішення Ради суддів України від 31 травня 2007 р. № 50 та рішення VIII позачергового з’їзду суддів України.

Зважаючи на вказане Рішення Конституційного Суду України, Рада суддів України 25 грудня 2009 р. припинила практику призначення суддів на посади голів, заступників голів судів та звільнення їх з цих посад. Однак правова невизначеність з питанням про суб’єкта, повноважного призначати суддю на посаду голови суду, заступника голови суду та звільняти його з цієї посади, не могла тривати довго. Наприкінці 2009 р. закінчилися повноваження близько 80-ти голів та заступників голів судів, у кількох судах закінчилися повноваження і у голів судів, і у їхніх заступників; в окремих судах почалася практика покладення на суддів адміністративних обов’язків у різні не встановлені законом способи.

У 2010 р. кількість вакантних посад голів судів та їхніх заступників мала невпинно збільшитись, що могло призвести до непередбачуваних і вкрай негативних наслідків як для діяльності судової системи, так і для організації державної влади в цілому. Верховна Рада України 7 липня 2010 р. ухвалила в цілому Закон України “Про судоустрій і статус суддів”, за який проголосували 260 з 264 народних депутатів, зареєстрованих у сесійній залі.

Парламент як орган законодавчої влади визначає законами України судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію та діяльність прокуратури.

Верховна Рада України досить часто приймає рішення щодо тлумачення Конституції України. Так, більш як половина всіх рішень, прийнятих Конституційним Судом, стосується офіційного тлумачення положень Конституції та законів України. Конституційним Судом

вирішено цілу низку вузлових питань правозастосовної діяльності в Україні, зокрема щодо: несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; дня набрання чинності Конституцією України; змісту права людини на інформацію; права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи; визначення результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі; внесення змін до Конституції України; порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України; тлумачення терміна “законодавство”; зворотної дії у часі законів та інших нормативно-правових актів тощо. Суб’єктами права на конституційне подання з питань дачі висновку Конституційним Судом України у разі офіційного тлумачення Конституції та законів України є: Президент України, не менш як сорок п’ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування.

Взаємодія Верховної Ради України з органами судової влади здійснюється також через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до змін, які відбулися в зв’язку із судово-правовою реформою, зокрема через зміни в законодавстві (Закон “Про судоустрій”), представники омбудсмена мають право бути членами кваліфікаційних комісій суддів. Таких комісій в Україні нині створено сім, у яких двічі на місяць працюють представники омбудсмена. Сам Уповноважений з прав людини є членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка діє у Верховному Суді України. Конституція України, закони “Про Конституційний Суд України” та “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” надають можливість Українському омбудсмену звертатися з поданнями до Конституційного Суду України у разі порушення прав і свобод людини і громадянина України, з поданням про невідповідність Конституції України окремих положень законів України.

5.4. Взаємодія Верховної Ради України з інститутами громадянського суспільства

• Сутність ідеї громадянського суспільства

Ідея громадянського суспільства заснована на необхідності ефективного регулювання взаємовідносин людини з політичною владою, суспільства з державою. Будь-яка політична влада, особливо державна, якими б не були її соціальна природа і мотивація дій, має тенденцію до розширення своїх повноважень і встановлення тоталь-

ного контролю над суспільством. З метою протидіяти цій тенденції і для обмеження державного свавілля людство напрацювало низку теоретичних і практичних засобів, до яких належать, зокрема, ідеї правової держави і громадянського суспільства. Сенс ідеї правової держави полягає в тому, щоб політичну владу підпорядкувати дії закону. Сенс ідеї громадянського суспільства – підпорядкувати державу суспільству, обмежити свавілля державної влади. Обидві ці ідеї і позначувані ними суспільні феномени тісно пов'язані між собою – правова держава і громадянське суспільство взаємно передбачають одне одного. Однак на відміну від намагань створити правову державу в Україні, формування у ній громадянського суспільства поки що не стало навіть предметом серйозних наукових досліджень.

У найбільш загальній формі громадянське суспільство найчастіше визначається як суспільство, відокремлене від держави (як політичний інститут), сфера недержавних суспільних інститутів і відносин. Відокремленість громадянського суспільства від держави зовсім не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу.

У сучасному суспільстві навряд чи знайдеться така сфера суспільного чи приватного життя, яка б не зазнавала впливу з боку держави. Так чи інакше держава регулює всі суспільні відносини – від сімейних до політичних. Однак це регулювання може здійснюватися як на основі закону, який у демократичних державах є результатом суспільного консенсусу, так і шляхом довільної регламентації з боку різних державних структур і посадових осіб, нерідко всупереч суспільним інтересам.

Ідея громадянського суспільства якраз і покликана обмежити таку довільну регламентацію, оскільки дає змогу розглядати суспільство і державу як партнерів, визнає у цьому партнерстві пріоритет суспільства, слугує утвердженню у суспільній свідомості думки про те, що держава існує для суспільства, а не навпаки.

Проблема становлення громадянського суспільства є особливо актуальною для колишніх соціалістичних країн, які стали на шлях демократичного розвитку. Це пояснюється тим, що за соціалізму мало місце одержавлення всіх сфер суспільного життя. Держава фактично була власником всіх засобів виробництва, а одержавлена правляча партія монополізувала політичну владу в суспільстві, нав'язувала йому єдину ідеологію, спрямовувала діяльність громадських організацій, втручалася у сімейні стосунки тощо. Фактично держава поглинула громадянське суспільство.

Відсутність розвинених структур громадянського суспільства та його зворотного впливу на державу були головними причинами численних соціальних експериментів, які держава звалювала на суспільство у формі “будівництва” соціалізму і комунізму, “культурних революцій”, а також масових політичних репресій, голодоморів тощо.

Нерозвиненість громадянського суспільства є однією з основних причин того кризового стану, у якому опинилися громадяни України головним чином з вини власної ж держави. В Україні суспільство в цілому і кожний громадянин зокрема поки що залежать від держави у всіх відношеннях, не маючи на неї дієвих засобів впливу, що дозволяє останній вдаватися до довільних соціально-економічних експериментів і не нести відповідальності за їх згубні наслідки. Становлення громадянського суспільства якраз і має на меті поставити державу під контроль суспільства, звести до мінімуму завдану нею шкоду, обмежити свавілля державної влади.

Контроль над державою громадянське суспільство здійснює у різних формах і за допомогою різноманітних засобів. Основною відмежування і незалежності громадянського суспільства від держави і обмеження свавілля останньої є конституційне проголошення прав і свобод особи. За своєю сутністю конституція є системою обмежень державної влади шляхом проголошення і законодавчого забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Соціально-економічною ознакою громадянського суспільства у тому вигляді, у якому воно склалося в країнах з розвинутою ринковою економікою, є наявність середнього класу не як класу власників засобів виробництва, а як прошарку матеріально забезпечених людей, до якого входять не лише дрібні й середні власники засобів виробництва, а й наймані працівники – спеціалісти, службовці, високооплачувані робітники. Західна емпірична соціологія звичайно конструює середній клас саме на основі певної величини доходів різних груп населення. А оскільки чітких критеріїв верхньої і нижньої межі таких доходів немає, то визначення середнього класу у цьому розумінні є досить розпливчастим. Однак у практичному відношенні суспільство такого середнього класу, людей достатку, або, як його називають на Заході, суспільство загально-го благоденства, характеризується відносно економічною і політичною стабільністю, оскільки заможні люди не хочуть ні економічних потрясінь, ні політичних революцій. Українському суспільству до такого благоденства ще дуже далеко. Економічна структура громадянського суспільства є основою його соціальної структури, яка виступає основою політичної структури цього суспільства.

• Найважливіші політичні інститути громадянського суспільства

До найважливіших політичних інститутів громадянського суспільства, які формуються на основі його соціальної структури, належать політичні партії і групи інтересів.

Політичні партії, незважаючи на їх порівняно недавнє походження, є одним із важливих інститутів політичного, державного життя, громадянського суспільства, оскільки через своїх представників у парламенті вони опосередковано виконують функцію вироблення політичного курсу. Інститут парламентської більшості є найважливішим інструментом для вироблення політичного курсу, утворення уряду та реалізації через нього згаданого курсу у парламентарних та змішаних республіканських формах правління. Партійні фракції, що утворюють більшість, мають бути представленими в уряді. Ті ж політичні сили (партії), які не беруть участь у формуванні уряду, вважаються опозицією.

Утворення в парламенті коаліційної більшості засвідчує здатність політичних партій, що є її учасниками, до узгодження політичних позицій. Такі узгоджені позиції, зокрема щодо засад внутрішньої і зовнішньої політики, яку має намір проводити парламентська більшість, щодо політичної спрямованості й принципів діяльності коаліційної більшості стають основою її формування.

Для позначення парламентської більшості Основний Закон України використовує інший термін “коаліція депутатських фракцій”. Парламентська більшість у Верховній Раді України формується після проведення депутатськими фракціями консультацій, за результатами яких укладається Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. Конституційними змінами було створено інститут, який не мав прозорої процедури свого формування й функціонування, але став ключовим у запровадженому поправками механізмі влади – внесення Президентом України пропозиції стосовно кандидатури Прем’єр-міністра України.

Беручи до уваги особливості партійної системи України та стан політичної і правової культури народних депутатів України, ст. 90 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. передбачала дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України у разі нестворення коаліції депутатських фракцій протягом одного місяця у Верховній Раді України.

В умовах багатопартійної системи парламентська більшість є похідною від результатів парламентських виборів; її формування – це спонтанний процес, який відображає розстановку і взаємодію політичних сил у конкретний момент і в конкретних обставинах. Застосування пропорційної виборчої системи створює належні інституційні передумови, сприяє більш успішному та пришвидшеному формуванню центристської партійної більшості в парламенті.

У цьому контексті цілком логічно є поява у ст. 90 Конституції України положення про право Президента України дострокового розпуску представницького органу, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не буде сформовано коаліцію депутатських фракцій.

Глава держави вперше зреалізував це право 2 квітня 2007 р., започаткувавши вітчизняну практику дострокового припинення повноважень представницького органу. Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” став результатом гострого протистояння глави держави, опозиційних парламентських і позапарламентських політичних сил із правлячою парламентсько-урядовою коаліцією.

Специфікою України є те, що політичний курс досить часто виробляється Президентом та його адміністрацією (секретаріатом), а не законодавчим органом, як це записано у Конституції України. Наступний етап політичного процесу – здійснення прийнятих рішень. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до нової редакції Конституції вносить пропозиції Президентові України стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Отже, опосередковано через свої фракції у парламенті політичні партії впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави.

Під час виборів політичні партії отримують певну кількість місць у представницьких органах. Так, в українському парламенті І скликання працювало трохи менше 30% партійних депутатів, у 1998 р. парламент вже на 68% складався з представників політичних партій, 2002 р. – на 67%, а 2006 р. – 75%, 2007 р. – 82%.

Політичні партії здійснюють одну з найважливіших функцій у сучасному суспільстві – комунікативну: держава → партія → суспільство. Сучасне суспільство розвивається через циркуляцію в ньому повідомлень, що насичені інформацією і легко декодуються. Але держава проявляє себе як фактор непроникливості для ідеології комунікативної прозорості, яка сьогодні йде в парі з комерціалізацією знань. Це загострює питання співвідношення економічної, соціальної та державної взаємодії.

Носієм комунікативної функції у державі виступають політичні партії як інститут політичної системи, з одного боку, і інститут громадянського суспільства – з другого. Політичні партії відіграють якщо не провідну, то принаймні значну роль на всіх етапах політичного процесу, а отже, посідають провідне місце серед політичних інститутів не тільки у сучасній Україні, а й у світі.

В умовах парламентаризму як форми правління та притаманного їй парламентського способу формування уряду сформований парламентською більшістю вищий виконавчий орган мусить спиратися на реальний баланс політичних сил у суспільстві. Вираженням цього балансу є стала фракційна структура представницького органу. Така сталість партійного складу парламентської більшості й похідного від неї уряду виступає однією з найважливіших інституційних умов легітимації всіх республік з парламентарною та змішаною формами правління.

• *Групи інтересів*

Поняття “групи інтересів” є відносно новим для вітчизняної науки про політику. Близьким за змістом до нього є більш звичне для нас поняття “громадські організації”, до яких відносять професійні спілки, жіночі, молодіжні, ветеранські, дитячі організації, наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні об’єднання громадян, творчі спілки, земляцтва, фонди тощо. Самі по собі громадські організації не є “групами інтересів” у їх політологічному розумінні.

Як групи інтересів громадські організації виступають тоді, коли виконують політичні функції, взаємодіють з політичними інститутами – державою і політичними партіями. Політичні функції різною мірою властиві всім громадським організаціям. В одних випадках, наприклад, у профспілок, жіночих, молодіжних організацій, вони є досить виразними. В інших випадках, наприклад, у різних аматорських об’єднань, політичні функції можуть виявлятися лише ситуативно. За будь-яких умов “групи інтересів” відрізняються від політичних партій тим, що не прагнуть політичної відповідальності, не ставлять собі за мету завоювання державної влади, а обмежуються лише здійсненням впливу на неї, виступаючи в цій якості як групи тиску. Представництво групових інтересів громадянського суспільства на державному рівні здійснюється як у безпосередніх, так і в опосередкованих формах. Найбільш поширеною формою безпосереднього, прямого впливу груп інтересів на органи державної влади є лобізм.

До найважливіших форм опосередкованої взаємодії груп інтересів з державою належить їх вплив на неї через вибори і політичні партії. Групи інтересів прагнуть до налагодження зв’язків з політичними партіями, підтримують їх на виборах, через них намагаються впливати на державу. Деякі з найбільш масових груп інтересів, наприклад, профспілки, створюють власні політичні партії для обрання своїх представників до органів державної влади.

Серед численних і багатоманітних груп інтересів у країнах з розвинутою ринковою економікою найбільш впливовими є об’єднання найманих працівників (профспілок) і підприємців. Головне завдання профспілок – захист інтересів найманих працівників у відносинах з підприємцями і державою. В умовах соціалізму профспілки виступали інструментом державної політики, діяли під керівництвом правлячої партії.

У демократичному суспільстві вони покликані перебувати в опозиції до влади, виступати рівноправним партнером у відносинах з державою. Становлення незалежних профспілок вже відбувається в Україні. Утворилися, зокрема, Незалежна профспілка гірників України, Незалежна профспілка гірників Донбасу, Вільні профспілки

залізничників, Вільні профспілки працівників текстильної та легкої промисловості України, Федерація профспілок авіадиспетчерів України та інші профспілкові об'єднання. Спадкоємниця єдиних радянських профспілок Федерація профспілок України втратила монополію на представництво інтересів трудящих. Поряд з нею діють інші міжгалузеві профспілкові об'єднання – Національна конфедерація профспілок України, Всеукраїнське профспілкове вільне об'єднання солідарності трудівників, Всеукраїнське об'єднання солідарності трудівників.

Профспілки прагнуть самі представляти свої інтереси на державному рівні. Характерним у цьому відношенні є створення в квітні 1997 р. Всеукраїнської партії трудящих, в основу діяльності якої були покладені програма дій та передвиборна платформа Федерації профспілок України. Щоправда, на виборах до Верховної Ради ця партія отримала всього 0,8% голосів, що певною мірою відбиває і авторитет самої ФПУ в суспільстві.

Більш перспективною, ніж створення власних “кишенькових” партій, для профспілок була б інтеграція з впливовими політичними партіями лівої орієнтації, як це відбувається в багатьох країнах Заходу. Паралельно зі становленням нових профспілок в Україні відбувається утворення об'єднань підприємців. До них належать, зокрема, Український союз промисловців і підприємців, Спілка орендарів і підприємців України, Асоціація фермерів України та інші об'єднання.

На сьогодні найвпливовішим з таких об'єднань можна вважати Український союз промисловців і підприємців, який має розгалужену мережу регіональних організацій і прагне здійснювати відчутний вплив на політику держави. Політичними інститутами громадянського суспільства, крім партій і груп інтересів, є також “четверта влада” – недержавні засоби масової інформації. Однак похідними від соціальної структури суспільства і найбільш важливими засобами впливу громадянського суспільства на державу є саме політичні партії і так звані “групи інтересів”.

• Принципи залучення громадян до участі у прийнятті державних рішень

Громадянське суспільство залежить від діяльності інститутів влади і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Очевидно, що зворотний зв'язок у відносинах громадянського суспільства і правової держави та залучення громадян до участі у прийнятті державних рішень має будуватися на відповідних *принципах*:

1. *Принцип довіри влади до пересічних громадян.* У межах його дотримання потрібно виявляти рівноправність і доброзичливість у спілкуванні та спільній діяльності з громадянами, брати до уваги думки та побажання людей.

2. *Принцип відкритості влади.* Інформація щодо процесу прийняття державних рішень має бути донесена до представників різних соціальних груп, до всіх зацікавлених в її отриманні учасників процесу розроблення та прийняття рішень. Поширення інформації та залучення громадян до відповідних проектів має здійснюватися без будь-яких обмежень з огляду на соціальний статус, професію, політичні погляди. Кожен етап роботи із залучення громадян має базуватися на дотриманні відкритих, зрозумілих та єдиних для усіх учасників правил поведінки й умов прийняття рішень. Мають бути вироблені однакові й зрозумілі для всіх критерії.

3. *Принцип об'єктивності.* Неправдива, викривлена інформація може суттєво підірвати довіру населення до влади. Натомість об'єктивно оцінена ситуація, ретельно підібрана аргументація здатні заздалегідь пригасити проблеми, що можуть виникнути, коли певні дії владних структур зачіпають інтереси окремих соціальних груп.

4. *Принцип скоординованості дій.* Інформація, яка виходить за межі владних інститутів, оцінка пропозицій громадян не мають бути суперечливими.

5. *Принцип прямого спілкування.* Необхідність оптимізації діяльності усіх фахівців, які співпрацюють із громадою, зменшення кількості бар'єрів і проміжних ланок під час проходження інформації від джерела до споживача.

6. *Принцип досягнення зворотного зв'язку.* Жоден проект з боку влади не може бути успішним, якщо він із самого початку будується на принципі ігнорування зворотного зв'язку. Діалог із громадськістю, який має на меті організацію громадської участі, багато в чому залежить від ефективності такої організації, коректності й справедливості процедур, поваги до партнерів по діалогові.

Громадянське суспільство й парламент, який представляє суспільні інтереси у владі, є невід'ємними складовими однієї структури – сучасного соціуму, які не можуть існувати одне без одного. Від їх взаємодії залежить розвиток і функціонування всіх сфер держави і суспільства.

ВИСНОВКИ

1. Діяльність Верховної Ради України в системі державної влади до цього часу не знайшла стійкого характеру верховенства. Необхідно посилити роль вищої влади, наділеної правом виражати та проводити в життя інтереси всього народу.

2. Організація державної влади, яка згідно з Конституцією України має базуватися на принципі поділу влади, системи “стримувань та противаг”, на сьогодні зазнає деформації шляхом перерозподілу

найбільш важливих владних повноважень у сферу діяльності Президента й уряду України.

3. У процесі здійснення законотворчої діяльності значення Верховної Ради України зводиться скоріш за все до формального оформлення підготовлених Президентом, урядом та їх апаратами законопроектів.

4. Сформована на сьогодні складна система нормативно-правових актів доводить про існуючі взаємозв'язки, взаємодію та пошуки шляхів погодження діяльності між парламентом та іншими державними органами в системі української державності.

5. У парламенту до цього часу не було можливості розгорнути роботу щодо контролю за реалізацією прийнятих законодавчих актів, що регулюють діяльність апарату виконавчої влади.

6. Взаємовідносини парламенту України з органами судової влади та прокуратурою, як правило, обмежуються призначенням їхніх керівників, які надають формальні звіти про свою діяльність, що не несуть за собою принципового аналізу, оцінок та висновків.

7. Авторитет Верховної Ради України та довіра до неї народом безпосередньо залежать від того, наскільки парламант здатний забезпечувати турботу не лише до позицій більшості, а й пропозицій меншості. Парламент мусить слухати і чути громадянське суспільство, глибоко знати його інтереси, відчувати його біль, турботи та сподівання.

8. У сучасних умовах державного реформування парламент може відіграти чи не одну з провідних ролей, використовуючи його сили і можливості максимально повного здійснення народовладдя у нашій країні. Якщо ми говоримо про владу народу, то вона мусить проявлятися не лише у справедливій і чесній системі виборів депутатів парламенту, а й в їх послідовній роботі щодо захисту виборців під час вирішення всіх головних питань життя держави.

Контрольні запитання та завдання

1. У чому полягає сутність реалізації принципів та механізмів демократії у діяльності Верховної Ради України як вищого органу представницької влади в державі?

2. Проаналізуйте взаємовідносини, співробітництво і протистояння Президента України та Верховної Ради України в умовах становлення українського державотворення.

3. Як Ви розумієте залежність уряду України від парламенту?

4. Прокоментуйте вплив вищого органу представницької влади на уряд у реалізації державної політики.

5. Як би Ви охарактеризували вплив громадської думки на імідж Верховної Ради України?
6. Назвіть проблеми співробітництва Верховної Ради України з Конституційним Судом України на сучасному етапі.
7. У чому полягає сутність взаємовідносин Верховної Ради України з органами судової влади?
8. Подайте власне розуміння інституту більшості як проблеми парламенту.
9. Прокоментуйте процес становлення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.
10. У чому полягають основні проблеми діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на сучасному етапі функціонування Української держави?
11. Проаналізуйте взаємодію Верховної Ради України з Рахунковою палатою.
12. Прокоментуйте основні форми взаємодії парламенту з інститутами громадянського суспільства.

Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень

1. Розпуск парламентів: із досвіду країн світу та України.
2. Сучасна теорія демократії і парламентаризм.
3. Забезпечення демократії в суспільстві: позитивні і негативні наслідки.
4. Демократичний принцип та демократичні процедури.
5. Критерії демократії як проблема суспільства.
6. Політична відповідальність парламенту як прояв демократії.
7. Який тип партійної системи, на Вашу думку, буде найбільш ефективним для демократизації українського суспільства?
8. Які, на Вашу думку, інститути парламенту недостатньо розвинені в Україні й потребують підтримки? Відповідь обґрунтуйте.
9. Консенсус і компроміс як головні методи ненасильницького розв'язання соціально-політичних суперечностей у взаємодії між різними гілками влади.
10. Місце та роль парламенту в політичній системі суспільства.

Тематика магістерських робіт

1. Формування інститутів державного управління: проблеми сучасного суспільства.
2. Механізми взаємодії парламенту з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі державотворення.
3. Політична відповідальність парламенту в демократичному суспільстві.
4. Політичні партії і парламент у громадянському суспільстві: нові форми взаємовідносин.
5. Представництво та узгодження суспільних інтересів у парламенті як проблема сьогодення.
6. Залучення громадян до участі у державному управлінні.
7. Забезпечення справедливого представництва інтересів різних груп громадян у парламенті.
8. Парламент України як провідний інститут держави і суспільства.
9. Верховна Рада України в системі поділу державної влади: проблеми та перспективи.
10. Взаємовідносини парламенту з державними інститутами за різних політичних режимів.
11. Взаємовідносини Верховної ради України з політичними партіями.
12. Вітчизняна система державного управління та Верховна Рада України.
13. Механізм взаємовідносин Верховної Ради України з Президентом України.
14. Механізм взаємовідносин Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України.
15. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці.
16. Проблеми становлення взаємовідносин Верховної Ради України з органами судової влади.

Список рекомендованої літератури

1. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. – Львів : Літопис, 2000. – 318 с.

2. *Гавел В.* Про громадянське суспільство / В. Гавел // Демократія – це дискусія: Громадянська заангажованість у старих і нових демократіях : посібник / ред. С. Майерс. – 2-ге вид. – Нью-Лондон, Коннектікут : Коннектікутський коледж, 1997. – 66 с.
3. *Гонюкова Л.* Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Лілія Гонюкова ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – К. : НАДУ, 2009. – 392 с.
4. *Злобіна О.* Громадянський простір України: ступінь ідентифікації та чинники консолідації / О. Злобіна, О. Резнік // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 2. – С. 177–195.
5. *Кикоть В.* О необхідності введення должности Народного правозащитника / В. Кикоть // Конституц. вестн. – 1991. – № 8. – С. 56.
6. *Колот А.* Розвиток виробничої демократії як чинник удосконалення соціально-трудова відносин / А. Колот // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 6. – С. 21–28.
7. *Левків С.* Особливості взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства на сучасному етапі / С. Левків // Відкриті очі. – 2010. – 16 лют.
8. *Мартинюк Р.* Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2–3 (24–25). – С. 69–77.
9. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
10. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д. політ. н., проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 352 с.
11. *Рудич Ф. М.* Політологія : [підручник] / Ф. М. Рудич. – К. : Либідь, 2006. – 280 с.
12. Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи : зб. наук. пр. УАДУ ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001.
13. *Шемшученко Ю. С.* Контрольний механізм забезпечення прав людини в Україні / Ю. С. Шемшученко // Академ. юрид. думка / уклад. : І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін Юре, 1998. – С. 409–412.

ДОДАТКИ

Додаток А

Основні теорії парламентаризму

Ідеолог	Назва роботи, теорії, концепції	Зміст роботи/концепції
<p>Джон Локк (1632–1704)</p>	<p>“Два трактати про державне правління” (1690)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – сформулював ідею про те, що вільні особистості можуть стати основою стабільного суспільства; – два фундаментальних ліберальних принципи: економічної волі як права на особисте володіння і користування власністю й інтелектуальною волею, що включає і волю совісті; – 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 – це право людей створювати закони для регулювання та збереження власності, а основною метою об'єднання громадян у суспільство вважає охорону власності цих громадян; – основою теорії є уявлення про природні права: на життя, на особисту волю і на приватну власність; – 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. Це невід'ємні природні права людини, які не можуть бути відчужені ні на чийсь користь; – забезпечення свободи й дотримання законності, на думку Дж.Локка, вимагають розмежування владних повноважень держави і поділу їх між різними державними органами; – для уникнення узурпації ким-небудь усїєї повноти державної влади, Дж.Локк визначає ієрархію видів влади та принципи їх взаємодії (по суті закладає основи механізму стримування і противаг); – обґрунтовує законність опору народу владі, якщо та зазіхає на його природні права і свободи; – суверенітет народу вищий від суверенітету створеної народом держави
<p>Шарль Луї де Монтеск'є (1689–1755)</p>	<p>“Про дух законів” (1748)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – свобода – це право 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; – установлює 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

Продовження дод. А

<p>Томас Гоббс (1588–1679)</p>	<p>“Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної і громадянської” (1651)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – засновник теорії суспільного договору; – сповідує принцип правового позитивізму, підносить роль держави, яку визнає абсолютним сувереном; – вводить поняття “природний стан людей” як можливість одних людей перешкоджати у досягненні своїх цілей іншим людям. Саме таке становище осіб, які здатні ставити перед собою цілі та діяти, їх досягаючи, призводить до природної прихованої війни між усіма людьми, вихід з якої було знайдено в організації суспільства; – суспільство може існувати лише на узгодженні інтересів людей. Досягти цього можна тільки на шляху домовленості, яка є штучною та формальною. Таким чином, людям потрібен механізм забезпечення виконання таких домовленостей. Ним стала суспільна влада, володарі; – влада здатна існувати лише в разі відмови людей від права повного володіння собою. Саме таким чином на місце природних законів через утворення держави вводяться закони штучні, суспільні; – відстоює необхідність підкорення церкви державі, збереження релігії як інструменту державної влади для утримання народу у покорі
<p>Жан-Жак Руссо (1712–1778)</p>	<p>“Про суспільний договір, або принципи політичного права” (1762)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – перехід до стану свободи передбачає заключення справжнього суспільного договору, для цього кожен індивідуум має відмовитися від своїх прав на захист свого майна і своєї особистості; в обмін він отримує громадянські права і свободи, у тому числі право власності. Індивідуальні права набувають юридичного характеру; – у результаті суспільного договору утворюється асоціація рівних і вільних індивідуумів, або республіка; – свобода і рівність учасників договору забезпечують об’єднання народу у нерозривне ціле (колективну особистість), інтереси якого не можуть суперечити приватним інтересам; – за умовами суспільного договору суверенітет належить народу; – народний суверенітет як основоположний принцип республіканського устрою. Ця ідея разом з принципами рівності й свободи – ядро політичної програми Руссо
<p>Іммануїл Кант (1724–1804)</p>	<p>“Критика практичного розуму” (1788)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – необхідність існування держави – об’єднання “значної кількості людей, підпорядкованих правовим законам” - Кант пов’язував не з практичними індивідуальними, груповими чи загальносуспільними потребами членів суспільства, а з категоріями розуму. Тому держава не мала турбуватися про матеріальне забезпечення громадян, про задоволення їхніх соціальних і культурних потреб тощо; – Кант висунув і обґрунтував ідею про те, що благо і призначення держави – у досконалому праві, у максимальній відповідності устрою і режиму держави принципам права, що дало підставу вважати Канта одним з головних творців концепції “правової держави”; – держава мусить 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 мати розуміння і підтримки серед громадян

Продовження дод. А

Едмунд Берк (1729–1797)	“Роздуми про Французьку революцію” (1790)	<ul style="list-style-type: none"> – створив концепцію парламентського представництва; – 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 розмноження в суспільстві несправедливості й загрожує соціальною катастрофою
Ісремія (Джеремі) Бентам (1748–1832)	“Введення у принципи моралі і законодавства” (1789)	<ul style="list-style-type: none"> – розробив основи кодифікації буржуазних законів; написані ним кодекси були (повністю або частково) використані у 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 найбільшої кількості людей, трактуючи максималізацію щастя як критерій правильності дій; – “принцип” діє у чотирьох сферах: фізичній, політичній, моральній і релігійній; насамперед призначений для законодавців і політичних діячів, які спроможні вносити зміни у суспільство. Законодавці мають використовувати силу заохочень і стягнень для того, щоб прагнення особистого щастя індивідом відповідало зростанню щастя інших; – прагнув зробити мораль і право такими ж суворими і точними як і фізичні науки, що надалі було розвинено 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”
Джон Стюарт Мілль (1806–1873)	“Представницьке правління” (1861)	<ul style="list-style-type: none"> – ототожнюючи форму держави з формою правління (як і більшість вчених ХІХ ст.), мислитель у пошуках відповіді на питання чим керуватися під час вибору форми правління, виходить з двох основних поглядів на цю проблему: – позитивістський підхід 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; – надає перевагу змішаному (природно-позитивістському) підходу: форми правління у державі заздалегідь визначено і зумовлено її економіко-соціальним рівнем розвитку; якою б не була переважаюча сила в суспільстві, проте саме вона зосереджує урядову владу у своїх руках; – сутність організації верховної влади визначається соціально-історичними умовами існування держави, нації і народу; більшість підкорена меншості через перевагу останньої у майновому й інтелектуальному відношеннях; – акцентує увагу на психологічному факторі в процесі виникнення та функціонування держави і права, особистими якостями людей, адже саме їх воля залишається небезпечною і могутньою зброєю в політиці;

Закінчення дод. А

		<ul style="list-style-type: none"> – звертає увагу також на недоліки будь-якої форми правління: монополізації влади та порушенням прав і свобод особи. Мілль боявся наслідків демократії: тиранії більшості, заперечення поділу влади і федералізму, поширення посередності, тенденції руху до рівності за рахунок обмеження свободи особистості; – найкращою формою правління вважає представницьке правління. При цьому представницькими повноваженнями мають 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; – прагнучи до моральної, “правильної” побудови органів державної влади, Мілль у виборчому праві надає пріоритет рівню освіти, наділяючи освічену людину подвійним правом голосу; – раніше за інших поставив судову гілку влади на захист державних і громадських інтересів
Герберт Спенсер (1820–1902)	“Основні начала” (1861)	<ul style="list-style-type: none"> – як засновник органічної школи у соціології застосовує органістичний підхід до соціальних фактів і розглядає суспільство за аналогією із біологічним організмом; – за ступенем інтеграції Спенсер розрізняв прості, складні, подвійно складні суспільства; – у порівняльному аспекті розташовував суспільства як типи розвитку між двома полюсами: військові суспільства та індустріальні суспільства; – військові суспільства регулюються шляхом жорсткого примусу, а в індустріальних суспільствах контроль і централізація слабші
Теодор Ф. Грін	“Ліберальне законодавство і свобода контракту” (1880)	<ul style="list-style-type: none"> – питання про необхідність часткового перетворення державної власності у “народну”, про створення “держави добробуту”, яка мала відвернути соціальні конфлікти, допомогти найбільш знедоленим верствам суспільства, активно втручаючись в економічне життя країни через податки, бюджет, регулювання тощо; – неопібералізм виходив з необхідності партнерства між урядами, бізнесом і працею на всіх рівнях господарського механізму, зміщення центру тягаря із заборонених заходів на стимулювання
Альберт Дайсі (1835–1922)	Концепція утилітаризму, “Основи державного права Англії” (1885)	<ul style="list-style-type: none"> – заклав основи доктрини верховенства права; – сформульовані ним принципи конституційного права вважаються неписаною конституцією Британії; – 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

Сучасні теорії парламентаризму

Ідеолог	Суть концепції
	Американські концепції парламентаризму
Джеймс Медісон (1751–1836)	<ul style="list-style-type: none"> – республіканська форма правління прийнята саме для великої держави; – гарантія життєздатності такої держави – сильна, збалансована центральна влада, поділена на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову; – найвищий принцип діяльності будь-якої з гілок влади – дотримання соціальної справедливості; – ототожнює "тиранію більшості" з "тиранією уряду"; – двопалатність підвищує відповідальність представницьких органів перед виборцями. Для того, щоб фракцію більшості, що утвориться в результаті виборів, позбавити можливості придушувати права меншостей, Дж. Медісон запропонував модель федеративної республіки з представницьким правлінням; – відповідно до цієї моделі потреби громадян виражає двопалатний парламент, палати якого й забезпечують компроміс між інтересами великих і малих штатів США
Томас Джефферсон (1743–1826)	<ul style="list-style-type: none"> – монархія та олігархія не в змозі забезпечити природні права людини, їх реалізація, можлива тільки в республіці; – республіканські принципи мають бути присутніми не тільки у федеральній, а й у зовнішній політиці; – лише республіка може дати можливість кожному громадянину брати участь в управлінні народними справами; – народ бере участь в управлінні державними справами через своїх представників, які обираються на обмежений термін і перебувають під постійним народним контролем
Александр Гамільтон (1812–1883) та американська система стримувань і противаг	<ul style="list-style-type: none"> – у державі можливе зловживання владою, і щоб цьому запобігти, необхідно втілити в практичне політичне життя принцип стримувань і противаг; – тільки поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову може забезпечити стабільність держави та інтереси її громадян; – законодавчий орган має бути двопалатним, виконавча влада – сильною й централізованою, а судді – незалежними та довічно призначеними на свої посади; – головна мета держави – забезпечення приватної власності
	Російські концепції перетворення держави і суспільства на принципах демократії
Павло Григорович Міжуєв (1861–1932)	<ul style="list-style-type: none"> – один із перших в Росії популяризував ідею парламентаризму, поділу законодавчої і виконавчої влади; – П.Г. Міжуєв визначав сутність представницької форми правління як "таку організацію державного управління або, точніше, такі відносини між законодавчими зборами і виконавчою владою, у яких парламенти відіграють домінуючу роль". Саме сучасна парламентська система виходить із тієї думки, що "народні представники, будучи більш авторитетними і більш правильними, ніж будь-хто інший, виразниками народних потреб і бажань, можуть з найбільшою підставою вирішувати державні справи, а також претендувати на вибір тих осіб, яким доручається безпосереднє управління"

Про значення парламентаризму та його критика

Учений	Назва роботи, теорії, концепції	Основні ідеї
Карл Шмітт (1888–1985)	“Політична теологія”: трактат “Духовно-історичний стан сучасного парламентаризму” (1922)	<ul style="list-style-type: none"> – усі точні поняття сучасного вчення про державу є секуляризованими теологічними поняттями; – метафізична картина світу певної епохи має таку саму структуру, як і те, що здається вочевидь цій епосі як форма її політичної організації; – суверенний той, хто приймає рішення про надзвичайний стан; – правова держава залишається ідеологією; – раціоналізація і формалізація усього суспільно-політичного життя надали парламенту нову якість: повсякденна рутинна стала його основною рисою; – позбавлення смислу дискусії вихолостили із західного парламентаризму первинний ідейний зміст лібералізму; – “плебісцитарна демократія” як альтернатива парламентаризму; – парадокс, який фіксується на стику панування демократії як ідеї легітимності та її неможливості як політично дієвої системи
Макс Вебер (1864–1920)	“Політика як покликання і професія” (1919)	<ul style="list-style-type: none"> – сучасна держава є організований за типом установи союз панування; – держава є та людська спільнота, яка всередині певної області претендує на монополію легітимного фізичного насильства; – існують три типи легітимності: <ul style="list-style-type: none"> - авторитет устоїв – традиційне панування; - авторитет особистісного дару (харизми), якісних рис вождя; - панування через легальність; – політичний вождизм в образі спочатку вільного “демагога”, який існував на ґрунті міста-держави, характерного тільки для Заходу, насамперед середземноморської культури, а потім – в образі парламентського “партійного вождя”, який зріс на ґрунті конституційної держави, укорінені також лише на Заході; – термін “політика” означає прагнення до участі у владі або здійснення впливу на поділ влади, чи між державами, чи всередині держави між групами людей; – політика перетворилася на підприємство, яке потребує навичок у боротьбі за владу і знання її методів, створених сучасною партійною системою; – відбувся поділ суспільних функціонерів на дві категорії: з одного боку – чиновники-спеціалісти, з другого – політичні чиновники; – діяльність вождя завжди підпорядковується зовсім іншому принципу відповідальності – прямо протилежному відповідальності чиновника; – починаючи з 80-х рр. XIX ст. буржуазні партії повністю перетворилися на корпорації шанованих людей; німецькі парламентські партії були і залишаються корпораціями; – ідилічному стану панування поважних людей, насамперед парламентарів, протистоять значно від нього відмінні сучасні форми партійної організації – дитя демократії, виборчого права для мас, необхідності масового вербування прихильників і масової організації, розвитку повної єдності керівництва і суворої дисципліни;

Продовження дод. В

		<ul style="list-style-type: none"> – управління через посередництво парламентарів приходить кінець; підприємство (державу) у свої руки беруть "політики за основною професією", які перебувають поза парламентом; – парламентаризм, покликаний збалансувати пороки бюрократизації, сам потребує противаги, для цього необхідна ін'єкція харизми; – парламент має стати місцем виховання і відбору вождів, а не притулком для мисливців за посадами
Роберт Міхельс (1876–1936)	"До соціології партій в сучасній демократії" (1910)	<ul style="list-style-type: none"> – діяльність партійних структур веде до "загибелі демократії"; – бюрократизм олігархічної партійної організації зумовлений практичною формальною необхідністю. Він представляє собою неминучий продукт всякого принципу побудови організації як такої; – основний соціологічний закон, якому безумовно підкоряються політичні партії: організація – це можливість панування обраних над тими, що обирають, уповноважених над тими, хто дає повноваження, делегованих над делегуючими; – немає ніякої суперечності між ученням, відповідно до якого історія – це безупинний процес класової боротьби, і вченням, відповідно до якого класова боротьба призводить до створення нової олігархії; – суспільство не може функціонувати без великих організацій, а керівництво такими організаціями не можуть здійснювати всі їхні члени, більшість яких є некомпетентними, пасивними й байдужими як до повсякденної діяльності організації, так і до політики в цілому; – організація завершує остаточний поділ всякої партії чи профспілки на меншість, що керує, і більшість, якою керують. З посиленням організації демократія починає зникати. За правило можна вважати наступну закономірність: влада вождів зростає пропорційно росту організації; – ефективність функціонування великих організацій потребує виокремлення керівної меншості, яка, маючи спеціальну освітньо-професійну підготовку, формує програми, готує вибори і управляє фінансами тощо; – меншість поступово виходить з-під контролю рядових членів, відривається від них і підпорядковує політику власним інтересам, піклуючись передусім про збереження свого привілейованого становища; – відповідно до "залізного закону олігархічних тенденцій", виведеного Міхельсом, в організаціях і суспільстві в цілому виокремлюється керівна меншість – еліта, демократія перетворюється в арену "циркуляції партійних еліт"; – демократія як безпосередня влада має неможливу суто технічно й недоцільна з огляду на некомпетентність мас та їх байдуже ставлення до політики
Гастано Моска (1858–1941)	"Теорія правління і парламентське правління" (1884)	<ul style="list-style-type: none"> – в усіх суспільствах (починаючи зі слаборозвинених і таких, що працюю досягли основ цивілізації, аж до найбільш розвинених і могутніх) існують два класи людей – клас керованих і клас правлячих (політичний клас), який формується як незначна меншість проти маси людей, якою вони керують; – необхідним критерієм для формування політичного класу є здатність керувати, досвід управління; – три способи, за допомогою яких політичний клас досягає зміцнення своїх позицій і поновлення: успадкування, вибір, кооптація;

Закінчення дод. В

		<ul style="list-style-type: none"> – усі політичні класи прагнуть успадкувати свою владу, а з іншого боку – завжди є нові сили, що приходять на зміну старим. Залежно від того, яка тенденція домінує в даний час, відбувається або консервація політичного класу (аристократична тенденція), або його поповнення (демократична тенденція); – рівновага між аристократичною і демократичною тенденціями забезпечує як наступництво і стабільність у керівництві суспільством, так і якісне оновлення самого керівництва; – чим більше політичне співтовариство, тим пропорційно менша правляча меншість порівняно з керованою більшістю і тим складніше буде для більшості організувати відсіч меншості
Вільфредо Парето (1848–1923)	“Трактат загальної психології” (1916)	<ul style="list-style-type: none"> – суспільство має пірамідальну структуру, на вершині перебуває малочисельна еліта – соціальний прошарок, керівний і спрямовуючий життя всього суспільства, весь інший простір займає основна маса населення – не еліта; – сама еліта поділяється на ту, яка управляє суспільством (“правляча еліта”, “правлячий клас”), і некеровану еліту, переважно зайняту в науці і художньо-творчій сфері; – відмінні риси еліти: уміння переконувати, спираючись на людські почуття та емоції; здатність застосовувати за необхідності силу; уміння використовувати для досягнення слабкості людей та ін.; – кожній еліті відповідає свій стиль правління, залежно від домінуванні двох головних якостей – уміння переконувати і вміння примушувати силою; – типи правителів: ті, у кого переважають уміння переконувати – “лисиці” – символ хитрості, підступності, віроломства, хто використовує уміння застосовувати силу – “леви” – символ сили, мужності, непримиренності; – фашизм – різновид класичного типу еліти, що йде на зміну іншому типові еліти, яка вичерпала себе; – запорукою успішного розвитку суспільства є своєчасна ротація (оновлення) еліти; – закон циркуляції еліт, згідно з яким пануюча еліта завжди перебуває у стані повільної і постійної трансформації; – скрізь існує панівний клас, відносно малочисельний, який утримується при владі частково силою, частково згодою не панівного класу (більшою чисельністю); – у ході історії злагода і сила завжди проявлялись як знаряддя управління, способи здійснення влади двох основних типів: уряди, які користуються переважно матеріальною силою та силою інших чинників; уряди, що користуються переважно хитростю і мистецтвом
Жорж Сорель (1847–1922)	“Роздуми про насильство” (1908)	<ul style="list-style-type: none"> – сформульовані синдикалістські ідеї; – парламент і політичні партії уражені недугами, що не зцілюються; – політика не має нічого спільного з мораллю; – політичні партії асоціюються з “політико-кримінальними організаціями” на зразок мафії; – промислові робітники шляхом самоорганізації зможуть знайти власну гідність і відповідальність, що приведе до формування нової моралі на зміну властивому середньому класу “упадництва”; – спонукати робітників до активних дій можна, вселивши у них віру у можливість повалення існуючої системи правління через загальний страйк

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
ЧАСТИНА I. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ	7
РОЗДІЛ 1. ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ	9
1.1. Парламентаризм та парламентська діяльність: поняття та сутність	9
1.2. Парламентаризм як науковий напрям галузі знань “Державне управління”, спеціальність, навчальна дисципліна	26
Контрольні запитання та завдання	38
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	39
Тематика магістерських робіт	39
Список рекомендованої літератури	39
РОЗДІЛ 2. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ	41
2.1. Історія зародження парламентаризму та виникнення парламенту	41
2.2. Класичні теорії парламентаризму	46
2.3. Сучасні парламенти: класифікація, структура, організація	54
2.4. Принципи формування постійних і спеціальних комітетів (комісій)	69
2.5. Моделі парламентської опозиції та робота коаліцій	74
Контрольні запитання та завдання	79
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	79
Тематика магістерських робіт	80
Список рекомендованої літератури	80
РОЗДІЛ 3. СТАНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ	82
3.1. Дослідження витоків вітчизняного парламентаризму	82
3.2. Історичні аспекти формування та функціонування представницької влади на території України	85
3.3. Становлення представницької влади на українських землях під впливом іноземних держав	91
3.4. Формування в Україні органів радянської державності	122
3.5. Становлення сучасного парламентаризму в Україні	128

Контрольні запитання та завдання	136
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	137
Тематика магістерських робіт	137
Список рекомендованої літератури	138
РОЗДІЛ 4. ОСНОВИ ВИБОРЧОГО ПРАВА	139
4.1. Загальна характеристика інститутів виборів	139
4.2. Розвиток виборчого законодавства України	161
4.3. Правове регулювання виборчого процесу в Україні	167
Контрольні запитання та завдання	187
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	188
Тематика магістерських робіт	188
Список рекомендованої літератури	189
ЧАСТИНА II. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ – ЄДИНИЙ	
ЗАКОНОДАВЧИЙ ОРГАН ВЛАДИ	191
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС	
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ФУНКЦІЇ	193
1.1. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган влади	193
1.2. Структура Верховної Ради України	198
1.3. Компетенція, основні функції та повноваження Верховної Ради України	200
Контрольні запитання та завдання	238
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	239
Тематика магістерських робіт	240
Список рекомендованої літератури	240
РОЗДІЛ 2. РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	242
2.1. Поняття, функції та риси Регламенту Верховної Ради України	242
2.2. Загальна характеристика Регламенту Верховної Ради України	251
2.3. Апарат Верховної Ради України: організація роботи	253
2.4. Сесія – організаційна форма діяльності Верховної Ради України	269
2.5. Законодавча процедура	273
2.6. Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань	281
2.7. Проведення слухань у комітетах Верховної Ради України ...	289

Контрольні запитання та завдання	296
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	297
Тематика магістерських робіт	297
Список рекомендованої літератури	297

РОЗДІЛ 3. НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ ЯК ОСОБЛИВА

КАТЕГОРІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	299
3.1. Особливий статус народного депутата України	299
3.2. Права та обов'язки народних депутатів	305
3.3. Процедура вступу народного депутата на посаду та підстави припинення його повноважень	317
Контрольні запитання та завдання	322
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	323
Тематика магістерських робіт	323
Список рекомендованої літератури	323

РОЗДІЛ 4. ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА ТА ПАРЛАМЕНТСЬКА

ЕТИКА	325
4.1. Сутність та своєрідність політичної культури	325
4.2. Парламентська етика як чинник підтримки добросовісності та засіб протидії корупції	329
4.3. Суспільна місія депутатів. Моральні цінності та основні принципи депутатської етики	331
Контрольні запитання та завдання	350
Теми круглих столів, дискусій, обговорень	350
Тематика магістерських робіт	350
Список рекомендованої літератури	351

РОЗДІЛ 5. ПАРЛАМЕНТ ТА ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВИ

І СУСПІЛЬСТВА	353
5.1. Парламент як політико-правовий інститут держави	353
5.2. Президент України і Верховна Рада України: практика взаємовідносин та співробітництва	368
5.3. Взаємодія Верховної Ради України з урядом України	373
5.4. Взаємодія Верховної Ради України з інститутами громадянського суспільства	384
Контрольні запитання та завдання	392
Перелік тем круглих столів, дискусій, обговорень	393
Тематика магістерських робіт	394
Список рекомендованої літератури	394

ДОДАТКИ	397
----------------------	------------

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Гошовська Валентина Андріївна – доктор політичних наук, професор;

Баскакова Юлія Володимирівна – кандидат юридичних наук;

Брайченко Олексій Дмитрович – кандидат історичних наук, доцент;

Василевська Тетяна Едуардівна – доктор наук з державного управління, доцент;

Гошовський Володимир Сергійович – кандидат юридичних наук;

Марчук Ростислав Петрович – кандидат юридичних наук, доцент;

Михненко Анатолій Михайлович – доктор історичних наук, професор;

Пашко Людмила Андріївна – доктор наук з державного управління, доцент;

Рублюк Оксана Василівна – кандидат політичних наук, доцент;

Сурай Інна Геннадіївна – кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник;

Тарасенко Костянтин Васильович – кандидат юридичних наук;

Яловий Володимир Борисович – кандидат наук з державного управління.

Навчальне видання

ОСНОВИ ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Підручник для студентів вищих навчальних закладів

У двох томах

Укладачі:

Ларіна Наталія Борисівна,
Пашко Людмила Андріївна,
Сурай Інна Геннадіївна та ін.

Том 1

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактор *Л. О. Воронько*

Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова, С. М. Шиманська*

Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 15.12.2011.

Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 22,1. Ум.-друк. арк. 23,7.

Тираж 500 пр.

Видавець Національна академія
державного управління при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано в друкарні “Видавництво “Фенікс””.
03680, Київ, вул. Шутова, 13Б.
Свідоцтво ДК № 271 від 07.12.2000 р.