

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

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ОСОБЛИВА СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

**Навчально-методичний посібник**

*За редакцією Валентини Гошовської*

**Київ 2023**

**УДК 328, 321 (477)**

**ББК**

Схвалено Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
протокол № від 09 грудня 2022 року

**Авторський колектив:** **Гошовська В.А.**, доктор політичних наук, професор (вступ; 1.1; 1.2; 1.3; 2.1; 3.1; 4.1); **Голубь В.В.** – доктор наук з державного управління професор (2.3; 2.4); **Григорович Л.С.**, кандидат філософських наук (4.2); **Даниленко Л.І.**, доктор педагогічних наук, професор (4.3); **Дудко І.Д.** – доктор політичних наук, професор (1.4); **Максіменцева Н.О.** – доктор юридичних наук (2.2; 3.2; 3.3.); **Плотницька І.М.**, кандидат філологічних наук, професор (4.4); **Пухкал О.Г.** – доктор наук з державного управління, професор (3.4); **Рейтерович І.В.** – кандидат політичних наук, доцент (4.5).

#### **Рецензенти:**

**Валевський О.Л.**, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу суспільних процесів Національного інституту стратегічних досліджень.

**Шевчук О.В.**, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародних відносин і суспільних наук Національного університету біоресурсів та природокористування України.

**Парламентаризм як особлива система публічного управління:** навчально-метод. посіб. / В.А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Валентини Гошовської. Київ.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2023. 246 с.

Навчально-методичний посібник базується на теоретичних розробках і напрацюваннях практичного характеру щодо парламентаризму як особливої системи публічного управління, у якій домінують роль відіграє парламент - державний орган народного представництва, що обирається шляхом прямих, загальних, вільних виборів.

У посібнику розглянуто актуальні питання про парламентаризм як складника публічного управління та прояву народовладдя; проблематика парламентаризму як державно-політичного й соціально-правового явища; роль парламенту в державотворенні та його якісні характеристики; виклики сучасного парламентаризму та шляхи їх вирішення в умовах глобальних змін; трансформація представницького правління в умовах глобалізації.

Рекомендується для здобувачів вищої освіти освітньої програми підготовки магістрів «Парламентаризм та парламентська діяльність» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», а також - викладачів, науковців, інших зацікавлених осіб.

**УДК 328, 321 (477)**

**ББК**

© \_\_\_\_\_, 2023

## ВСТУП

Третє тисячоліття ознаменувалося динамічними перетвореннями практично в усіх сферах життєдіяльності людства: технології, комунікації, нові наукові напрями та відкриття. Не менш важливими стали трансформації самого соціуму: від абсолютизму влади до мережевої демократії та сервісної функції держави. Проте, є унікальний суспільно-політичний чинник, який залишається незмінним усупереч науково-технічному прогресу, інформаційним технологіям і нещодавній пандемії. Це представництво суспільства, реалізоване через представницьку функцію парламенту від першого ісландського альтингу X ст. до наших днів.

І пандемія та привид третьої світової війни, до якого може призвести агресія РФ проти України, яку нині зупиняє весь світ, стали верифікацією для вкрай важливої та дієвої суспільно-політичної константи – парламентаризму.

Упродовж останнього десятиліття теорія парламентаризму як новий напрям знань у науці державного управління торує свій шлях й утверджується як особлива система, що має власний науковий апарат і особливості реалізації.

Розглядаючи феномен парламентаризму в публічному управлінні, ми дійшли висновку, що *парламентаризм* – особлива система публічного управління, яка реалізується в умовах демократичного суспільства з високим рівнем політико-правової культури, характеризується чітким розподілом законодавчої та виконавчої функцій за домінантного становища парламенту як державного органу народного представництва, що обирається шляхом прямих, загальних, вільних і періодичних виборів.

Парламентаризм – міжгалузевий напрям складного суспільно-політичного явища, пов'язаний із системою організації політичної влади в державі, яка містить розгляд питань із політології, права, публічного управління.

Нами уточнено науковий апарат теорії парламентаризму в публічному управлінні:

- об'єктом дослідження визначено суспільні відносини в державі та державній владі;

- предметом дослідження – суспільні відносини в державі й державній владі на засадах народного представництва та представницької демократії.

Мета дослідження парламентаризму – теоретико-методологічне обґрунтування публічного управління на засадах народовладдя і представницької демократії та надання практичних рекомендацій щодо їх застосування органами представницької влади загальнонаціонального (парламент), регіонального (обласні ради), місцевого (місцеві ради, районні ради в місті) рівнів.

Основні завдання дослідження парламентаризму лежать у площині вивчення структури, сутності, принципів, наукових підходів, функцій, технологій, чинників, механізмів, інструментів, видів, моделей парламентаризму.

На сучасному етапі розвитку парламентаризму в публічному управлінні *Науковою школою вітчизняного парламентаризму* вперше визначено стандарти та компетентності парламентської діяльності, сучасні моделі реалізації народного представництва у державотворчому процесі України, особливості розвитку політичної культури в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства, механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади в Україні тощо. Також – розмежовані поняття парламентаризму, які трактуються в різних галузях науки (у політології, праві, публічному управлінні) по-різному.

Досліджуючи парламентаризм як «універсальну цінність» представницької демократії, зазначаємо, що в сучасних умовах розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні, у суспільстві має бути сформована думка про те, що народне представництво, суверенітет народу, суверенітет парламенту – ці майже ідентичні поняття. Ці поняття

системно висвітлюються не лише у галузі знань із політології, як це було до кінця ХХ століття, а й у галузі знань з публічного управління та адміністрування, яка сформувалася на початку ХХІ століття.

В Україні розгляд парламентаризму як особливої системи публічного управління має свій еволюційний шлях: від Указу Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» 1995 року<sup>1</sup> ; до Постанови Кабінету Міністрів України « Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» 2015 року<sup>2</sup>.

Таким чином, починаючи з 2016 року в Україні виникла самостійна галузь знань, згідно з якою питання публічного управління розглядаються як в аспекті парламентаризму, так і в аспекті розвитку систем реалізації державної влади і громадянського суспільства.

Парламентаризм усе більше починає виконувати функцію суспільно-політичної координації у системі управління державою, а її стійкість безпосередньо пов'язана з якістю парламентаризму, системою публічного управління, умінням ефективно реалізовувати визначені стратегічні цілі та завдання, ураховуючи все більший вплив не тільки державних акторів на процес вироблення публічної політики, але також і на визначення суспільних цілей, формування публічних цінностей, включення у політичні процеси та механізми, прийняття управлінських рішень, систему політико-адміністративного управління.

Саме тому, підготовлений авторами, членами Наукової школи вітчизняного парламентаризму Київського національного університету імені Тараса Шевченка, навчально-методичний посібник «Парламентаризм як особлива системи публічного управління» присвячено аналізу

---

<sup>1</sup> Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України № 398/95 від 30.05.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95/>

<sup>2</sup> Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#n16>.

парламентаризму у системі управлінських функцій держави, що є одним із ключових завдань модернізаційних перетворень в Україні.

Основна увага приділена аналізу парламентаризму як складника публічного управління та прояву народовладдя; розгляду парламентаризму в наукових розробках зарубіжних дослідників та в інтерпретаціях сучасної наукової думки України; особливостям парламентаризму у системі управлінських функцій держави; правовим аспектам становлення та розвитку парламентаризму в Україні; загальним викликам і тенденціям розвитку вітчизняного парламентаризму та його універсальним цінностям; трансформації представницького правління в умовах глобалізації.

У посібнику автори до кожної теми визначили контрольні питання для самоперевірки засвоєного матеріалу, а також – перелік тем круглих столів, дискусій. Відповідно, це робить представлений посібник новаторським і водночас прагматичним, корисним для публічних управлінців, для студентів широкого кола спеціальностей і для кожної особистості, яку цікавлять процеси розвитку парламентаризму, управління та державотворення.

## РОЗДІЛ 1. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ



*Парламентаризм, хоч і не нове явище в науці, однак його системне вивчення саме у публічному управлінні, особливо в сучасних умовах розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні, має ознаки новизни і забезпечує формування нового наукового напрямку.*

### 1.1. Парламентаризм – складник публічного управління

Парламентаризм серед сучасних теорій державного управління набуває особливого значення у зв'язку з розвитком представницької демократії та глобальними викликами, що виникли у світі в останні роки, пов'язані з екологічною кризою, пандеміями, гібридними війнами і, безпосередньо, з повномасштабною війною, яку розпочала Російська Федерація (далі – РФ) 24 лютого 2022 року проти України.

Раніше парламентаризм розглядався лише у системі політологічних знань, адже науковці вважають, що теорія державного управління є «останнім досягненням політичної науки» (Вудро Вільсон), яка бере свій початок від Фредеріка Тейлора (початок XX ст.), а в Україні – з початку XXI ст. Політична ж наука виникла ще з давньої філософії Демокріта, Сократа, Платона, Аристотеля і набула свого активного розвитку у XIX ст.

Зазначимо, що вперше:

- у 1857 році була відкрита кафедра історії політичної науки в Колумбійському університеті (США);
- у 1861 році – Академія моралі та політичних наук (Іспанія);
- у 1871 році – факультет моральних і політичних наук (Франція).

На початку ХХ ст. свій розвиток набула наука державного управління, яка трансформувалася у ХХІ ст. в публічне управління та розширила свої горизонти для парламентаризму як для нового наукового напрямку.

Розглянемо кожен галузь науки окремо.

1. *Державне управління* визнається в Україні як *галузь науки*, яка офіційно запроваджена Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь” № 1328 від 29 листопада 1997 р. і розглядається як «сучасний, постнекласичний тип знань, притаманний інформаційно-технологічному суспільству»<sup>3</sup>.

Вона характеризується міждисциплінарністю та трансдисциплінарністю, об’єктами дослідження якої є складні системи, що самоорганізуються і саморозвиваються. Вона виникли на хвилі сучасної (четвертої) глобальної наукової революції, яка розпочалася в останню чверть ХХ ст. і триває донині. Ця «хвиля» змінила три попередні:

- так звану «*коперніканську*» революцію, що існувала із VII століття, у процесі якої утвердилися засади об’єктивного пізнання світу;

- дисциплінарно *організовану* революцію, що існувала з кінця XVIII ст. до середини XIX ст., у якій перемагали ідеї логіки у дослідженні;

- революцію *наукової раціональності* (кінець XIX ст. - середина ХХ ст.), якою передбачалося застосування об’єктивних стандартів до вивчення будь якого об’єкта<sup>4</sup>.

У класичній науці суб’єкт пізнання розглядається за межами пізнавального процесу та наукової картини світу; у некласичній – як “спостерігач”; у постнекласичній – як активний учасник пізнавального процесу, творець наукової картини світу, яка не можлива без втручання

---

<sup>3</sup>Природа державно-управлінської науки. URL: [http://e-pidruchniki.com/content/2013\\_27Galyz\\_nayki\\_derjavnogo\\_upravlinnya\\_v\\_Ykraini.html](http://e-pidruchniki.com/content/2013_27Galyz_nayki_derjavnogo_upravlinnya_v_Ykraini.html)

<sup>4</sup>Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. / І. С. Добронравова, О. В. Руденко, Л. І. Сидоренко та ін. ; за ред. І. С. Добронравової (ч. 1), О. В. Руденко (ч. 2). К. : ВПЦ "Київський університет", 2018. 607 с. <http://www.philsci.univ.kiev.ua/biblio/Methodol.pdf>



людини, її волі, творчої фантазії, бажання, практичної діяльності, цілепокладання, тощо.

Тобто, державне управління як наука зі складним об'єктом дослідження спрямоване на розвиток активного пізнання світу і тому характеризується постнеокласичним типом знання.

2. *Публічне управління та адміністрування* – це галузь знань, на основі якої ґрунтуються різні освітні (освітньо-наукові) програми підготовки бакалаврів, магістрів, докторів філософії, докторів наук, які затверджуються в Україні відповідним Стандартом вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»<sup>5</sup>.

Публічне управління виникло з кінця ХХ ст. – початку ХХІ ст. на тлі узагальнення думок про «державну владу багатьох» – поліархію, або публічну владу та демократію, і стало новим напрямом науки про державне управління.

Публічне управління трансформувалося з державного управління у зв'язку зі «стрімким поширенням глобалізаційних, інформаційних, технологічних та інших процесів, які відкрили нові можливості і спричинили появу серйозних проблем – екологічних, соціально-економічних та гуманітарних»<sup>6</sup>.

Це пов'язано з новими реаліями життя, які потребували реформування державного управління для підвищення продуктивності діяльності державних установ, як-от:

- модернізація організаційних структур і процедур;
- запровадження ринкового стилю управління;
- децентралізація влади;
- демократизація управління;
- зміна процесного підходу на цільовий (результатний);

---

<sup>5</sup> Затверджені стандарти вищої освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/naukovo-metodichna-rada-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini/zatverdzeni-standarti-vishoyi-osviti>

<sup>6</sup> Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

- максимальне спрощення відносин між органами влади та їх клієнтами;

- забезпечення належної якості публічних послуг тощо.

Це ключові чинники, які вплинули на зміну моделей управління в державному секторі у світі, а еволюція наукової думки призвела до появи нових моделей урядування, таких як “публічне адміністрування” (Public Administration), “публічне управління” (Public Management), “нове публічне управління” (New Public Management), “належне врядування” (Good Governance), “глобальне врядування” (Global Governance), “упорядкування, врядування цифрової (інформаційної) ери (Digital-Era Governance) тощо<sup>7</sup>.

3. На сучасному етапі розвитку публічного управління логічним постало питання формування, становлення та розвитку нового напрямку знань – «парламентаризм», який виник унаслідок практичної суспільної потреби державної влади у виборі найбільш ефективних форм її організації.

В Україні про це свідчать такі положення Конституції, як ст. 5, у якій зазначено, що народ здійснює владу, зокрема, через органи державної влади та місцевого самоврядування, ст. 6, де закріплено, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.



Витяг із Конституції України<sup>8</sup>:

Ст.5. Україна є республікою.

*Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу.*

Ст.6: 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.*

<sup>7</sup> Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

<sup>8</sup> Конституція України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=1>

Належність проблематики парламентаризму до сфери науки публічного управління визначається деякими історичними, системно-соціальними (об'єктні характеристики) та гносеологічними (особливості досліджень) чинниками.

*Історично:* демократична держава з античних часів розглядалась як представниця загальногромадянських інтересів і її інститути формувалися на засадах прямої та представницької демократії, а тому діяльність виборчих органів державної влади завжди була складником державної діяльності.

Сучасна демократична держава продовжує цю традицію, оскільки з часів формування сучасних парламентів діяльність останніх є складником діяльності держави, базовим елементом публічного управління на основі трансформації волевиявлення народу в управлінські рішення державних інститутів.

*Гносеологічні підстави.* Базові концепції публічного управління завжди розглядали та сьогодні розглядають парламент і парламентаризм як об'єкт власного дослідження. Так, *концепція інституціоналізму* визначає парламент як державний інститут із цілком вираженими управлінськими функціями; *концепція «сервісної держави»* розглядає парламент як базову структуру, що забезпечує трансформацію держави на клієнталістських засадах. При цьому належність сервісних структур до системи публічного управління визначається саме законодавчою та контролюючою функцією парламенту, навіть якщо вони є приватними. *Концепція публічного врядування (публічного управління)* визначає парламентаризм і партисипатизм як основні механізми трансформації системи публічного адміністрування у систему публічного управління.

Розширення значущості публічної сфери максимізує парламентаризм як проблему науки публічного управління, яку розглядають як «знання у вічному розвитку», «процес безкінечного оновлення і уточнення тих уявлень, які набуваемо, вивчаючи світ політики й управління державою». І тут не

місце закостенілим істинам, що були б справедливими для всіх часів і народів, сконструйовані раз і назавжди.

На відміну від народного суверенітету – невід’ємного, недосяжного та неподільного – волею і владою народу представницька влада може проявитися опосередковано: через обраних представників, які уповноважені діяти від імені та в інтересах народу. Вона ґрунтується на спеціальних довгострокових стабільних конституційних відносинах або так званих спільних конституційних правовідносинах між сувереном (народом) і інститутом, до якого через вибори передається право приймати рішення в інтересах суверена. У цьому контексті правовідносини відображають діалектичну єдність народного представництва та народного суверенітету.

Для становлення парламентаризму як нового напрямку публічного управління такою суспільною потребою стали:

- проголошення Незалежності України у 1991 році<sup>9</sup>;
- утвердження парламентсько-президентської форми правління в Україні<sup>10</sup>, у якій значну роль відіграють *представницькі органи влади*, що обираються на загальнодержавних чи місцевих виборах.

Тобто, парламентаризм утверджується як наука про суспільні відносини в державі та виступає суттєво важливим складником публічного управління, яка, у свою чергу, бере початок із теорії державного управління, політології та філософії (див. рис. 1).

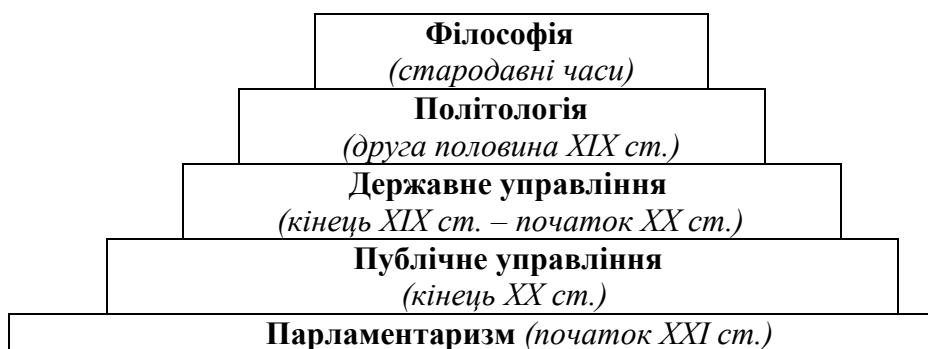
Як бачимо з рис.1, ідеї парламентаризму базуються на політологічній, державно-управлінській і філософській науковій думці: політологія, розвиваючись і трансформуючись, забезпечила розвиток науки про державну владу, про державне управління, про публічне управління; нині – про парламентаризм у публічному управлінні. Це забезпечило подальший

---

<sup>9</sup> Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 38, ст.502). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>

<sup>10</sup> Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>

розвиток науки про народне представництво, суверенітет народу та суверенітет парламенту.



*Рис. 1. Схема еволюційного розвитку парламентаризму як науки про суспільні відносини в державі.*

Концепція парламентаризму набуває особливого значення в умовах розвитку демократії, ґрунтується на ідеях формування, функціонування і розвитку інститутів держави та суспільства на засадах прямих загальних демократичних виборів (В.Гошовська, Ю.Древаль, А.Георґіца, П.Кислий, М. Михальченко та ін.) і в різних наукових галузях розглядається по-різному.

	<p><i>Парламентаризм – особлива система політичної організації державної влади, що ґрунтується на засадах народного представництва, представницької та учасницької демократій, характеризується вагомою роллю парламенту як демократичного представницького органу влади<sup>11</sup>.</i></p>
--	--

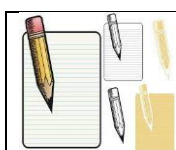
У політології, наприклад, парламентаризм розглядається як система забезпечення партнерства між державою та громадянським суспільством (П.Бурдьє, Ю.Хабермас, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.); у правознавстві – як система досягнення консенсусу в законодавчому та законотворчому процесах (В.Єрмолаєв, О.Тодика та ін.); у публічному управлінні – як «особлива система політичної організації державної влади (В.Гошовська та ін.).

<sup>11</sup> Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.

Зазначене базове поняття «парламентаризм» у силу його дуалістичної політико-правової та державно-управлінської природи все ще не є достатнім, адже науковці розглядають його, як:

- феномен представницької демократії;
- форму організації державної влади;
- спосіб управління державою;
- елемент політичної структури держави;
- механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої і судової гілок влади;
- систему взаємодії держави та суспільства;
- систему представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади;
- систему державного управління суспільством;
- парламент у дії тощо.

Уточнюючи поняття «парламентаризм», представники Наукової школи вітчизняного парламентаризму акцентують увагу на тому, що воно особливо актуальне у системі публічного управління, що розвивається в умовах демократичного суспільства з високим рівнем політико-правової культури.



*Парламентаризм – система правління, що реалізується в умовах демократичного суспільства з високим рівнем політико-правової культури, характеризується чітким розподілом законодавчої та виконавчої функцій за привілейованого становища парламенту як державного органу народного представництва, що обирається шляхом прямих, загальних, вільних і періодичних виборів<sup>12</sup>.*

Узагальнюючи думку про перманентний розвиток науки, зокрема науки політології, що надала розвиток науці про державне управління, яка, у свою чергу, сприяла розвитку науки про публічне управління. Тому,

<sup>12</sup> Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : монографія / авт. кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко, В.А.Гошовська та ін.. : за аг. Ред.. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.

логічним у цьому «ланцюжку» розвитку науки є формування та становлення нового напрямку знань, такого як парламентаризм у публічному управлінні, який виник унаслідок практичної потреби державної влади у виборі найбільш ефективних форм її організації.

Кожна нова теорія (ідея чи концепція) торує свій шлях через різноманітні перешкоди та протиріччя. І цей шлях у кожній теорії чи концепції власне свій, але вершина їх визнання в усіх однакова.

Це, зазвичай:

*легітимація* – визнання науковою спільнотою (через наукові конференції, наукові видання тощо);

*інституціоналізація* – офіційне запровадження наукових ідей у Стандарти життя, зокрема у Стандарти освіти, у навчальні плани та програми з підготовки фахівців за новими спеціальностями;

*впливовість на суспільство*, коли відбувається зміна наявних правил і традицій в організації державної влади та суспільних відносин в результаті їх застосування.

Теорія вітчизняного парламентаризму, торуючи свій шлях становлення та розвитку в науці публічного управління, також пройшла свій шлях розвитку, зокрема, через:

- визнання науковою спільнотою *Наукової школи вітчизняного парламентаризму*, затвердженої вченими радами Національної академії державного управління при Президентові України (2019 р.) та Київського національного університету імені Тараса Шевченка (2021 р.)<sup>13</sup>;

- включення основних положень парламентаризму до змісту Державного Стандарту вищої освіти з галузі знань 281 «Публічне управління та адміністрування» та Єдиного державного кваліфікаційного іспиту з цієї галузі знань<sup>14</sup>;

---

<sup>13</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384с

<sup>14</sup> Даниленко Л.І. Формування змісту єдиного державного кваліфікаційного іспиту для магістрів: технологічний аспект. *Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві* : зб. тез міжнар. круглого столу, Україна–Литовська Республіка, 08

- відкриття магістерської та докторської освітніх (освітньо-наукових) програм «Парламентаризм і парламентська діяльність» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».



*Важливо кожному фахівцю зі сфери публічного управління розуміти, що без застосування сучасних наукових теорій чи концепцій, зокрема теорії парламентаризму, не можливе й ефективне управління державою!*

Ці етапи пройдені завдяки створенню в Україні кафедри парламентаризму у 2009 році у Національній академії державного управління при Президентові України, а з 2021 року – у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка.

Інституційне визнання теоретичних засад вітчизняного парламентаризму в публічному управлінні розпочалося від Указу Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» 1995 року<sup>15</sup> та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» 2015 року<sup>16</sup>.

Узагальнюючи розгляд проблем парламентаризму як складника публічного управління дійшли висновку, що парламентаризм у публічному управлінні має *дуалістичну природу* – це одночасно і особлива система організації державної влади, і специфічний політичний інститут:

- як *«особлива» система організації державної влади*, що структурно і функціонально ґрунтується на принципах поділу влади, верховенстві права з провідною роллю парламенту для встановлення та розвитку відносин соціальної справедливості, система створення механізму публічної влади, що

---

лип. 2021 р., м. Київ / редкол. : Ольга Андреева, Ірина Криворучко, Наталія Ларіна ; за заг. ред. Лариси Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 120-122.

<sup>15</sup> Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України № 398/95 від 30.05.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95>

<sup>16</sup> Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#n16>



дозволяє найбільш повно враховувати інтереси громадян під час ухвалення державних рішень, механізму, який би забезпечував справжнє народовладдя;

- як *специфічний політичний інститут*, що створює умови для розвитку місцевого самоврядування – складової системи публічного управління, сприяє: *формуванню і діяльності політичних партій* (у парламентській діяльності партії захищають у представницьких органах політичні, економічні та соціальні інтереси груп, сприяють політичній соціалізації громадян, є посередниками між населенням і державою; у парламенті їхні політичні програми перетворюються у рішення, що визначають курс подальшого внутрішньо- та зовнішньополітичного розвитку держави та її системи управління); *розширенню політичної участі громадян у публічному управлінні, артикуляції та агрегації їх інтересів через розширення каналів комунікації між структурними елементами громадянського суспільства та державою.*

Зазначений підхід щодо парламентаризму перетворюється сьогодні на вагомий дослідницький напрям сучасної науки державного управління, орієнтований на поглиблення уявлень щодо демократичних засад держави, посилення впливів громадянського суспільства на систему державної влади, забезпечення публічного характеру системи регулювання й розвитку суспільно-політичних відносин.

## **1.2. Парламентаризм як система державної влади**

У сучасній науці державного управління парламентаризм розглядається у двох вимірах - як система:

- реалізації державної влади;
- розвитку громадянського суспільства.

Розглядаючи *перший* вимір, зазначимо, що він характеризує місце парламентаризму в системі державної влади, що характеризується чітким розподілом законодавчої та виконавчої функцій за домінуючого становища

парламенту як державного органу народного представництва, що обирається шляхом прямих, загальних, вільних і періодичних виборів<sup>17</sup>.

Історично, з античних часів, на території України держава розглядалась як представниця загальногромадянських інтересів, а її інститути формувалися на засадах *прямої та представницької демократії*<sup>18</sup>. Тому діяльність виборчих органів державної влади завжди була складником державної діяльності, а *народне представництво* завжди розглядалось як система влади народу через виборних представників.

Другий *вимір* парламентаризму в науці державного управління характеризується системою формування громадянського суспільства шляхом реалізації принципу «*народного суверенітету*», який забезпечується волею і владою народу через представницьку владу, що формується з обраних представників, уповноважених діяти від імені та в інтересах народу.

Представницька влада ґрунтується на спеціальних довгострокових стабільних конституційних відносинах або так званих спільних конституційних правовідносинах між *сувереном (народом) й інститутом*, до якого через вибори передається право приймати рішення в інтересах суверена.

У цьому контексті правовідносини відображають діалектичну єдність народного представництва та народного суверенітету.

У свою чергу, *народне представництво* як суб'єкт публічного управління містить:

- виключно обрані колегіальні законодавчі органи державної влади – представницькі органи влади;
- виборні колегіальні органи та посадові особи органів державної влади;
- колегіальні органи державної влади на обласному та місцевому рівнях;

---

<sup>17</sup> Гошовська В. Сучасні тренди і проблеми розвитку парламентаризму в Україні. 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10 верес. 2021 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої, В. А. Гошовської. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. С. 11-13.

<sup>18</sup> Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]; за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.



- політичні партії, а також публічні форми народного представництва (громадські ради тощо), які не мають владних повноважень;
- сукупність усіх видів представництва громадян (територіальних, політичних, партійних, національних, конфесійних, майнових, корпоративних, професійних, гендерних), де переважає погляд на народне представництво як систему публічно-правових відносин та інститутів, пов'язаних із колегіальним здійсненням владної діяльності.

У сучасних умовах функціонування демократичних держав народне представництво розглядається одночасно як:

- конституційно-правова категорія;
- основа сучасного демократичного суспільства;
- принцип, що пронизує всю організацію державного та суспільного життя нашої країни;
- одна з основ конституційного ладу;
- важлива конституційно-правова категорія, що покладена в основу сучасної демократичної держави;
- реалізація влади народом через спеціально встановлені для цього органи держави;
- самостійна сутнісна компонента (як самоцінність) та інструментальна складова (як засіб виконання певних завдань за допомогою виборчої системи).

Інституційно народне представництво втілюється в представницьких органах влади, до яких в Україні відносять:

- на загальнодержавному рівні – Президента України і Верховну Раду (ВР) України як єдиний орган законодавчої влади (ст. 75 Конституції України), однією з функцій яких є представницька;
- на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування, які здійснюють управління діяльністю конкретної громади (сільська, селищна, міська ради) та спільними інтересами територіальних громад) – ст. 5 і ст.6. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

	<p>Витяг із Конституції України<sup>19</sup>: Ст.75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.</p>
	<p>Витяг із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>20</sup>: Ст. 5. Система місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.</p>

Місія всіх представницьких органів влади полягає в задоволенні *суспільних потреб і суспільних інтересів громадян* особами, обраними ними шляхом проведення загальних рівних і прямих виборів під час таємного голосування; їхня діяльність зумовлена колегіальністю та консенсусним характером взаємодії, у результаті якої відбувається не лише зближення, а й узгодження різних позицій та інтересів різних верств суспільства, які трансформуються в загальнонаціональний інтерес<sup>21</sup>.

Саме *суспільна потреба і суспільний інтерес* є чітким відображенням природи представницьких органів влади, що зумовлюються критеріями:

- виборності (депутати рад усіх рівнів відповідно до ст. 71 Конституції України (КУ) – депутати обираються шляхом прямих вільних рівних виборів під час таємного голосування);
- відносної незалежності (усі ради пов'язані між собою засадами координації, а не субординації);
- інституціональності (для всіх рад установлені чіткі строки повноважень; усі ради є окремими юридичними особами).

Зазначені критерії є *базовими у системі представництва*. Кожний її елемент є відносно незалежним у межах і в порядку, безпосередньо

<sup>19</sup> Конституція України. ULR: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=1>

<sup>20</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>21</sup> Черкас О. Г. Концептуальні засади взаємодії Верховної Ради України та місцевих рад : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2021. 312 с.

передбаченому Конституцією України та чинним законодавством, і функціонує на засадах широкого самоврядування.

Так, наприклад, здійснюючи делеговані народом владні повноваження, Верховна Рада України як представницький орган влади:

- визначає правові засади народного представництва, умови організації та діяльності інших рад, статус депутатів;
- виступає центром демократичних перетворень, що символізують рівень демократії у країні, оскільки, як слушно зазначав французький соціолог П. Бурдьє, навіть окрема соціальна група не може існувати інакше, як делегуючи свої повноваження певному органу або особі, здатній діяти як юридична особа.

Особливо гостро питання домінантної ролі Верховної Ради України, що представляє весь український народ, стало відчутним під час війни РФ проти України, що розпочалася 24 лютого 2022 року<sup>22</sup>.

У перші дні війни з РФ Український парламент продемонстрував свою силу та легітимність. Чинна команда народних депутатів правлячої партії у парламенті – «Слуга народу» – проявила себе як справжня національна еліта, яка демонструє стійкість до викликів часу, спроможність до реального лідерства як на рівні влади, так і людських відносин<sup>23</sup>.

Такі якості притаманні *політико-управлінській еліті*, яка в усі часи була в суспільствах вибраною верствою, меншістю. Вона була і буде квінтесенцією народного досвіду, основними завданнями якої є не лише прийняття політичних рішень і встановлення правил функціонування та розвитку держави і суспільства, а й забезпечення ефективної їх реалізації.

Війна з РФ наочно продемонструвала не лише міць Збройних Сил України й українського народу в цілому, але й підкреслила значимість інститутів влади, зокрема, парламенту. У перші дні війни у Верховній Раді

---

<sup>22</sup> Гошовська В.А. Домінуюча роль парламенту в розвитку сучасного парламентаризму в Україні. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації : матеріали круглого столу (Київ, 17 червня 2022).

<sup>23</sup> Гошовська В.А. Вступне слово. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУТШ. 7-8 червня 2022).

України було сформовано неформальну «оборонну коаліцію» парламентських фракцій та урядовців, а також впроваджено новий формат роботи. Останній, зокрема, передбачав процедуру голосування на засіданнях лише за ті попередньо узгоджені законопроекти, які підтримувалися всіма фракціями й депутатськими групами та були необхідними для воєнного часу. У результаті за сім перших засідань Верховної Ради України після початку війни конституційною більшістю було ухвалено 119 актів: 13 постанов, 88 законопроектів у цілому та 18 законопроектів за основу, серед яких 10 головних законів першого місяця війни, які кардинально змінили життя нашої країни<sup>24</sup>.

Це закони про те, як:

- компенсувати збитки та змусити заплатити всіх винних у злочинах путінського режиму;
- підтримати наших захисників на передовій і звичайних українців, які щодня живуть під обстрілами;
- покарати тих, чий руки у крові невинних людей<sup>25</sup>.

При цьому, під час війни низка ухвалених законів обмежила права громадян, ЗМІ, «розгойдала» деякі положення Конституції України. Але війна диктує свої правила щодо обмеження функцій парламенту, які є співмірними з умовами воєнного стану.

Значну роль у формуванні антиросійської коаліції на підтримку України через зміцнення міжпарламентських зв'язків відіграв Президент України Володимир Зеленський, якому конституційно належить особлива роль у реалізації зовнішньополітичного курсу держави<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Гошовська В.А. Вступне слово. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУТШ. 7-8 червня 2022).

<sup>25</sup> 10 головних законів першого місяця війни: як ми будемо жити далі. URL: [https://lb.ua/news/2022/04/19/513862\\_10\\_golovnih\\_zakoniv\\_pershogo\\_misyatsya.html](https://lb.ua/news/2022/04/19/513862_10_golovnih_zakoniv_pershogo_misyatsya.html)

<sup>26</sup> Дудко І.Д. До питання про дипломатію і міжпарламентські зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. Вісник Львівського університету. Філософсько-політологічні студії. 2022. № 42.



Витяг із Конституції України<sup>27</sup>:

Ст.102. Президент України є главою держави і виступає від її імені.  
Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.  
Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Як зазначив з цього приводу Голова Верховної Ради України Р.Стефанчук, «Україна бореться на багатьох фронтах, і парламентський не є винятком... Парламент України активно працює у сфері парламентської дипломатії, щоби заручитися підтримкою парламентаріїв з усього світу та спонукати їх до дій»<sup>28</sup>.

На двосторонній основі парламентська та міжпарламентська дипломатія здійснюється через механізми взаємодії парламентарів різних країн у рамках парламентських груп дружби, комісій, комітетів, асамблей, які здебільшого доповнюють політичне й міжурядове співробітництво держав. Багатосторонній вимір реалізовується через діяльність постійних делегацій національного парламенту в рамках міжнародних парламентських організацій або діяльності парламентарів національних парламентів у рамках глобальних мереж взаємодій парламентарів<sup>29</sup>.

Серед напрямів міжнародної діяльності Верховної Ради України в умовах війни з РФ – звернення очільників Парламенту (Голови, його заступників) до парламентів, спікерів парламентів зарубіжних країн, двосторонні та багатосторонні міжпарламентські зустрічі з метою формування антиросійської коаліції, роз'яснення позиції та потреб України у протистоянні з ворогом<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Конституція України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=1>

<sup>28</sup> Руслан Стефанчук: Верховна Рада України вдячна тим, хто стоїть пліч-о-пліч з Україною. Голос України. 2022. 29 квітня. URL: <http://www.golos.com.ua/article/359292URL>

<sup>29</sup> Максак Г. Парламентський вимір діяльності міжнародних організацій. Портал зовнішньої політики. URL: <http://fpp.com.ua/topic/parlamentskyj-vymir-diyalnosti-mizhnarodnyh-organizatsij>

<sup>30</sup> Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління в контексті сучасних глобалізаційних викликів Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУТШ. 7-8 червня 2022).



*Історичний досвід і сучасна практика свідчать, що побудувати потужну демократичну національну державу можна лише за умови наявності провідної верстви, яка зацікавлена в існуванні такої держави.*

В умовах війни з РФ українська нація висунула нові вимоги до політико-управлінської еліти, яка має бути мудрою, далекоглядною, відповідальною за долю своєї держави та суспільства; має усвідомити, що належність до політичної еліти – це не привілеї, а передусім зобов'язання якісного виконання повноважень, визначених чинним законодавством і безперервного самовдосконалення, самореалізації та самоосвіти.



*Видатний політичний діяч, ключова фігура у розвитку дипломатичної практики XIX століття Клемент фон Меттерніх говорив, що «представницьке правління – це інструмент, на якому можуть грати лише блискучі музиканти, настільки він складний та примхливий»<sup>31</sup>.*

Ці слова, безумовно, не втратили своєї актуальності і сьогодні. Навіть більше – на фоні численних викликів сучасній демократії саме проблема підвищення рівня професіоналізації та компетентності депутатів представницьких органів влади (перш за все парламенту), набуває особливого значення, стає центральною в сучасному політико-управлінському дискурсі, оскільки *вимоги суспільства до своїх представників постійно зростають – і не безпідставно*. Світ стає більш відкритим, динамічним, виникають нові проблеми, які потребують оперативного втручання й ефективного вирішення. Відповідно ті, на кого покладені ці завдання, ті, кому громадяни делегували частину своїх повноважень, повинні відповідати новим викликам на різних рівнях. А якщо не вдається, швидко поступитися місцем тим, хто здатний вирішити суспільно-важливі проблеми. Тому просто професіоналізації представницької влади недостатньо, потрібне й ще постійне самовдосконалення, підвищення

<sup>31</sup> Гошовська В.А. Розвиток парламентаризму в Україні: від теорії до практики. Голос України. 11.05.2022. URL: [http://www.golos.com.ua/article/359922?fbclid=IwAR0SOWu3Mk\\_jYQHCCk6wYeLufBixhGK58ZEi8C3DZI60tcFfOd7rr5WlaCc](http://www.golos.com.ua/article/359922?fbclid=IwAR0SOWu3Mk_jYQHCCk6wYeLufBixhGK58ZEi8C3DZI60tcFfOd7rr5WlaCc)



рівня компетентності, урахування сучасних трендів і знань, які виникають ледь не щодня.



*Від ефективної діяльності представницьких органів влади залежить загальна ефективність публічного управління та, у підсумку, держави як такої.*

Тому Верховна Рада України, обласні та місцеві ради, територіальні громади (фактично всі представницькі органи влади), а також центральні органи державної влади мають стати головними замовниками (стейкхолдерами) у професійній підготовці політико-управлінської еліти, зокрема і шляхом здобуття знань за освітньою програмою «Парламентаризм і парламентська діяльність» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Це дозволить їм отримати всі необхідні компетентності для ефективної управлінської діяльності у представницьких органах влади.



*Адже всі добре розуміють, що професіонал – це передусім той, кому довіряють. А якщо в публічній владі непрофесійна особа, то виникають різні проблеми.*

Узагальнюючи проблеми парламентаризму як системи державної влади, дійшли висновку, що:

- парламентаризм поєднує в собі функціональну та субстанційну характеристики державного устрою, зменшує відстань між владою і народом, забезпечуючи їхні інтереси, тим самим посилює партисипаторну концепцію публічного управління й розвиток державності;

- парламент встановлює вектор розвитку суспільства загалом і його підсистем, що є складником розвитку публічної політики та публічного управління;

- парламентська форма правління – суто функціональна характеристика системи державної влади, способом формування влади у сенсі організації чи «самоорганізації».

Україна і світ пройшли декілька етапів розвитку парламентаризму як інституту<sup>32</sup>:

- держави (IV-XIX ст. – етап становлення),
- виборчого права (XVIII-XX ст. – етап «золотий час»),
- стримування та противаги (початок XX ст. – етап кризи);
- політичної культури суспільства (новий етап «відродження», який породжує нові виклики щодо етичного лідерства, транспарентності, інклюзивності, толерантності, стандартизації діяльності тощо) і потребує подальшого вивчення.

Як справедливо стверджують сучасні науковці (Ф.Фукуяма, С. Хантінгтон, Е.Тоффлер, А.Етціоні), необхідно продовжувати:

- *працювати над формуванням ідеології*, яка б довела, що демократія є найефективнішим політичним устроєм і тому більше інших претендує на легітимність;
- *створювати нові конституції*, які підтримують демократичні системи;
- *прискорити розвиток структур* громадянського суспільства, які повинні створюватися спонтанно і не формуватися “зверху”;
- *формувати “ірраціональну етичну звичку”*, яка народжує у свідомості людей прагнення до участі в політиці та надання впливу на процес прийняття політичних й управлінських рішень.

### **1.3. Парламентаризм у класичних і сучасних наукових поглядах і концепціях**

До початку XXI ст. проблематика парламентаризму як державно-політичного та соціально-правового явища перебувала у фокусі уваги політичної науки. Це було пов’язано як із відносно швидким академічним конституюванням політології (зокрема, у 1903 році було створено Американську асоціацію політологів, а у 1949 році, за рішенням ЮНЕСКО, –

---

<sup>32</sup> Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.

Міжнародну асоціацію політичних наук), так і зі специфікою західної політичної традиції, згідно з якою питання публічного управління розглядалися виключно у контексті політичної науки.

Однак за останні десятиліття ситуація суттєво змінилася.

По-перше, парламентаризм перетворився з теоретичної на цілком практичну й об'єктивну реальність функціонування системи публічної влади; є одним із основних атрибутів демократичної держави.

По-друге, в умовах глобальної кризи демократії саме парламентаризм виступає своєрідним гарантом ефективного демократичного представництва.

По-третє, зростає роль парламентаризму як інституту публічного управління, який поєднує у собі представницьку та законодавчу влади в демократичному суспільстві й набуває особливої актуальності на фоні зростаючих вимог громадян щодо їх залучення у процеси прийняття державно-управлінських рішень.



*Таким чином, парламентаризм набуває особливого значення в системі публічного управління, у якій інститути державного управління, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, згідно з покладеними на них функціями та повноваженнями, формують належну систему суспільних відносин на вищому, центральному, регіональному, місцевому рівнях, ґрунтуючись на відповідних теоріях.*

Узагальнимо сутність і виокремимо особливості класичних і сучасних теорій парламентаризму.

До класичних теорій парламентаризму віднесено наукові школи<sup>33</sup>:

- Великобританії, представлені концепціями конституціоналізму й утилітаризму;
- США – концепціями народного представництва та бікеміралізму;
- Франції – концепціями змішаного управління та рівноваги влад, вільного депутатського мандата.

Розкриємо їх зміст, окреслимо їх сутність та еволюцію розвитку.

---

<sup>33</sup> Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]; за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.

*Наукові школи Великобританії* представлені концепцією конституціоналізму, розробленою Джоном Локком у XVII ст. та розвинутою Едмундом Берком у XVIII ст. Вона ґрунтується на системі знань політико-правового характеру; механізмах державної влади, обмежених конституцією; політичній системі, що спирається на конституцію та конституційні методи управління.

Джон Локк, зокрема, стверджував про законодавчу владу, яка має належати не одній особі, королю, а “кращим людям” і народу<sup>34</sup>. Така ідея базувалася на більш фундаментальному баченні організації влади, що мала розмежовуватися відповідно до повноважень між її органами. Так, ідею розподілу влад Джон Локк теоретично обґрунтував такими рисами природи людини, як здатність розуму створювати загальні правила та керуватися ними (*законодавча влада*), здатність своїми силами виконувати ці рішення, застосовувати загальні правила до конкретних ситуацій (звідси – *суд, виконавча влада*), нарешті, здатність визначати своє ставлення до інших людей (цим зумовлюється т. зв. *союзна, або федеративна влада*), що відає міжнародними відносинами. Відповідні типи публічно-владної діяльності розташовувалися ним в ієрархічному порядку. Перше місце відводилося владі законодавчій як верховній (проте не абсолютній) в країні. Інші влади повинні підкорятися їй. Водночас вони не є пасивними додатками законодавчої влади та справляють на неї (зокрема, влада виконавча) досить активний вплив.

Ідеї Джона Локка знайшли подальший розвиток в *концепції парламентського представництва* Едмона Берка, який стверджував, що суверенітет має належати не лише народові, а й парламенту як виборному органу державної влади. Едмонд Берк наполягав, водночас, не тільки на відокремленості й виборності законодавчого органу, а і його підпорядкованості виборцям; обґрунтовував ідею вільного мандату депутата

---

<sup>34</sup> Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : монографія / авт. кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко, В.А.Гошовська та ін.. : за аг. Ред.. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.

(як відповідального не тільки перед своїми виборцями, а за інтерес цілої нації)<sup>35</sup>.

У першій половині XIX ст. доміантним напрямом у розвитку політико-правової думки європейських країн стає утилітаризм, що розглядав систему оцінювання речей, предметів, процесів, явищ з погляду їх корисності, можливості використання для досягнення цілей і задоволення потреб.

У Великобританії провідними представниками цієї політичної теорії виступили Ієремія Бентам і Стюарт Мілль.

І. Бентам, зокрема, зазначав, що суверенітет означає верховну, «конститутивну» владу народу, і тому його право полягає у призначенні та через певний час усуненні своїх уповноважених для здійснення владних функцій; Дж. С. Мілл, своєю чергою, у другій половині XIX ст. стверджував принагідно, що оскільки народне представництво має бути організоване на принципах справедливості та доцільності, то воно повинно мати пропорційний характер.

Таким чином, в основі *концепції утилітаризму*, обґрунтованій Ієремієм Бентамом і Стюартом Міллем, лежить оцінювання речей, предметів, процесів, явищ з погляду їх корисності, можливості використання для досягнення цілей і задоволення потреб.

<b>І.Бентам</b> (перша половина XIX ст.): суверенітет означає верховну, “конститутивну” владу народу, зокрема його право призначати і через певний час усувати своїх уповноважених	<b>Дж. С. Мілль</b> (друга половина XIX ст.): оскільки народне представництво має бути організоване на принципах справедливості та доцільності, воно повинно мати пропорційний
--	--

---

<sup>35</sup>Британські концепції парламентаризму: Локк, Берк, Міль, Дайсі. URL: [http://ni.biz.ua/12/12\\_15/12\\_152251\\_britanski-kontseptsii-parlamentarizmu-lokk-berk-mil-daysi.html](http://ni.biz.ua/12/12_15/12_152251_britanski-kontseptsii-parlamentarizmu-lokk-berk-mil-daysi.html)

для здійснення владних функцій	характер
--------------------------------	----------

Пізніше його ідея знайде свій розвиток у вигляді *теорії корисності*, в основі якої буде покладено вчення про визнання природних прав особи, уявлення про державну владу як похідну від прав особи<sup>36</sup>.

*Наукові школи США з парламентаризму представлені ідеями:*

*- народного представництва Томаса Джефферсона і Дж.Медісона:*

Т. Джефферсон – автор Декларації незалежності 1776 р. та Закону про свободу релігії у Вірджинії 1786 р.	Дж. Медісон: представницька демократія має переваги над безпосередньою демократією
---	--

*- бікамералізму О.Гамільтона:*

<b>О. Гамільтон:</b> збереження верхніх палат відображає компроміс між різними соціальними силами в їхній боротьбі за владу
---

Таким чином, ідеї народного представництва, що мають реалізовуватися відповідними органами з чітко окресленими повноваженнями сформували підвалини *американських наукових шкіл з парламентаризму*, представлених політичним доробком цілої низки видатних діячів американської революції та водночас батьків-засновників американської конституції, серед яких – Томас Джефферсон, Бенджамін Франклін, Джеймс Медісон, Джон Адамс, Олександр Гамільтон, Томас Пейн та ін.

Так, Томас Пейн, зокрема, розглядаючи проблеми державного правління, виокремлював два можливих види його реалізації: правління на основі виборів і представництва та правління на основі спадкоємництва. Держави, в основі правління яких закладено принцип виборності й

---

<sup>36</sup> Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : монографія / авт. кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєнко, В.А.Гошовська та ін. : за аг. Ред. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.

представництва, є республіками, а там, де влада передається у спадок, – монархіями або аристократіями. За його вченням, народ – єдине джерело влади, користуючись яким, він створює законодавчі й виконавчі органи. До складу законодавчого органу, на його думку, належить обирати представників усіх верств населення.

Майже аналогічних поглядів дотримувався і Томас Джефферсон, автор Декларації незалежності 1776 р. та Закону про свободу релігії у Вірджинії 1786 р. Джефферсон вважав, що реалізація природних прав людини можлива тільки в республіці; лише така форма правління може дати можливість кожному громадянину брати участь в управлінні народними справами. На його думку, народ бере участь в управлінні державними справами через своїх представників, які обираються на обмежений термін і перебувають під постійним народним контролем<sup>37</sup>.

Слід визнати приналежність Т.Пейна, Т. Джефферсона, Б.Франкліна до крила найбільш демократично налаштованих представників політичного керівництва США перших етапів їх існування порівняно з поміркованими діячами, зокрема, Дж. Адамсом, А. Гамільтоном, Дж. Медісоном та ін. Утім, й останні перебували на чітких позиціях республіканізму й конституціоналізму як основи представницької влади США. Ідея Дж. Медісона, наприклад, полягала у тому, що представницька демократія має переваги над безпосередньою демократією; ідея О. Гамільтона – у збереженні верхніх палат представницької та законодавчої влади (Конгресу), що відображало компроміс між різними соціальними групами в їхній боротьбі за владу<sup>38</sup>.

Так, погляди на представницьку владу через функціонування відповідного органу посіли особливе місце в позиціях засновників

---

<sup>37</sup> Титов В.Д. Філософсько-правові погляди Тома Джефферсона. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2010. №5. С. 3-12.

<sup>38</sup> Founding Fathers. URL: <https://www.biography.com/people/groups/founding-fathers>; Rossiter C. Conservatism. *International Encyclopedia of Social Science*. Washington: The Macmillan Company and Free Press, 1968. Vol.3 1968. 568 p. P. 290-295; Smith D.G. Liberalism. *International Encyclopedia of Social Science* Washington: The Macmillan Company and The Free Press, 1978. Vol. 9. 1978. 866 p. P. 276-282.

американського суспільства щодо організації державної влади з конституційним закріпленням за Конгресом (як «виразником волі народу та депозитарієм демократичних ідеалів») особливих повноважень у сфері внутрішньої та зовнішньої політики<sup>39</sup>. Зазначене поєднувалося, водночас, у політичних поглядах батьків-засновників американської держави з ідеями чіткого конституційного закріплення за гілками влади (законодавчою, виконавчою, судовою) їхніх повноважень, що стало суттєвим практичним внеском у реалізацію концепції поділу влад з такою її новацією, як система «стримування і противаги».

Зазначені наукові концепції набули свого значення в результаті їх суспільної потреби в американському суспільстві, публічного оприлюднення, патентування, визнання на рівні законів і були застосовані як у США, так і згодом в інших демократичних суспільствах. У цілому класичні теорії парламентаризму стали платформою реальної практики в цивілізованому світі, сприяючи формуванню подальших теоретичних уявлень щодо системи представницької влади та визначення в цьому відношенні як загальних, так і специфічних рис західних демократій, побудованих на парламентських засадах організації влади ХХ ст. – початку ХХІ ст.

*Наукові школи Франції з парламентаризму представлені ідеєю неолібералізму* (від давньогрец. νέος neos «новий», та лат. liberalis «вільний») як варіанта ідеології лібералізму, що розкривається такими концепціями, як:

- *концепція змішаного управління та рівноваги влад*, розвинута Шарлем Луї де Монтеск'є, який доповнив учення про розподіл влад Джона Локка у ХVІІІ ст.

- *концепція вільного депутатського мандата Е. Сієса*, який обстоював недоцільність не лише імперативного мандата, а й будь-якого мандата взагалі.

---

<sup>39</sup> Crabb C.V.Jr. Invitation to Struggle. Congress, the President, and Foreign Policy. Fourth Edition. Washington, D.C.: CQ Press, 1992. 322 p.



Ш. Монтеск'є доповнив учення про розподіл влад Дж.Локка	Е. Сієс – автор сучасної зарубіжної теорії народного представництва
Найкращим є змішане, або помірковане, правління, в умовах якого однаково присутні три елементи в державній владі – монархічний, аристократичний, народний	Обстоював недоцільність не лише імперативного мандата, а й будь-якого мандата взагалі. Будь-який мандат має бути заборонений, оскільки він суперечить істинному представницькому ладу

Не менш значимими є наукові погляди ще одного видатного мислителя і політичного діяча Французької революції, бонапартизму та Реставрації *Бенджамена Констана*, який, розвиваючи ідею народного суверенітету, категорично заперечував абсолютний характер його реалізації. Так, виходячи зі своїх уявлень про те, що люди, будучи вільними у змозі самотійно та розумно реалізувати себе у житті, він серйозно коригує тезу Руссо про необхідність всемогутності народного суверенітету. Його межі, на думку Б. Констана, мають закінчуватися там, де починається «незалежність приватної особи і власне життя». Наявність подібних меж перетворює стримування влади та контроль над нею у наріжні принципи політико-інституційного устрою суспільства. У зв'язку з цим мислитель наполягав на жорсткому визначенні конкретної міри соціальної корисності інститутів влади, на точному встановленні меж їх компетенції<sup>40</sup>.

Зазначені наукові концепції набули свого значення в результаті їхньої:

- потреби у суспільстві та державі;
- публічного оприлюднення;
- патентування;
- визнання на рівні законів і конституцій

Вони були застосовані, у першу чергу, у власних державах, а пізніше – у всьому цивілізованому світі.

У *Великобританії*, наприклад, у 1872 р. було запроваджено таємне голосування; у 1884 р. – введено в дію закон, за яким виборче право

---

<sup>40</sup>Папенко Н., Папенко Є. Суспільство та держава в працях Томаса Пейна. *Європейські історичні студії*. 2018. № 10. С. 187-200.

визнавалося за всіма мешканцями графств (тобто сільської місцевості) за умови наявності в них власної оселі та домогосподарства. Як наслідок – виборчий корпус становив близько чверті дорослого населення Великобританії.

У США – створення бікамерального парламенту розширило можливості як громадян, так і їхніх територіальних спільнот в управлінні державою. Нижня палата представляє весь народ, верхня – тільки свій штат, провінцію.

У Франції – визнано, що будь-який мандат має бути заборонений, оскільки він суперечить істинному представницькому ладу.

Як показує практика, визнання і застосування *класичних концепцій парламентаризму* забезпечило добробут у цих країнах, які мають практично за всіма показниками розвитку держав найвищі показники, зокрема за індексами демократії, людського розвитку, гендерної рівності тощо.

В Україні більшість міжнародних індексів якості не є стабільними. Це можна пояснити постійними політичними кризами та сучасними глобальними викликами, зокрема, такими як Революція Гідності (2014 р.), пандемія Covid 19 (2020-2021 рр.), повномасштабний воєнний наступ РФ проти України, розпочатий 24.02.2022.

І тому, як приклад:

- значення індексу якості життя в Україні коливається : від 20,1 – 22,22 - у 2014-2015 рр. до 85,56 – 111,93 – у 2016-2021 рр.<sup>41</sup>;

- значення субіндексу «ефективність публічного управління», який вимірює рівень політичної стабільності в країнах є високий у держав зі стабільною політичною системою (Люксембург, Данія, Португалія, Швеція,

---

<sup>41</sup> Valentyna Goshovska, Volodymyr Kreidenko, Viktoriia Sychova, Ihor Reiterovych, Iryna Dudko. Strategic guidelines for the development of Ukrainian parliamentarism in the conditions of globalization. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, 2022, issue 12/02-XXVIII. P.198 – 202. [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A\\_34.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_34.pdf) (Web of science)

Нідерланди, Мальта, Ірландія) та держав із високими темпами соціально-економічного розвитку (Фінляндія, Австрія, Литва, Словенія)<sup>42</sup>;

- значення індексу демократії в Україні у 2021 р. відповідає «гібридному режиму» і становить 5.81 (79 місце зі 167 країн світу)<sup>43</sup>.

Підвищення цих та інших міжнародних індексів якості публічного управління можливе за умов більш чіткого усвідомлення більшістю публічних службовців і представників політико-адміністративної еліти класичних теорій парламентаризму та забезпечення їх імплементації у практику життя держави і суспільства.



*Рівень міжнародних індексів якості публічного управління підвищиться за умов оволодіння більшістю представників політико-адміністративної еліти знаннями класичних теорій парламентаризму та забезпечення їх імплементації у практику життя держави і суспільства.*

До сучасних концепцій парламентаризму, які виникли у зв'язку з новими суспільними потребами й інтересами, віднесено концепції:

- *інституціоналізму*, що розглядає парламент як державний інститут із цілком вираженими управлінськими функціями (законодавча, представницька, установча, координуюча, бюджетна);

- *«сервісної держави»*, що розглядає парламент як базову структуру та сприяє забезпеченню трансформації держави на клієнталістських засадах. При цьому належність сервісних структур до системи публічного управління визначається саме законодавчою та контролюючою функціями парламенту, навіть якщо вони є приватними<sup>44</sup>;

---


<sup>42</sup> Lydiia Danylenko, Oleksandr Aliksiichuk, Volodymyr Goshovskyi, Tetiana Korniakova, Nadiia Maksimentseva. Legal principles of increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. AD ALTA: Journal Of Interdisciplinary Research, 2022, issue 12/02-XXVIII. P. 203-209. [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A\\_35.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_35.pdf) (Web of science)

<sup>43</sup> Як змінювалося місце України у ключових рейтингах демократії за сім років <https://www.slovoidilo.ua/2021/02/12/infografika/polityka/yak-zminyuvalosya-misce-ukrayiny-klyuchovykh-rejtynhax-demokratiyi-sim-rokiv>

<sup>44</sup> Гошовська В.А., Рейтерович І.В. Політичний процес в Україні: особливості, проблеми та перспективи. Вісник ННІ ПУДС КНУТШ. 2022. № 1.

- публічного врядування (публічного управління), що визначає партисипатизм як основні механізми трансформації системи публічного адміністрування у систему публічного управління<sup>45</sup>.

Водночас, концепція народного представництва залишається незмінно традиційною та розкриває сутнісний зміст діяльності представницьких органів влади.

	<p><i>Народне представництво – це вираження інтересів народу на державному та місцевому рівнях, що реалізується через представницькі органи влади, які, на відміну від державних органів влади, обираються всім народом і на основі виборів формують парламент чи всією громадою – і формують місцеві ради<sup>46</sup></i></p>
---	---

*Народне представництво* – багатогранне політико-правове явище, яке розглядається не лише як основоположна ознака законодавчих органів і невід’ємний атрибут сучасної демократичної держави, але і як суб’єктивне право народу на представництво, що встановлено ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 136, ч. 4 ст. 140 Конституції України.

Народне представництво – базова природа парламентаризму, яка ґрунтується на інституційних, функціональних та ідеологічних концептуальних засадах (табл.1).

**Таблиця 1**

**Концептуальні засади народного представництва**

<i>Концептуальні засади народного представництва</i>		
інституційні	функціональні	ідеологічні
<ul style="list-style-type: none"> <li>– обумовлені суверенітетом народу;</li> <li>– забезпечені верховенством прав і свобод людини та громадянина;</li> <li>– передбачають створення представницьких органів влади, які втілюють</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– обумовлені змістом діяльності представницьких органів влади різних рівнів (державного, місцевого);</li> <li>– забезпечені законодавчими актами про народовладдя;</li> <li>– передбачають</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– обумовлені ідеєю соціальної справедливості;</li> <li>– забезпечені умовами справедливого управління суспільством і державою;</li> <li>– передбачають вивчення та максимальне врахування інтересів соціуму</li> </ul>

<sup>45</sup> Голубь В.В., Поліщук А.А. Координаційні механізми професіоналізації сучасних управлінців. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві : зб. тез міжнар. круглого столу, Україна–Литовська Республіка, 08 лип. 2021 р., м. Київ / за заг. ред. Лариси Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. 176 с., С.14-17.

<sup>46</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. (Серія «Наукова школа вітчизняного парламентаризму»)

народну волю та відповідальні перед народом	професійну підготовку кадрів для роботи в представницьких органах влади	
---	---	--

Джерело: авторська розробка на основі<sup>47</sup>.

Як бачимо з табл.1, концептуальні засади народного представництва, серед іншого, передбачають формування представницьких органів влади, до яких належить і сам *парламент* – вищий і єдиний законодавчий орган державної влади.

#### 1.4. Парламентаризм у сучасній західній науковій думці

Сучасна західна наукова думка представлена широким спектром наукових розвідок з проблематики парламентаризму, які відображають концептуалізацію проблем відповідного напрямку у вимірі різних наукових шкіл і поглядів. Слід визнати, водночас, не тільки надзвичайний науковий доробок західних науковців з проблематики парламентаризму, а й відсутність єдності у поглядах зарубіжних вчених на сутність парламентів і парламентаризму в політичному врядуванні, що зумовлює відповідну методологію аналізу західної політичної думки через аналіз найбільш поширених у цьому відношенні теоретичних підходів. До таких, з урахуванням західної наукової літератури, відносять насамперед:

- теорію «верховенства або суверенітету парламенту»
- теорію «рівноваги влад»
- теорію «розподілу влад»
- теорію «кабінетного правління» («міністеріалізм»)
- теорію «раціоналізованого» парламентаризму тощо.

Розглянемо кожен з них окремо.

---

<sup>47</sup> Гошовська В. Сучасні тренди і проблеми розвитку парламентаризму в Україні. 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10 верес. 2021 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої, В. А. Гошовської. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. С. 11-13.

*Теорія «верховенства парламенту»* може розглядатися як провідний дослідницький напрям британської наукової школи щодо парламентаризму, представленої, зокрема, такими авторами, як Д.Ярдлі, Г.Маршалл, М.Раш, А. Дженнінгс, Р.Хьюстон Б.Сміт та ін.<sup>48</sup>. В інтерпретаціях британських дослідників при цьому прослідковуються два підходи щодо сприйняття парламентаризму: традиційний, що відображає класичні погляди представників політикуму на роль парламенту в політичній системі Великої Британії, й інноваційний, пов'язаний із сучасним баченням статусу і повноважень британського парламенту в політичних процесах країни.

Відповідно до класичного розуміння теорії «верховенства парламенту», сформульованого ще наприкінці ХІХ ст. одним з її основоположників А.В. Дайсі, мова може йти про абсолютний суверенітет парламенту (the Sovereignty of Parliament) в політичній системі як особливе становище парламенту в системі державного устрою, що дає йому право видавати та скасовувати будь-які закони, й немає жодної особи чи установи в державі, яким би закон дозволив не виконувати законодавчих актів парламенту чи видавати постанови або користуватися судовим захистом усупереч парламентським актам<sup>49</sup>.

Принцип парламентського суверенітету, за А.В. Дайси, має базуватися на двох засадах, де перше – це законодавчі повноваження з приводу прийняття, зміни чи скасування закону, а друге – виключний імунітет або монопольний статус парламенту в законодавчій сфері на противагу будь-якої особи чи іншого органу<sup>50</sup>.

Один із більш пізніх прихильників традиційного тлумачення теорії «верховенства парламенту» Д. Ярдлі свого часу стверджував, що парламент «може зробити все, що вважає за необхідне, оскільки він є верховним

---

<sup>48</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: <https://studfile.net/preview/9207671/>

<sup>49</sup> Dicey A.V. The Law of the Constitution /Ed by J.W.F. Allison. Oxford: Oxford University Press 2013. 576 p.

<sup>50</sup> Dicey A.V. The Law of the Constitution /Ed by J.W.F. Allison. Oxford: Oxford University Press 2013. 576 p.

органом влади». Хоча певну перешкоду намірам парламенту, за Д. Ярдлі, можуть ставити судові органи, логікою таких роздумів є те, що парламент — єдиний орган, який може скасувати або змінити будь-який закон; він має право творити закони з будь-якого питання; рішення парламенту попереднього скликання не зобов'язують своїх послідовників<sup>51</sup>.

Такий підхід почав набувати еволюційних змін із розвитком сучасної конституційної доктрини Великої Британії та формування інноваційного бачення парламентського суверенітету як верховенства парламенту за умов “фундаментального” законодавства у форматі сталої законодавчої системи. Для представників інноваційного підходу (Д.Маршалл, А.Дженнінгс, Р.Хьюстон) верховенство парламенту може бути інтерпретовано не стільки у політичній владі та впливові, скільки у формальних процедурах, яких повинні дотримуватися у державі. За таких обставин теорія «верховенства або суверенітету парламенту» тлумачиться переважно з урахуванням ролі уряду в політичному процесі, а саме – не як визнання верховної законодавчої та підзаконної виконавчої влади, а як існування сильної «парламентської виконавчої влади», яка домінує в парламенті, перетворюючись, таким чином на рівнозначного з парламентом гравця політичного процесу<sup>52</sup>.

З іншої сторони, формат інноваційного бачення теорії суверенності парламенту не виключає й введення до системи взаємодії з парламентом у процесі законодавчої діяльності й інших акторів політичного процесу Великої Британії, де, поряд із виконавчою владою, на особливі впливи заслуговує судова влада, політичні партії, групи тиску тощо. Зупиняючись у цьому відношенні з критикою класичного тлумачення теорії суверенітету британського парламенту як сталої системи, відомий дослідник Р. Мастерман, зокрема, стверджував, що розподіл влади є шаблоном інституційного дизайну, який часто-густо конституційно декларується, але не

---

<sup>51</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: <https://studfile.net/preview/9207671/>; ; Yardley D. Ch.M. Introduction to Constitutional and Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 1995. 208 p.

<sup>52</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: <https://studfile.net/preview/9207671/>

підкріплюється системою формальних норм і неформальних політичних правил... «Не можна стверджувати, – зазначав автор, що розподіл влади у Конституції Великої Британії – це виконання функцій управління окремими та специфічними гілками влади, організованими назавжди. Таке бачення буде цілком неприйнятним із базовою аксіомою конституціоналізму – доктриною парламентського суверенітету. Замість цього сучасна сутність розподілу влади має більш широке значення та є динамічним і швидким поясненням того, як судова гілка влади взаємодіє з виконавчою та законодавчою гілками. Розподіл влади у цьому сенсі меншою мірою є багатовимірним концептом, що виступає як описовий механізм, але дає змогу пояснити розподіл поміж функціями управління, включаючи інституціональне виокремлення судової гілки. Ця ідея має варіативний характер, оскільки дозволяє визначити ступінь, досягнувши якого судова гілка влади здатна виконувати конституційну роль елемента «стримувань та противаг»<sup>53</sup>.

Розвиваючи це питання, інший британський дослідник М.Вайл зазначав, що розподіл політико-владних функцій становить саму суть британської системи правління. Уточненням автора при цьому є те, що для більш адекватного розуміння британської системи необхідно розглядати не лише формально-юридичні відносини, а й включати до сфери аналізу партії та групи тиску, а, окрім того, – враховувати зміну режимів функціонування політичних інститутів<sup>54</sup>.



*Теорія верховенства або суверенітету парламенту відображає британську традицію особливої (суверенної) ролі парламенту в законодавчому процесі країни. Інноваційним підходом тлумачення теорії є включення до сфери законодавчого процесу, поряд із парламентом, інших акторів політичного процесу*

<sup>53</sup> Masterman R. The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 297 p. P. 4

<sup>54</sup> Vile M.J.C. Constitutionalism and the separation of Powers. Liberty Fund Indianapolis, 1998. 467 p. P.385-420.



*Теорія «рівноваги влад»* відображає систему організації влади з обопільним впливом законодавчої та виконавчої на процес формування і реалізації політики.

Сприймаючи модель рівноваги влад як «класичний парламентаризм», відомий французький учений-конституціоналіст М.Дюверже окреслює такі елементи її можливої реалізації: 1) поділ виконавчої влади на главу держави та кабінет міністрів (цей елемент ще іменується «дуалізм виконавчої влади»); 2) політичну відповідальність кабінету перед парламентом; 3) право розпуску парламенту як механізми обопільної взаємозалежності та взаємовпливу законодавчої і виконавчої влади в політичному процесі. Продовжуючи свою думку, М.Дюверже вказує, що режим, побудований на верховенстві парламенту, не є парламентаризмом, а «парламентським правлінням». У Французька Республіка, де парламент посідає підлегле становище по відношенню до виконавчої влади, на його думку, являє собою «оригінальний», «нерівний парламентаризм»<sup>55</sup>.

Акцентування на чинникові рівноваги (законодавчої та виконавчої) влад як суттєвого показника реального парламентаризму визнає на сьогодні й значне коло інших науковців, звертаючи увагу, зокрема, на реальну практику та традиції організації влади окремих країн. Основний закон ФРН, зокрема, прямо передбачає існування сильного глави виконавчої влади в особі федерального канцлера. У ст. 65 зафіксовано, що федеральний канцлер визначає «основні положення політики і несе за них відповідальність...»<sup>56</sup>. Тобто, конституційне право цієї країни визнає повну самостійність від законодавчого та контрольного парламенту виконавчої влади, що володіє правами на державне керівництво і реалізацію законів. Відповідно така парламентська система правління може розумітися як перешкода для парламентського абсолютизму. Даючи пояснення зазначеному, відомий

---

<sup>55</sup> Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. II-e ed. entierment med. Paris, 1970. 872 p. P. 182-185.

<sup>56</sup> Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. URL: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation)

німецький державознавець К. Штерн зазначав, що парламентові ФРН належить «останнє слово» у виборі бундесканцлера або прийнятті закону, у той час як уряд має «перше слово» у виявленні політичної ініціативи, політичному плануванні, програмуванні, правовому регулюванні<sup>57</sup>.



*Теорія «рівноваги влад» відображає практику парламентаризму з обопільним впливом законодавчої та виконавчої гілок влади на процес формування й реалізації політики.*

*Теорія розподілу влад* базується на принципі розподілу та водночас взаємоконтролю гілок влади. Теорія відображає засади функціонування американської політичної системи під час спеціального включення до сфери реалізації політики організаційного або техніко-правового аспекту розподілу повноважень Конгресу, Президента та Верховного суду. Для засновників американської держави було аксіомою, що консолідація всієї державної (законодавчої, виконавчої, судової) в одних руках стане передумовою виникнення тиранії. Відповідно, єдиним ефективним засобом запобігання тиранії є застосування конституційного механізму розподілу влади, що в американських умовах здатен виконувати стабілізаційну функцію стримування та противаг (checks and balances).

Як засвідчують політико-правові документи, модель поділу влади в США передбачала послідовну реалізацію таких ідей:

1. Для заснування й гарантування політичної свободи державна влада має поділятися на гілки – законодавчу, виконавчу та судову.
2. Кожна гілка влади має здійснювати тільки власні, притаманні їй функції та не втручатися у сферу діяльності іншої.
3. Сумісництво в органах різних гілок влади для державних службовців забороняється.

---

<sup>57</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: <https://studfile.net/preview/9207671/>

4. Кожна з гілок державної влади має врівноважувати та стримувати діяльність інших гілок, а жодний індивід чи група осіб не може одночасно контролювати державний апарат у цілому.

5. Делегування державних повноважень від однієї гілки влади до іншої категорично забороняється<sup>58</sup>.

Подібний інституційний алгоритм розподілу й організації державної влади унеможлиблював її концентрацію як однієї з гілок, зумовлюючи водночас потребу в збалансованості інтересів сторін задля стабільного функціонування державного механізму. Звідси – інтерпретація теорії розподілу влади, принаймні, у двох поширених вимірах:

- як незалежне існування гілок влади, кожна з яких володіє контролюючими функціями по відношенню до двох інших, що запобігає перевищенню ними своїх повноважень;

- як співробітництво (взаємодію) гілок влади в реалізації державної політики через взаємовідповідальність (взаємну реалізацію контролюючих функцій) в політичному процесі – “колегіальний підхід”.

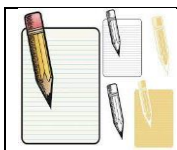
Варто зазначити, що колегіальний підхід тлумачення теорії розподілу влад, особливо у вимірі співробітництва Президента з іншими органами влади, і насамперед із Конгресом, здобув своє місце в конституційній доктрині США. Утім, доволі поширеною позицією стало й твердження, що стале конституційно-правове тлумачення повноважень Конгресу, Президента, Верховного Суду не забезпечує політичний процес від ствердження в реальній практиці змін інституційно-політичного статусу гілок влади, особливо з урахуванням зростання ролі президентської адміністрації в політичному процесі та відчутне зменшення від другої половини ХХ ст. дієвості системи *check and balances* по відношенню до виконавчої системи США. Зупиняючись на цьому питанні, американський

---

<sup>58</sup> Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 1. С. 165-169. С. 167.

дослідник П.Шейн зазначає, що потреби національної безпеки й автономія персональної президентської адміністрації призвели до певних інституційних патологій президентської гілки влади, особливо що стосується процесів вироблення та прийняття політичних рішень. «Атаки на систему стримувань та противаг поміж 1981 та 2009 рр. виявилися штурмом побудованої конституційної культури стримувань та противаг, – пише автор. – Кожна гілка продемонструвала зростаючу неповагу до інших гілок влади та ескалацію інституціонального конфлікту між Президентом та Конгресом»<sup>59</sup>.

Зазначене виявило тенденцію конституційного права США до спроб переосмислення традиційних підходів організації державної влади країни з пропозиціями посилення позицій Конгресу в політичній системі США. Так, американський дослідник Дж.Санквіст, зокрема, виступючи з критикою сформованої системи протистояння Конгресу та Президента, пропонує навіть запровадити парламентський принцип формування кабінету, що поклало би край конституційній ворожнечі<sup>60</sup>.



*Теорія розподілу влад на прикладі американської політичної системи базується на принципі розподілу та водночас взаємоконтролю гілок влади – Конгресу, Президента і Верховного суду.*

*Теорія кабінетного правління (міністеріалізм) обґрунтовує вимоги сильної урядової (або президентської) влади з необхідністю прийняття ухвал на урядовому або президентському рівні за умови можливого виключення або обмеження демократичного контролю уряду з боку представницьких органів. Теорія відображає доволі поширену тенденцією системи організації влади країн західної демократії другої половини ХХ ст. на тлі подолання*

<sup>59</sup> Shane P.M. Madison's nightmare: how executive power threatens American democracy. Chicago: The University of Chicago Press, 2009. 259 p. P.12-13; Левенець Є. Теорія розподілу державної влади: сутність, концепції та перспективи. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України*. 2011. Вип. 3(53). С. 230-240.С. 236.

<sup>60</sup> Sundquist J.L. Constitutional reform and effective government. Brookings Institution Press, 1992. 355 p.

кризовості соціально-економічного розвитку та пошуку модернізаційних процесів державного врядування під впливом глобалізаційних та постіндустріалізаційних та інших процесів

Найбільшого поширення теорія кабінетного правління набула у Великобританії серед критиків принципу верховенства парламенту, керованих аргументом, що «надлишкова демократія» є перешкодою для нормального функціонування державного механізму та може викликати нестабільність політичної системи. Розробки представників зазначеної теорії зумовлювались позицією, що однією з переваг виконавчої влади порівняно із законодавчою є її здатність оперативно реагувати на кризові ситуації, які виникають. Ця властивість набуває ваги й за умови гострої соціальної напруги чи глибокого політичного конфлікту, зокрема з урахуванням протистояння партії-більшості й опозиції у парламенті.

Реалізації владних повноважень з боку кабінету на противагу парламенту, з погляду теоретиків кабінетного правління, принаймні на прикладі британської парламентської системи, не суперечить принципам демократії. Так, представники британського політикуму (Л. Емері, Г. Моррісон, Д. Макінтош, Т. Харлей, Дж. Гриффітс та ін.) стверджують, що уряд має право діяти незалежно від парламенту в силу того, що він спирається на підтримку виборців на виборах, від яких отримує «самостійний мандат» на вирішення державних справ. За цих обставин уряд несе відповідальність в основному перед виборцями, які висловлюють своє ставлення до нього на парламентських виборах<sup>61</sup>.

У колі уваги теоретиків міністеріалізму – й інші інтерпретації урядового статусу кабінету як представництва парламенту або навіть суспільства на державному рівні. Так, по-перше, як це відзначається в західній літературі, члени Кабінету формуються безпосередньо з членів обох

---

<sup>61</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: <https://studfile.net/preview/9207671/>

палат парламенту, що забезпечує фактичне поєднання (злиття) виконавчої та законодавчої влади.

По-друге, кабінет через зв'язки з відповідними комітетами виступає як колективний представник парламенту в реалізації державної політики (планове законодавство, видані накази, пріоритети щодо витрат), особливо, якщо необхідні рішення – через наявні розбіжності – не можуть бути прийняті прем'єр-міністром як *Primus inter pares* («першим серед рівних»).

По-третє, Кабінет міністрів через засідання членів кабінету, неформальні групи міністрів, радників Прем'єр-міністра здійснюють координацію роботи всіх урядових відомств.

По-четверте, Кабінет міністрів впорядковує законодавчий процес парламенту через визначення кола та процесу розгляду поточних законопроектів<sup>62</sup>.

До викладеного слід додати й альтернативний вимір міністеріалізму, коли кабінетне правління розглядається не стільки у вимірі відповідальності перед виборцями кабінету, скільки прем'єр-міністра, який відіграє основну роль у державному управлінні. Прем'єр як лідер-партії або коаліції більшості у парламенті розглядається як та особа, яка приймає основні рішення щодо здійснюваного курсу, впливає на всі сфери політики, тоді як кабінет надає консультації та забезпечує підтримку прем'єр-міністру. Цей погляд підтримується багатьма вченими – конституціоналістами Великобританії, серед яких – Д.Макінтош, Ф.Бенемі, Ф.Стейсі, Б. Крік, Р.Роуз, Ф.Райт та ін., що формує певну платформу для дискусії щодо співвідношення ролі прем'єр-міністра та кабінету в реалізації політики.

На користь прем'єр-міністра, з погляду дослідників, слугують:

- повноваження контролювати діяльність кабінету; визначати порядок денний кабінету та відповідних засідань, а також склад комітетів кабінету;

---

<sup>62</sup>Cabinet Government. URL: <https://www.tutor2u.net/politics/reference/cabinet-government>

- можливість використовувати як підтримки політики однопартійної більшості палати общин парламенту;
- підпорядкованість прем'єру радників офісу прем'єр-міністра та Кабінету Міністрів;
- доступ до засобів масової інформації та можливість активно апелювати до громадськості через ЗМІ.

Аналітики виокремлюють й низку чинників, які можуть стримувати одноосібне лідерство прем'єра в реалізації політики, серед яких:

- залежність кадрової політики прем'єра від низки обставин, серед яких – необхідність підтримувати баланс інтересів партії-більшості й опозиції в процесі реалізації призначень, квотні обмеження, прагнення прем'єра утримувати підтримку членів кабінету тощо;
- обмеженість ресурсу офісу британського прем'єра щодо формування політики у порівнянні, наприклад, з адміністрацією президента США;
- тенденційність ЗМІ щодо підтримки або критики прем'єра<sup>63</sup>.

Альтернативність підходів щодо кабінетного правління з урахуванням ролі в державному управлінні Кабінету Міністрів і прем'єра (на прикладі Великої Британії) не виключає пошуку нових узагальнень, де на особливу увагу може заслуговувати модель обопільних впливів на політичний процес зазначених акторів, які використовують свої контакти для реалізації політики, залучаючи до гри інші інституції, наприклад, ключових радників, членів комітетів, вищих посадових осіб, сторонніх організацій, колег тощо<sup>64</sup>. З іншої сторони, важливого значення набуває ситуативний вимір сприйняття теорії та практики кабінетного правління, що визначає провідні ролі в політичному процесі державних акторів відповідно до наявних у них політичних ресурсів, конкретної історичної ситуації, національних інтересів тощо.

---

<sup>63</sup> The Prime Minister and the Cabinet. URL: <https://studyrocket.co.uk/revision/a-level-politics-edexcel/uk-government/the-prime-minister-and-the-cabinet>

<sup>64</sup> The Prime Minister and the Cabinet. URL: <https://studyrocket.co.uk/revision/a-level-politics-edexcel/uk-government/the-prime-minister-and-the-cabinet>



*Теорія кабінетного правління (міністеріалізм) обґрунтовує вимоги сильної урядової (або президентської) влади з необхідністю прийняття ухвал на урядовому або президентському рівні за умови можливого виключення або обмеження демократичного контролю уряду з боку представницьких органів.*

Теорія «раціоналізованого парламентаризму» передбачає можливість застосування особливого механізму юридичного примусу в системі парламентського правління для стабілізації уряду за відсутності основної умови такої стабільності, а саме – міцної парламентської більшості. Історично теорія «раціоналізованого парламентаризму» сформувалася з урахуванням політичного досвіду країн, де парламентська форма правління не набула зрілих форм, вимагаючи застосування стабілізаційних заходів для підтримки уряду. Згодом ідея «раціоналізації» отримала характер механізму, орієнтованого на подолання кризових або нестабільних ситуацій у парламентських системах, набуваючи навіть (на прикладі Франції від 1958 р.) конституційних норм.

Елементи «раціоналізації» зустрічаються в конституціях цілої низки країн, будучи орієнтованими (за певних обставин) як на формування процесу відставки, так і процесу обрання нового складу уряду за умов включення в політичний процес функціональних можливостей парламенту. Аналіз відповідної практики, за положеннями, зокрема Конституції Франції 1958 р., Основного закону ФРН 1949 р., Конституції Іспанії 1978 р., дає можливість окреслити деякі підходи щодо стабілізаційного процесу (на прикладі підтримки голови уряду), одним із вимірів якої є такі чотири процедури:

- 1) консультації глави держави із представниками парламентських фракцій стосовно кандидатури на посаду глави уряду;
- 2) висування главою держави кандидата на вказаний пост;
- 3) парламентська «інвеститура» цього кандидата, тобто схвалення його, зазвичай, абсолютною більшістю членів нижньої палати;



4) видання главою держави акта про призначення голови уряду тощо<sup>65</sup>.



*Теорія «раціоналізованого парламентаризму» відображає практику юридичного примусу в системі парламентського правління для стабілізації уряду за відсутності міцної парламентської більшості.*

Узагальнення уявлень про формат діяльності парламентів дає можливість стверджувати не тільки про багатовимірність парламентаризму як явища, а й проблематичність однозначного визначення його змістовної сторони, ураховуючи, що парламентаризм набуває різних проявів у різних країнах або навіть може змінюватись у межах однієї країни за умов зміни історичної чи соціально-економічної ситуації.

Одна зі спроб визначити характерні прояви парламентаризму належить французькому досліднику Ж.Бурдо, який виокремлює такі типи парламентських держав відповідно до специфіки реального функціонування політичної системи:

- моністичний або «чистий» парламентаризм, який характеризується суверенною владою парламенту;
- дуалістичний парламентаризм, що передбачає на практиці два центри політичної влади – парламент і уряд;
- парламентське правління, що включає формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті та відповідальність уряду перед парламентом;
- кабінетне правління, для якого характерним є примат (переважання) влади уряду, перехід верховенства влади від парламенту до уряду та його голови<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: <https://studfile.net/preview/9207671/>;

<sup>66</sup> Burdeau G. Droit constitutionnel et institutions politique. 2-e ed. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1977. 690p.

Такий підхід виокремлює провідні, стверджені в межах західних демократій, виміри залучення парламентів до системи політичної влади. Специфікою підходу водночас є й визначення неоднозначних, стверджених у західній науковій думці тенденцій сприйняття парламентаризму – як форми влади або методу її здійснення. Так, у сучасній західній конституційній доктрині парламентаризм набуває як вузького, так і широкого тлумачення, де мова може йти про практику парламентської діяльності або систему політичної влади. На підтвердження останньому виступає включення до сфери аналізу парламентаризму (поряд із самим парламентом) й інших інститутів демократії – конституціоналізму, розподілу гілок влади, політичних партій, громадянського суспільства, що додає на сьогодні до широкого спектру наробок, орієнтованих на визначення як загальних, так і специфічних рис сучасного парламентаризму.



### **Контрольні питання та завдання до розділу**

1. До якого типу знань віднесено науку державного управління?
2. Що визначається суспільною потребою становлення парламентаризму як нового напрямку в публічному управлінні?
3. Що означає поняття «парламентаризм»?
4. Які етапи визнання нової теорії в науці?
5. Які етапи визнання пройшла теорія вітчизняного парламентаризму?
6. Що містить поняття «народне представництво»?
7. Які інституції містить система представницьких органів влади в Україні?
8. Що є відображенням природи представницьких органів влади?
9. Що таке суспільна потреба?
10. Що таке суспільний інтерес?
11. Якими критеріями зумовлюється природа представницьких органів влади?

12. Які вимоги висунула українська нація до політико-управлінської еліти в умовах війни з РФ? Коли і за яких обставин почали формуватися класичні теорії парламентаризму?
13. Які концептуальні підходи щодо парламентаризму сформувалися в межах наукових шкіл Великобританії на етапі XVII- XVIII ст.? У чому специфіка підходів до народного представництва Дж. Локка й Едмона Берка?
14. Чим характеризувалися підходи представників утилітаризму до тлумачення парламентаризму?
15. Які класичні концепції парламентаризму характеризують розвиток французької суспільно-політичної думки XVIII ст. – першої половини XIX ст.? Як тлумачилися ідеї народного представництва, народного суверенітету, депутатського мандату Ш. Монтеск'є, Е.Сієсом, Б.Констаном?
16. У чому специфіка й особливість підходів до ідеї народного представництва та розподілу гілок влади в поглядах батьків-засновників американської революції?
17. Як розглядаються проблеми парламентаризму та парламентської діяльності в сучасних теоретичних розробках західної науки? У чому полягає сутнісний вимір теорій «верховенства або суверенітету парламенту», «рівноваги влад» та «розподілу влад», «кабінетного правління», концепції «раціоналізованого» парламентаризму?
18. Що означає широкий і вузький вимір парламентаризму в інтерпретаціях сучасних західних дослідників?
19. Які специфічні риси характеризують підходи до інтерпретації парламентаризму українських вчених? У межах яких наукових напрямів здійснюється дослідження парламентаризму та парламентської діяльності?
20. Чому інтерпретацію парламентаризму як особливої системи публічного управління можна вважати об'єктивним підходом сучасної української науки державного управління?

21. Яке визначення парламентаризму як особливої системи публічного управління сформульоване в межах Наукової школи вітчизняного парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління і державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка?

**УВАГА**

### **Перелік тем круглих столів, дискусій**

1. Класичні та сучасні теоретичні підходи західної політичної думки до інтерпретації парламентаризму: особливості, тенденції реалізації в реальній практиці західних країн.

2. Британські наукові школи парламентаризму: особливості концептуальних підходів, вплив на формування та розвиток європейського й американського парламентаризму.

3. Розподіл влади як основа функціонування американської політичної системи: принципи і характер взаємовідносин законодавчої і виконавчої гілок влади США.

4. Українська політична думка про парламентаризм: особливості становлення, здобутки, перспективи розвитку.

5. Парламентаризм як особлива система публічного управління.

**УВАГА**

### **Перелік тематики магістерських робіт**

1. Класичні теорії як базова платформа розвитку західного парламентаризму.

2. Народне представництво в теоретичних розробках класиків європейського лібералізму.

3. Парламент у теоретичних підходах і практичних вимірах організації влади батьків-засновників американської конституції.

4. Британські наукові школи парламентаризму: ціннісні виміри для розвитку політичної системи в Україні.

5. Теорія та практика європейського парламентаризму: схожість і відмінність підходів.

6. Конгрес у системі стримування та протидія політичної влади США.

7. Практика «раціоналізованого» парламентаризму та стабілізаційні процеси парламентської діяльності в Україні: рівень і можливі сфери реалізації.

8. Українська політична думка щодо парламентаризму: становлення та тенденції розвитку.

9. Розвиток теорії парламентаризму в наукових дослідженнях із державного управління

10. Парламентаризм як особлива система публічного управління: теоретичні та практичні виміри.

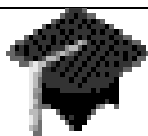


### Список рекомендованої літератури

1. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : **монографія** / авт.кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко, В.А.Гошовська та ін.. : за аг. Ред.. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.
2. Гошовська В. А. Парламентаризм : **підручник**. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
3. Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. Видавництво НАДУ, 2020. С. 91–96.
4. Гошовська В.А., Пашко Л.А., Даниленко Л.І. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму : Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип. 1. С. 31-42. ULR: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2019\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2019_1_6)
5. Місце парламенту в системі державного органу зарубіжних країн. ULR: [https://allref.com.ua/uk/skachaty/Misce\\_parlamentu\\_v\\_sistemi\\_derjavnoho\\_organu\\_zarubijnih\\_krayin](https://allref.com.ua/uk/skachaty/Misce_parlamentu_v_sistemi_derjavnoho_organu_zarubijnih_krayin)

6. Valentyna Goshovska, Volodymyr Kreidenko, Viktoriia Sychova, Ihor Reiterovych, Iryna Dudko. Strategic guidelines for the development of Ukrainian parliamentarism in the conditions of globalization. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, 2022, issue 12/02-XXVIII. P.198 – 202. [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A\\_34.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_34.pdf) (web of science)
7. Valeriia Golub, Volodimir Kozakov, Myroslav Kryshtanovych. Socio-Ecological Effect of Public Management of Green Development in the Context of the Philosophy of Modern Ecology.// DOI: <https://doi.org/10.24234/wisdom.v19i3.493>, WISDOM 3(19), 2021, 2021-09-25 (Scopus)

## РОЗДІЛ II. ПРОБЛЕМАТИКА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЯВИЩА



*Трансформація ідеї парламентаризму в політологічній науковій думці забезпечила розвиток науки про державну владу, державне управління, публічне управління, парламентаризм у публічному управлінні.*

### 2.1. Парламентаризм у системі державної влади

Проблематика парламентаризму як державно-політичного та соціально-правового явища набула своєї більшої ваги у політичній науці з початку ХХІ століття.

Це було пов'язано як із відносно швидким академічним конституюванням політології (зокрема, у 1903 році було створено Американську асоціацію політологів, а у 1949 році, за рішенням ЮНЕСКО –

Міжнародну асоціацію політичних наук), так і зі специфікою західної політичної традиції, згідно з якою питання публічного управління розглядалися виключно у контексті політичної науки.

Однак за останні два десятиліття ситуація суттєво змінилася.

По-перше, парламентаризм вже давно перетворився з теоретичної на цілком практичну й об'єктивну реальність функціонування системи публічної влади. Більше того, сьогодні парламент і парламентаризм є одними з основних атрибутів демократичної держави.

По-друге, в умовах глобальної кризи демократії саме парламентаризм виступає своєрідним гарантом ефективного демократичного представництва.

По-третє, зростає його роль як інституту публічного управління, який поєднує у собі представницьку та законодавчу влади в демократичному суспільстві, що набуває особливої актуальності на фоні зростаючих вимог громадян щодо їх залучення у процеси прийняття державно-управлінських рішень.

У науці публічного управління відбувається подальший розвиток теоретичних засад парламентаризму.

Так, розглядаючи парламентаризм як «універсальну цінність» представницької демократії, зазначаємо, що в сучасних умовах розвитку *парламентсько-президентської* форми правління в Україні, у суспільстві має бути сформована думка про те, що народне представництво, суверенітет народу, суверенітет парламенту – ці майже ідентичні поняття, системно висвітлюються не лише у галузі знань із політології, як це було до кінця ХХ ст., а й у галузі знань з публічного управління та адміністрування яка сформувалася на початку ХХІ ст. на тлі узагальнення думок про «державну владу багатьох» - поліархію, або публічну владу і демократію.

Тому важливим є визнання в державі концепції парламентаризму. Її наявність чи відсутність впливає на формування і становлення відповідної форми державного устрою.



*Наявність чи відсутність у державі концепції парламентаризму впливає на формування і становлення відповідної форми державного устрою.*

Так, наприклад, в Україні за період незалежності України, починаючи з 1999 року, кілька разів змінювалася Конституція і, відповідно, – форма державного устрою: з президентської форми правління на президентсько-парламентську та парламентсько-президентську.

З перших днів незалежності Україна була президентською республікою. У таких республіках, зазвичай, президентові надано велике коло повноважень, що зокрема передбачає поєднання в його руках повноважень глави держави та глави уряду.

Президент України, посада якого була запроваджена 05.07.1991 змінами до Конституції УРСР, згідно зі ст. 114-1 *був найвищою посадовою особою Української держави та главою виконавчої влади*. З 14.02.1992 статус Президента України визначено як *глава держави та глава виконавчої влади*.

Такий статус Президента України підтверджений 08.06.1995 ст. 19 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Президент пропонував для затвердження Верховною Радою кандидатуру Прем'єр-міністра, організовував і ліквідував міністерства, скасовував акти Кабінету міністрів, міністерств, надавав на розгляд Верховної Ради проект державного бюджету, призначав голову Фонду держмайна, призначав представників Президента в області, які були головами обласних державних адміністрацій.



З прийняттям Конституції України 28.06.1996 Україна за формою правління стала *президентсько-парламентською* республікою. У президентсько-парламентських республіках президент визначає кандидатуру глави уряду.

Президент України формально перестав бути главою виконавчої влади (ст. 102), однак залишив за собою право призначати за згодою парламенту Прем'єр-міністра (п. 9 ст. 106), а за його поданням призначати міністрів (п. 10 ст. 106), за Президентом також зберігалося право скасовувати акти Кабінету Міністрів (п. 16 ст. 106).

Президент втрачав право одноосібно призначати голів місцевих державних адміністрацій, призначав їх за поданням Прем'єр-міністра (п. 10 ст. 106).

Законом від 08.12.2004, який набрав чинності 01.01.2006, було внесено зміни до Конституції України, у результаті чого українська форма правління зазнала нових змін, що скорочували повноваження Президента. Україна стала *парламентсько-президентською* республікою, у якій ініціатива визначення кандидатури глави уряду належить парламенту (парламентській коаліції).

Парламентська коаліція визначає особу Прем'єр-міністра і подає його Президентові України, а той, у свою чергу, ще раз вносить кандидатуру Прем'єр-міністра для затвердження у парламент. Президент не вносить на розгляд до парламенту кандидатури міністрів, замість нього це робить визначений парламентською більшістю Прем'єр-міністр (за винятком міністра оборони, міністра закордонних справ).

Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 Закон від 08.12.2004 визнано неконституційним і Україна знову стала *президентсько-парламентською* республікою.

Законом від 21.02.2014, який набрав чинності 02.03.2014, відновлено дію окремих положень Конституції України, у результаті чого в Україні повернуто *парламентсько-президентську* форму правління.

Таким чином, в Україні на фоні переходу від авторитаризму до демократії відбулись такі зміни форм правління:

Період	Форма правління
24.08.1991 – 28.06.1996	президентська республіка
28.06.1996 – 31.12.2005	президентсько-парламентська республіка
01.01.2006 – 30.09.2010	парламентсько-президентська республіка
30.09.2010 – 01.03.2014	президентсько-парламентська республіка
02.03.2014 – до сьогодні	парламентсько-президентська республіка

У цьому контексті проаналізовано діяльність Президентів України, спрямовану на зміну Основного закону держави.

Зазначаємо, що станом на 2022 рік Конституцію України змінювали у 2004, 2010, 2011, 2013, 2014, 2016, 2019 /двічі/ роках.

Розглянемо їх більш детально.

*Леонід Кучма, 2000, 2003, 2004 рр.*

Першу спробу змінити Конституцію ініціював Леонід Кучма. 15 січня 2000 року він підписав указ щодо проведення референдуму, а вже 16 квітня пройшло голосування. На референдум винесли чотири питання:

- про право Президента розпустити Верховну Раду, якщо протягом місяця не була сформована коаліція або протягом трьох місяців не був затверджений бюджет («за» – 85,9% українців);
- позбавлення народних депутатів недоторканності («за» – 90,2% українців);
- скорочення кількості нардепів з 450 до 300 («за» – 91,1%);
- запровадження двопалатного парламенту («за» – 82,9%).

Хоча громадяни підтримали зміни до Конституції, їх не підтримали у парламенті. Відповідно, вони і не були внесені в Основний Закон.

Ще один проєкт змін до Конституції Л.Кучма вніс до парламенту в червні 2003 року, але відкликав його після того, як народні депутати направили законопроект до Конституційного суду.

8 грудня 2004 року Верховна Рада проголосувала за зміни, які обмежили повноваження президента та розширили повноваження парламенту. Так Україна стала парламентсько-президентською країною.

*Віктор Ющенко, 2007 рік.*

27 грудня 2007 року згідно з указом Президента Віктора Ющенка було створено «Національну конституційну раду». Вона повинна була підготувати концепцію поновлення Конституції. У серпні 2008 року Ющенко підписав указ про обговорення конституційної реформи народом. Однак змін не відбулося.

*Віктор Янукович, 2010 рік.*

30 вересня 2010 року у часи президентства Віктора Януковича Партія регіонів ініціювала перегляд конституційності реформи 2004 року. У підсумку Конституційний суд скасував Конституцію 2004 року і повернув Конституцію 1996 року. КСУ дійшов висновку, що перед голосуванням за Конституцію 2004 року, в проєкт закону були внесені зміни, які не пройшли експертизу у Конституційному суді. Тим самим КСУ повернув країну до президентсько-парламентської форми правління, і повернув президенту частину повноважень.

*Парламент, 2014 рік.*

21 лютого 2014 року Верховна Рада України проголосувала за відновлення Конституції 2004 року. Тоді було встановлено, що рішення КСУ 2010 року ухвалювалося без парламентського голосування та суперечило положенням Конституції.

*Петро Порошенко, 2015, 2016, 2019 рр.*

2 липня 2015 року Петро Порошенко вніс на розгляд парламенту законопроект про внесення змін до Конституції в частині децентралізації. Проєкт закону ухвалили в першому читанні.

У липні 2016 року Рада ухвалила Закон «Про судоустрій і статус суддів». Так само були прийняті інші закони в рамках судової реформи. Вони передбачали:

- створення Вищої ради правосуддя, яка буде здійснювати відбір суддів для всіх судів країни;
- переатестацію всіх суддів України;
- позбавлення недоторканності суддів, згоду на їх арешт буде давати Вища рада правосуддя;
- трирівневу судову систему: суди першої інстанції, апеляція і Верховний суд.

У 2018 році П. Порошенко вніс проєкт змін до Конституції, який передбачав закріплення європейського та євроатлантичного курсу країни. У лютому 2019 року Верховна Рада ухвалила його. У Конституції було закріплено положення «європейської ідентичності українського народу і незворотності європейського і євроатлантичного курсу України», а президент став гарантом реалізації цього курсу.

*Володимир Зеленський, 2019 – до сьогодні:*

- скасування недоторканності народних депутатів (фактично мова йде про законопроект П.Порошенка, однак його ухвалили вже за президентства В.Зеленського);
- зміни до Конституції щодо децентралізації влади (запровадження інституту префектів, запровадження нового переліку адміністративно-територіальних одиниць (громада, округ, область), закріплення права місцевих жителів на зміну кордонів і перейменування населених пунктів, закріплення права громади на самоврядування шляхом виборів і місцевих референдумів). Зазначений проєкт був відкликаний Президентом через критику.

12 червня 2021 року В. Зеленський підписав Указ № 231/2021 «Про Стратегію розвитку системи правосуддя і конституційного судочинства на 2021-2023 роки». Стратегія визначає основні принципи та напрями розвитку системи правосуддя з урахуванням кращих міжнародних практик. У документі позначені пріоритети вдосконалення законодавства про судоустрій, статус суддів, судочинство й інші інститути правосуддя, а також

впровадження невідкладних заходів щодо поліпшення діяльності правових інститутів.

Як бачимо, здебільшого всі зміни до Конституції України були спрямовані на усунення наявних недоліків, однак вони часто породжували і нові проблеми.



*Показово, що всі зміни до Конституції України (крім змін у 2014 році) були ініційовані Президентом, а не парламентом.*

При цьому президенти часто зловживали своїм правом вносити до Верховної Ради України законопроекти щодо змін до Конституції; неодноразово створювали центри розроблення конституційної реформи поза стінами Парламенту, наприклад, Комісію з питань правової реформи В. Зеленського (з 2019 р.) чи Конституційну комісію П. Порошенка (2015-2019 рр.).

Процес реформування фактично є закритим для суспільства. Конституційні зміни готуються без публічних обговорень, депутати та громадськість дізнаються про їх зміст уже після офіційного внесення до Верховної Ради.

Так, з 2014 р. були підготовлені 11 законопроектів щодо змін до Конституції. Більшість із них мали суттєві юридичні вади чи спричиняли значний суспільний резонанс, через що їх відкликали, або ж Верховна Рада відкладала їх розгляд на невизначений час.

Однак, ключовими проблемами Конституції України залишаються:

- нечіткі та подекуди суперечливі положення Конституції спричиняють конфлікти між різними владними інституціями, які найбільш яскраво проявляються в трикутнику “Президент – Кабінет Міністрів – Парламент”;
- Конституція України фактично закладає конфлікт між Президентом і Урядом, апогеєм чого було відкрите протистояння В. Ющенка та Ю. Тимошенко у 2008–2009 рр.;

- повноваження Кабінету Міністрів частково перебирають Офіс Президента та Рада національної безпеки й оборони, хоча їх статуси та повноваження не визначені в Конституції;
- Конституція визначає повноваження Кабінету Міністрів нелогічно, несистемно та непослідовно (зокрема не акцентує на основному завданні КМУ – формуванні політики розвитку держави в усіх сферах);
- деякі положення Конституції дають змогу Президентові втручатися в законодавчий процес для досягнення власних політичних цілей і зловживати правом вето.

Як *висновок* зазначимо, що незважаючи на політичні коливання в державі, все ж в Україні відбулася важлива зміна управлінської парадигми, яка лежить у площині відмови України від принципу повновладдя парламенту та прийняття принципу поділу влади.

Це, у свою чергу, засвідчує про визнання політичною та науковою елітою як класичних теорій *конституціоналізму й поділу влади*, так і віковичної традиційної основоположної *теорії народного представництва*, без якої неможливе функціонування будь-якої демократичної держави.

## **2.2. Парламентаризм як категорія конституційного права**

Парламентаризм, відповідно до базових засад теорії держави і права, визначається як інститут, принцип демократії, основна засада правової держави, основний принцип теорії суверенітету. Держава на конституційному рівні закріпила такі інститути та принципи демократії, що мають загальнолюдську цінність – це парламентаризм; поділ влади; економічний, політичний та ідеологічний плюралізм; особисті й політичні права та свободи людини і громадянина; право вільного звернення до суду тощо<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН



Принцип парламентаризму визначається як основна засада правової держави та теорії суверенітету.

Концептуальні засади теорії про суверенітет є прогресивними і демократичними. Вони ґрунтуються на принципах парламентаризму та поділу влади у державі, тобто базуються на основних засадах правової держави<sup>68</sup>.



*Отже доцільно констатувати, що парламентаризм визначається як принцип, без якого неможливо говорити про наявність правової держави, демократії, суверенітету.*

Тобто констатація всіх названих явищ має сенс лише тоді, коли на практиці реалізується принцип парламентаризму.

Найбільш повно розуміння парламентаризму визначається у базових засадах конституційного права.



*Проаналізувавши доробки видатних українських учених-конституціоналістів, слід зазначити, що поняття «парламентаризм» безпосередньо знаходить своє відображення у конституційному праві на правах самостійного інституту і, зокрема, його структурного елементу – конституціоналізму.*

Так, поняття парламентаризм<sup>69</sup> науковці (Козюбра М.І., Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Мелешевич А.А. та ін.) визначають як складника поняття конституціоналізму. Найпоширенішим, на їхню думку, є класичне визначення конституціоналізму як теорії та практики обмеження державної влади (державного правління) в інтересах громадського спокою (громадянського суспільства), захисту прав і свобод людини від державного

України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с. С. 86

<sup>68</sup> Теорія держави і права: підручник за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с. С. 116.

<sup>69</sup> Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри. / Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, А.А. Мелешевич. К.: Ваіте. 2021. 528 с. С. 20.

свавілля<sup>70</sup>. При цьому, парламентаризм, разом із розподілом влади, виборчою системою, місцевим самоврядуванням, є формою обмеження (самообмеження) державної влади, який є здатним запобігти узурпації публічної влади й безвідповідальності перед індивідами та суспільством<sup>71</sup>, а також наявним судовим конституційним контролем як гарантією обмеження публічної влади й забезпечення прав і свобод людини<sup>72</sup>.

Отже, виходячи з того, що ідея *конституціоналізму полягає у обмеженні державної влади*, саме парламентаризм разом з іншими інститутами держави, має забезпечити та запобігти її узурпації та відсутності відповідальності перед суспільством і його представниками.

Про що йдеться і який сенс вкладається в це поняття?

Поняття «парламентаризм» вчені Ковалів М.В., Гаврильціва М.Т., Бліхар М.М. визначають як інститут конституціоналізму, складника теорії та практики конституційного будівництва, яке формує найважливіші суспільні й державні інститути. Водночас наголошують, що парламентаризм поряд із теорією розподілу влад, проголошенням прав і свобод громадян, є надбанням цивілізації та одним з основних інститутів у межах генерального конституційного інституту основ організації та функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування поряд з інститутом президента, конституційної юстиції, виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо<sup>73</sup>. Тобто, певною мірою ототожнюють його з інститутом законодавчої влади. Проте, на нашу думку, він є більш широким і впливає на всі визначені вище інститути, що буде доведено нижче.

Відомий учений-конституціоналіст Майданик О.О.<sup>74</sup> акцентує увагу на розумінні поняття «парламентаризм» як інституту конституційного права,

---

<sup>70</sup> Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм. К.: Юрінком Інтер, 2010. 560 с. С. 73.

<sup>71</sup> Мала енциклопедія етнодержавознавства. К.: Генеза, Довіра. 1996. 942 с. С. 244.

<sup>72</sup> Савчин М. Конституціоналізм і природа Конституції: наукове видання. Ужгород: Ліра, 2009. 372 с. С. 19, 23.

<sup>73</sup> Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М. К64 Конституційне право України: Навчальний посібник. Львів: ТОВ «Ліга-прес». 2014. 402 с. С. 26.

<sup>74</sup> Майданик О.О. Конституційне право України: навч. посіб. К: Алерта. 2011. 380 с. С. 212.



вважаючи його, поряд із парламентом, невід'ємною складовою частиною політичної системи сучасних демократичних країн.



*Парламентаризм поряд із парламентом є невід'ємною складовою частиною політичної системи сучасних демократичних країн.*

Якими ж характеристиками має бути наділений такий інститут, як парламентаризм?

Науковці визначають такі його характерні ознаки:

- по-перше, це наявність парламенту – органу, якому притаманні чітко визначені функції та не лише законодавчі;
- по-друге, наявність принципу поділу влади і його неодмінне та чітке дотримання всіма органами держави, з метою недопущення її узурпації;
- по-третє, втручання інших гілок влади у сфери, що становлять прерогативу законодавчої влади, слід розглядати та трактувати як прагнення знищити парламентаризм, що найчастіше можна спостерігати з боку органів виконавчої влади.

Аналіз наукових поглядів дозволяє говорити, що *парламентаризм* – це:

- інститут конституціоналізму, форма обмеження державної влади (державного правління) в інтересах громадського спокою (громадянського суспільства), захисту прав і свобод людини від державного свавілля; надбання цивілізації у сфері конституційного будівництва;
- один з основних інститутів у межах генерального конституційного інституту основ організації і функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, фактично ототожнений із інститутом законодавчої влади.

Поряд із парламентом парламентаризм є складником політичної системи сучасних демократичних країн.

Зазначене як демократичні засади функціонування суспільства передбачає наявність таких *характерних ознак парламентаризму*:

а) наявність парламенту, а скоріше представницького органу, який займає пріоритетне становище серед інших органів держави, здійснює захист прав і свобод людини та громадянина й законодавчу функцію, інші виключні, належні тільки парламенту функції;

б) чіткий розподіл влади із пріоритетом законодавчої та чітким обмеженням узурпації влади, особливо з боку виконавчої влади, з метою її обмеження, фактично контроль парламенту за виконавчою владою у такому сенсі;

в) обмеження державної влади, попередження її узурпації;

г) угода із суспільством, засіб налагодження діалогу через наявність ефективного парламенту, здатного дійсно виконувати поставлені законодавчі та парламентські контрольні функції у системі державної влади;

д) реалізація інтересів громадян через прийняття законодавства, яке відображає реальні потреби суспільства;

е) здійснення функції захисту прав і свобод людини та громадянина шляхом ефективного здійснення повноважень Омбудсмена.



Парламентаризм – *система державної влади, яка, зокрема, характеризується наявністю виключної ролі парламенту як представницького органу інтересів різних верств суспільства й інституту, що гарантує обмеження узурпації влади у державі шляхом реалізації своїх виключних функцій.*

Уточнимо основні засади державної влади та системи «стримування і противаги» її гілок.

### ***Державна влада***

Відповідно до згаданих норм Конституції України народ є джерелом влади. Проте, застосовуючи механізм **передачі влади шляхом виборів**, безпосередньо владу в державі здійснює апарат управління, який формується в установленому порядку.

Так, відповідно до основних засад учення про державу, визначених у теорії держави та права, основними характеристиками держави є саме наявність державної влади й апарату управління.

Основним Законом України у ст. 5 гарантовано здійснення влади народом також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади й органи місцевого самоврядування.

Найбільш впливовою в суспільному процесі є державна влада, тобто такий вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, тобто здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей, а також діяльність об'єднань, що розташовані на її території<sup>75</sup>.

Можна виділити ознаки державної влади відповідно до теорії держави та права:

- а) у кожній країні існує тільки одна державна влада;
- б) державна влада поширюється на всіх членів суспільства;
- в) встановлює загальнообов'язкові для всього населення правила поведінки – юридичні (правові) норми;
- г) державна влада може вирішувати загальносуспільні проблеми;
- д) має у своєму розпорядженні спеціальний апарат (механізм) для здійснення своїх завдань і функцій<sup>76</sup>.

Крім того, державна влада характеризується суверенністю (суверенітетом), що означає її верховенство, повноту, неподільність, самостійність, незалежність від влади будь-якої організації (або особи) і у самій країні, і за її межами.

*Державна влада* поділяється традиційно на законодавчу, виконавчу та судову й у державі встановлюється механізм системи стримань і противаг, з метою встановлення балансу влад і найоптимальніші форми взаємодії. В Україні також діє *інститут президентства* саме з метою оптимізації концепції розподілу влад та балансування різних її частин, зменшення

---

<sup>75</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 268 с. С. 35.

<sup>76</sup> Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с. С. 38.

впливу виконавчої її гілки, обмеження узурпації, що і є одним із основних складників парламентаризму.

Щодо обов'язку реалізації *принципу розподілу влад* у державі визначено у висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії), що принципи «поділу влади» та «балансу влади» вимагають, щоб три функції демократичної держави не були зосереджені в одній гілці влади, а повинні бути розподілені серед різних державних інститутів<sup>77</sup>

Отже, можна визначити основні ознаки реалізації державної влади *за умови наявності парламентаризму* в державі:

- а) формування державної влади як похідної від влади народу;
- б) передача влади представницькому органу шляхом проведення виборів;
- в) створення апарату управління за участі такого органу держави;
- г) закріплення у конституційних засадах принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову;
- д) запровадження системи стримань і противаг як балансу влад щодо попередження її узурпації, з пріоритетною роллю законодавчої влади як представницького органу інтересів народу.



*Недопущення узурпації влади є одним із засадничих принципів реалізації парламентаризму в державі.*

### ***Узурпація обмеження державної влади***

Логічно говорити про наявність парламентаризму виключно у формі держави, де існує реальне обмеження державної влади, її розподіл і баланс влад, що гарантує наявність системи, яка так і *називається «система стримувань і противаг»*.

---

<sup>77</sup> Висновок про співвідношення повноважень у конституції та законодавстві Князівства Монако, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право» від (Венеційською Комісією) на 95-му пленарному засіданні 14-15 червня 2013 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text>

Виходячи з назви, вона сама за себе говорить про необхідність владу стримувати та протиставляти одна одній, з метою встановлення механізмів впливу та контролю однієї гілки над іншою.

В умовах парламентаризму реалізація функції стримування надається парламенту через реалізацію ним контрольних повноважень, визначених у конституційних засадах відповідної держави.

У ст. 5 Конституції України записано, що право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові й не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу.

Питання щодо недопущення узурпації влади, розподілу повноважень серед гілок влади та державних органів, взаємодія органів державної влади, балансу влади, його змісту і призначення визначені у таких рішеннях Конституційного Суду України: від 18.11. 2004 року № 17-рп/2004, від 05.10.2005 № 6-рп/2005; від 01.04.2008 № 4-рп/2008; від 13.06.2019 № 5-р/2019; від 16.12.2019 року № 7-в/2019; від 28.08.2020 № 9-р/2020 тощо.

1. Державна влада є похідною вторинної від установчої влади народу, народ здійснює владу через органи державної влади, і саме народ може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені (рішення КСУ від 13.06. 2019 № 5-р/2019)<sup>78</sup>.

2. Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати та змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами (там само).

3. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, зокрема усунення народу від реалізації його права визначати та змінювати конституційний лад в Україні (там само).

---

<sup>78</sup> Рішення КСУ від 13.06.2019 № 5-р/2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>

4. Будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати та змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (рішення КСУ № 5-рп/2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг))<sup>79</sup>.

5. Узурпація державної влади є неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо (рішення КСУ № 6-рп/2005 від 05.10.2005 (справа про здійснення влади народом))<sup>80</sup>.

У свою чергу, змістом правовідносин щодо недопущення узурпації державної влади, її суб'єктно-об'єктним складом є:

а) суб'єкт – держава та її органи (державної влади, органи місцевого самоврядування,) або посадові особи, окремі громадяни чи їх об'єднання тощо;

б) об'єкт – державна влада, тобто влада держави, її суверенітет, повноваження щодо прийняття рішень;

в) зміст – привласнення; захоплення державної влади; концентрація владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади;

г) права вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений Конституцією України, зокрема усунення народу від реалізації його права визначати та змінювати конституційний лад в Україні.

*Гарантіями недопущення узурпації влади можна визначити такі:*

а) принцип здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову, яка покликана, перш за все, забезпечувати права та свободи людей; обов'язок органів держави у спосіб і в межах, визначених Конституцією України;

---

<sup>79</sup> Рішення КСУ № 5-рп/2019 від 13.06.2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>

<sup>80</sup> Рішення КСУ № 6-рп/2005 від 05.10.2005 (справа про здійснення влади народом) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>

б) наявність системи взаємних стримувань і противаг, яка має на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади, а також забезпечує стабільність конституційного ладу;

в) передбачає взаємодію органів, ефективність реалізації повноважень із метою підтримання громадського миру та злагоди у державі;

г) відсутність конкуренції органів і наділення їх невластивими повноваженнями;

д) розподіл повноважень, перш за все, покликаний забезпечувати права та свободи людини;

е) не суміщення не належних певним органам державної влади функцій, які їм не належать відповідно до норм Конституції України.

Як *висновок* можна зазначити, що парламентаризм у комплексному зв'язку всіх його характерних ознак є гарантією недопущення узурпації державної влади й ефективної реалізації державними органами *головної функції держави* щодо захисту прав і свобод громадян.

### **2.3. Парламентаризм у системі управлінських функцій держави**

Роль парламентаризму в системі управлінських функцій держави у широкому контексті можна розглядати у двох основних аспектах:

- *по-перше*, на рівні норм і правил (їх фіксації або виключенні);

- *по-друге* – на організаційному рівні – за рівнем відносин, передусім – відповідно взаємовідносин з органами влади, а також із різними соціальними групами та категоріями громадян.

У перехідному суспільстві відбувається трансформація інститутів, змінюється інституціональна стабільність – як реакція на потреби розвитку держави та суспільства, подолання ригідності інститутів, які вже не можуть належним чином реагувати на зовнішні та внутрішні виклики або кризові ситуації.



Питання успішного розвитку перехідних держав безпосередньо пов'язано з їх інституційною сталістю, спроможністю відповідати на зовнішні та внутрішні виклики. У цьому контексті, один із авторів системного аналізу та науки кібернетики У. Єшбі, обґрунтував *принцип необхідної різноманітності*, відповідно до якого керівна система, якщо прагне бути результативною, повинна бути не менш різноманітною, ніж та, якою керують.

Отже, для розвитку інститутів потрібні нові суб'єкти інституціональних змін, а також, нові форми громадянської участі. Відповідно, функціонально змінюється імператив і вимоги до сучасного парламентаризму в системі управлінських функцій держави, адже він повинен (на основі партисипативних принципів і підходів) синтезувати зусилля держави (управлінців – професіоналів) й інститути громадянського суспільства. Таким чином, парламентаризм все більше починає виконувати функцію *суспільно-політичної координації*, разом із класичною системою державного менеджменту.

Управління як одна з форм суспільної діяльності передбачає реалізацію *чотирьох провідних (класичних) функцій*, які постійно впроваджуються у життя, та п'яту – непостійну функцію.

*Перша* постійна провідна функція управління – прогнозування та планування. Прогноз у системі управління – це спроба врахувати комплекс змінних факторів, що впливають на розвиток системи управління, для оперативного, тактичного та стратегічного планування перспектив розвитку цієї системи, яка спроможна задовольняти ті чи інші потреби суспільства або його окремих прошарків. Планування – це цілевказівник (визначення кінцевих результатів управління та шляхи їх досягнення) і таймер (строки й етапи досягнення визначених результатів) для прийняття управлінських рішень. Воно корегується практикою їх реалізації. Управлінські рішення – це визначення способів, методів і ресурсів досягнення запланованої мети.

*Друга* постійна провідна функція управління – організаційна. Вона передбачає організацію, структурування та спрямування трудових ресурсів (персоналу) на досягнення запланованих цілей, раціональне та планове



використання матеріальних і фінансових ресурсів. Ця функція має й іншу назву – адміністрування, адже воно передбачає реалізацію організаційної функції.

*Третя* постійна провідна функція управління – облік і контроль. Облік передбачає те, щоб керівництво орієнтувалось у питанні планового використання та достатності в конкретний період трудових, матеріальних, фінансових ресурсів, спрямованих на досягнення управлінських цілей. Провідна мета контролю – визначення помилок у плануванні для досягнення визначених управлінських цілей або помилок і відхилень від плану діяльності системи, якою керують, для вчасного їх виправлення шляхом прийняття проміжного, додаткового, коригуючого управлінського рішення.

*Четверта* постійна провідна функція управління – мотивація. Вона спрямована на формування комплексу стимулів для працівників в аспекті їхньої зацікавленості у досягненні раціонального, якісного й ефективного запланованого результату управління.

*П'ята* непостійна, етапна провідна функція управління – регулювання, яка спрямована на формалізацію управлінських рішень для надання імпульсу реалізації чотирьох постійних функцій управління.

Розглянемо *першу частину першої провідної та постійної функції публічного управління, до якої дотичним є сучасний парламентаризм*. Маємо на увазі функцію **прогнозування**.

Зазначимо, що прогнозування у системі публічного управління зумовлене необхідністю формування раціональної стратегії та тактики управління, впливу на політичні, соціально-економічні й гуманітарні процеси, які відбуваються у суспільстві. Воно є провідною умовою та базою стратегічного планування. Завдяки цьому прогнозування є більш складна для реалізації функція, ніж планування, адже вона оперує багатьма змінними факторами в умовах невизначеності та надає плановикам аналітичний фактаж для планування. Прогнозування – більш творчий процес у системі управління, ніж планування. *Парламентаризм дотичний саме до соціально-економічного та політичного прогнозування.*

Сутність *соціально-економічного та політичного прогнозування* полягає у науково-аналітичному обґрунтованому передбаченні динаміки та структури економічних, соціальних, політичних явищ і процесів, які мають альтернативний, імовірнісний характер і проявляються на національному, регіональному, галузевому й інших рівнях. Метою такого передбачення є підвищення якості рішень, уникнення помилок під час розробки проектів короткострокової і довгострокової відповідної публічної політики.

Поряд із цим, необхідно зазначити, що соціально-економічне прогнозування – це наукова дисципліна, яка вивчає основні підходи до розробки прогнозів розвитку національної економіки та соціальної сфери, ґрунтується на науковому пізнанні соціально-економічних явищ і використанні всієї сукупності методів, засобів і можливостей прогностики<sup>81</sup>.

Соціально-економічне прогнозування передбачає розробку й обґрунтування можливих варіантів очікуваних змін у соціально-економічних і політичних сферах суспільного життя та їх наслідків під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Саме тому, прогнозування є підготовчим складником функцій публічного управління соціально-економічними та політичними процесами, що передбачає постановку та вирішення завдань прогнозування у комплексі з усіма попередніми функціями шляхом розробки відповідних технологій їх виконання<sup>82</sup>.

Основний принцип соціально-економічного та політичного прогнозування у сфері парламентаризму є *альтернативність* на основі змагальності різних політичних сил і течій, представлених у законодавчому органі влади, а також *лобізму інтересів* різних прошарків суспільства.

Законодавчою базою, зокрема для соціально-економічного прогнозування в Україні, є Конституція України<sup>83</sup>, Закон України «Про державне прогнозування та

---

<sup>81</sup> Пілько А.Д. Прогнозування соціально-економічних процесів : конспект лекцій. Івано-Франківськ: 2017. 83 с. С. 9

<sup>82</sup> Там само. С.17

<sup>83</sup> Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

розроблення програм економічного і соціального розвитку України»<sup>84</sup>, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти.

Науковці тлумачать поняття «*політичний прогноз*» як імовірнісне науково обґрунтоване судження про можливі стани об'єкта у майбутньому розвитку політичних подій для пошуку альтернативних шляхів вирішення проблем, які ними можуть генеруватися.

Найважливішим завданням політичного прогнозування є виявлення перспективних політичних проблем і найліпших шляхів їх вирішення в інтересах оптимізації управління політичними процесами та передбачення тих чи інших політичних подій<sup>85</sup>.

Важливу роль у складанні політичних прогнозів відіграють дослідження громадської думки, соціологічні опитування. Їх результати опрацьовують політичні аналітики, які безпосередньо здійснюють політичне прогнозування, консультування, які становлять основу прийняття політичних рішень як на рівні політичної сили, так і на рівні публічного управління, а також будь-якої управлінської структури.

На основі соціально-економічних і політичних прогнозів реалізується планування діяльності управлінських систем. Саме зміст планів є базою для прийняття управлінських рішень. Строковість управлінських рішень обумовлюється строковістю планування, тобто тактичне (короткострокове), оперативне (середньострокове) та стратегічне (довгострокове) планування та відповідні управлінські рішення.

Цікавим є те, що чим довгостроковіше управлінське рішення, тим більше воно відповідає планам (за рідкими винятками, зокрема хід сучасної українсько-російської війни). Тут потрібно зазначити, що такі докорінні відмінності між стратегічним, а подекуди й оперативними планами та управлінськими рішеннями,

---

<sup>84</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 07.08.2022 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

<sup>85</sup> Ващенко К. Роль політичного прогнозування у формуванні стратегічних засад суспільного розвитку. Український науковий журнал «Освіта регіону». 2008. №1-2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/9>

зумовлені неякісним і помилковим прогнозуванням, що стає базою відповідного планування та прийняття управлінських рішень.

Потрібно зазначити, що багато науковців вважають, що спочатку відбувається планування управлінської діяльності, а лише потім прогнозування. Це докорінна **методологічна помилка**.



Планування, яке не опирається на якісне прогнозування, завжди зазнає невдачі у реалізації управлінських рішень.

Отже, управлінські рішення у системі парламентаризму приймаються у вигляді законів і постанов вищого законодавчого органу держави.

Законодавча діяльність парламенту планується, навіть з урахуванням розгляду та ухвалення лобістських законопроектів. Законодавчі плани формуються внаслідок законотворчої діяльності депутатів у парламенті. Ці плани складаються внаслідок нагальних соціально-економічних і політичних потреб, які формуються в суспільстві, а також лобізму інтересів певних прошарків суспільства.

Яскравий приклад прогностичної та планової діяльності парламенту є його *бюджетна діяльність*, тобто процес розгляду і прийняття державного бюджету.

Державний бюджет усіх рівнів, зокрема і з бюджетами всіх суб'єктів місцевого самоврядування – зведений бюджет – прогнозує і планує уряд, адже саме він повинен буде його виконувати як закон. Починається процес складання зведеного бюджету шляхом складання проектів бюджетів усіх рівнів.

Кабінет Міністрів України формує прогноз державного бюджету на два роки, який подається до ВР України. Окремо прогнозуються показники державного бюджету на наступний рік, де визначаються:

- розпорядники бюджетних коштів;
- напрями бюджетних призначень і асигнувань;
- державні програми, які фінансуються з державного бюджету.

В Україні прогнозний проект державного бюджету у вигляді бюджетної декларації подається до ВР України до 1 червня року парламенту, який має її затвердити. Бюджетна декларація – це документ про результати прогнозування змісту майбутнього бюджету й індикативних його цифр на два роки (у деяких країнах (Франція, Китай) бюджет на п'ять років). Народні депутати, комітети протягом 10 днів розробляють свої пропозиції щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації. До 15 вересня КМ України повинен подати на попередній розгляд до ВР України проект державного бюджету.

За чинним законодавством України ВР України повинна розглянути, обговорити, внести зміни та доповнення до проекту бюджету та прийняти його у формі закону до 15 грудня (на практиці бюджетний процес (термін його проведення) парламентарями порушується).



Бюджетний процес у парламенті – яскравий приклад реалізації парламентаризмом управлінської функції, до якої належить функція прогнозування і планування функціонування публічної влади, зокрема в Україні.

Другу постійну провідну управлінську парламентську функцію – *організаційну (адміністративну)*, яку ще називають державотворчою та установчою (участь у формуванні виконавчих і судових органів) реалізує керівництво парламенту за допомогою їх секретаріатів, Апарату ВР України та керівництва парламентських комітетів.

Доречно підкреслити, що державотворча й установча функції – це функції ВР України, а її суто управлінські функції – організаційні, які за змістом є значно ширші. Саме вони організують поточну та довгострокову діяльність парламенту. Провідним документом, який регламентує та спрямовує організаційну діяльність у ВР України, є Регламент ВР України<sup>86</sup>.

Організаційну функцію ВР України здійснюють його керівні й адміністративні структури. Секретаріат Голови ВР України складається з:

<sup>86</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 07.08.2022 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

Керівника Секретаріату, його Заступника та 9 радників. Секретаріат Першого Заступника та Заступника Голови ВР України складається лише з їх керівників<sup>87</sup>.

Апарат ВР України, який діє на підставі Положення,<sup>88</sup> забезпечує ведення бази даних нормативно-правової інформації «Законодавство України», яка містить еталонні електронні тексти оригіналів нормативних актів.<sup>89</sup> Його очолює керівник, якого призначає ВР України за поданням Голови ВР України. Крім наукового, правового, документального Апарат здійснює й організаційне забезпечення діяльності ВР України.



До **організаційної функції** Апарату ВР України належать 27 напрямів діяльності:

- 1) організаційно забезпечує реалізацію ВР України своїх конституційних повноважень;
- 2) реєструє законопроекти, законодавчі ініціативи, веде їх базу даних, реєструє і контролює проходження законопроектів у комітетах та інших органах ВР України;
- 3) готує проекти перспективних і поточних планів законопроектної роботи ВР України, проекти порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань сесії ВР України, аналітичні матеріали про стан їх реалізації;
- 4) забезпечує діяльність і взаємодію комітетів ВР України, надає їм організаційно-інформаційну та консультативно-методичну допомогу у процесі розробки й опрацювання законопроектів;
- 5) здійснює організаційно-методичне забезпечення роботи депутатських фракцій (депутатських груп);
- 6) сприяє налагодженню взаємодії щодо законопроектної роботи комітетів і депутатських фракцій з Офісом Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, НБУ, міністерствами, іншими ЦОВВ, науковими та громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування;
- 7) надає консультативну та організаційну допомогу народним депутатам України, комітетам у виконанні планів законопроектної роботи, доопрацюванні законопроектів;
- 8) здійснює методичне й організаційне забезпечення підготовки та проведення пленарних засідань ВР України, засідань комітетів;
- 9) забезпечує народних депутатів України законопроектами й інформаційними матеріалами з питань, які вносяться на розгляд ВР України;
- 10) веде облік та узагальнення пропозицій і зауважень, висловлених під час обговорення законопроектів, а також пропозицій і зауважень, що надходять до проектів законодавчих актів;
- 11) здійснює забезпечення спільно з відповідними комітетами, депутатськими фракціями (депутатськими групами) підготовки "години запитань до Уряду" та парламентських слухань у ВР України;
- 12) організовує систему навчання, стажування та підвищення кваліфікації народних депутатів України і працівників Апарату, забезпечує взаємодію із закладами освіти та науки;
- 13) здійснює взаємодію з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування у підготовці питань, що вносяться на розгляд ВР України та її органів;


<sup>87</sup> Секретаріат Голови Верховної Ради України. URL: <http://dovidka.com.ua/user/?code=501444>

<sup>88</sup> Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної ради України від 20.11.2014 р. № 734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#n9>

<sup>89</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 07.08.2022 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

	<p>14) надає організаційно-методичну допомогу місцевим органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України і виборів депутатів місцевих рад, а також готує та узагальнює інформацію про їх результати;</p> <p>15) веде автоматизовану систему "Адміністративно-територіальний устрій України";</p> <p>16) надає методичну допомогу територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, організовує облік даних про їх кількість і склад;</p> <p>17) готує відповідні аналітичні матеріали про стан виконання доручень, що містяться в актах ВР України та її органів;</p> <p>18) організовує контроль за додержанням термінів розгляду запитів народних депутатів України та виконанням доручень, що містяться в актах ВР України;</p> <p>19) організаційно забезпечує проведення у ВР України нарад, зустрічей та інших заходів;</p> <p>20) організовує прийом громадян, розгляд поданих ними до ВР України та її органів пропозицій, заяв і скарг, вносить пропозиції щодо їх вирішення;</p> <p>21) організаційно забезпечує виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації"<sup>90</sup>;</p> <p>22) організаційно забезпечує планування та проведення мобілізаційної підготовки у ВР України на особливий період та на випадок стихійного лиха, аварій і катастроф у мирний час;</p> <p>23) організовує та здійснює роботу з кадрового обслуговування працівників Апарату, народних депутатів України і помічників-консультантів народних депутатів України;</p> <p>24) організовує функціонування державної служби в Апараті, аналізує кількісний та якісний склад державних службовців, стан дотримання ними вимог законодавства про державну службу та законодавства про працю;</p> <p>25-26) організовує кадрову роботу в Апараті ВР України;</p> <p>27) організовує роботу щодо нагородження народних депутатів України, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників Апарату державними нагородами, відзнаками ВР України, застосовує інші форми заохочення (п. 7)<sup>91</sup>.</p>
--	---

Ст.78 Регламенту ВР України визначає **організаційні повноваження** Голови ВР України.

	<p>Ст. 78 Регламенту ВР України <i>Голова ВР України:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- веде засідання ВР України;</li> <li>- підписує акти, прийняті ВР України, і забезпечує їх оприлюднення;</li> <li>- представляє ВР України у зносинах з іншими органами державної влади, органами влади інших держав і міжнародних організаціях;</li> <li>- вживає заходів для забезпечення безпеки ВР України і депутатів;</li> <li>- веде засідання Погоджувальної ради;</li> <li>- забезпечує дотримання календарного плану сесії ВР України та порядку денного пленарних засідань;</li> <li>- забезпечує присутність народних депутатів на пленарних засіданнях;</li> </ul>
---	---

<sup>90</sup> Про доступ до публічної інформації: : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

<sup>91</sup> Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної ради України від 20.11.2014 р. № 734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#n9>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- організовую розробку планів законопроектної діяльності, підготовку питань до розгляду на пленарні засідання ВР України;</li> <li>- видає розпорядження про відрядження народних депутатів;</li> <li>- розподіляє посадові обов'язки між своїми заступниками;</li> <li>- визначає комітет, у відання якого передаються питання підготовки і попереднього розгляду законопроектів;</li> <li>- має право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій;</li> <li>- організовує роботу Апарату ВР України;</li> <li>- забезпечує розробку кошторису ВР України .</li> </ul> <p style="text-align: center;">Перший заступник Голови ВР України:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- виконує організаційні функції за дорученням Голови ВР України;</li> <li>- організовує і координує діяльність комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій;</li> <li>- здійснює організаційну роботу з питань взаємодії ВР України з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування з питань підготовки Державного бюджету.</li> </ul> <p style="text-align: center;">Заступник Голови ВР України</p> <p>організовує роботу з питань взаємодії ВР України з органами судової влади та інформаційного забезпечення діяльності ВР України .</p> <p style="text-align: center;">Голови комітетів і їх заступники, голови тимчасових спеціальних комісій та спеціальних слідчих комісій і їх заступники організують діяльність цих комітетів та комісій.</p>
--	--

Вагомою організаційною функцією ВР України є кадрові питання:

1. Надання згоди Президентіві України на призначення Прем'єр-міністра України;
2. Призначення та звільнення з посади, за поданням Президента України, Голови Національного банку України;
3. Призначення та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Рахункової палати, членів Ради Національного банку України, членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
4. Призначення на посаду суддів Конституційного суду України;
5. Обрання та звільнення з посади членів Вищої ради правосуддя;
6. Призначення на посади та припинення повноважень за поданням Президента України членів Центральної виборчої комісії;
7. Надання згоди на призначення та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного



майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Генерального прокурора (можуть висловлювати йому недовіру)<sup>92</sup>.

Особливістю організаційно-управлінської функції українського парламенту є функціональна діяльність, спрямована на визначення нормативно-правових засад і формування органів публічної влади, а також призначення виборів всіх рівнів.

У цьому контексті, відкритість державних органів, організацій, залучення громадськості до публічних дискусій і обговорень з актуальних питань розвитку держави та суспільства, пошук спільних інтересів із політичних, економічних, соціальних та інших питань є базисом вироблення спільних позицій, який, за сприятливих умов, перетворюється на важливий ресурс вироблення політико-управлінських рішень і визначення стратегічних цілей публічної політики.

Традиційний лінійний підхід розглядає державу переважно з погляду пріоритету суб'єкт-об'єктного підходу, на відміну від координаційного: коли суспільні зміни та модернізаційні перетворення є результатом більш високого рівня інтеракцій і різноманітних ресурсів, суб'єкт-суб'єктної взаємодії, що також модифікує публічний простір, відповідно, розширення суб'єктності в публічних справах впливає на перебіг трансформаційних і модернізаційних процесів змінюють не тільки систему суспільних відносин, але також і роль держави – від адміністративної до координаційної<sup>93</sup>.

Сучасні тенденції суспільного розвитку, виклики потребують нового рівня публічного управління, командну працю парламенту та відповідального уряду, які би змогли реалізовувати завдання публічної політики,

---

<sup>92</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 07.08.2022 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

<sup>93</sup> Andersen A. Partisanship or cognitive mobilisation? A case study of the 2003 Czech EU accession referendum // Limerick papers in politics and public administration / Department of politics and public administration. University of Limerick, Limerick, Ireland. 2009. No 2. URL: [http://www.ul.ie/ppa/content/files/Andersen\\_partisan-ship.pdf](http://www.ul.ie/ppa/content/files/Andersen_partisan-ship.pdf).

концептуально (citizen-centric-government) орієнтовані на досягнення визначених суспільних цілей, виходячи з пріоритетів розвитку держави.

Основним питанням є підвищення якості публічного управління, спираючись на системні взаємозв'язки, організаційне впорядкування, а також розвиток принципово нового рівня комунікаційних зв'язків між органами державної влади, громадянами та неурядовими організаціями. За таким - координаційним (сітьовим) підходом пріоритетом є не організація і вдосконалення механізму виконання структурних завдань, а формування нової системи з різноманітних ресурсів, їх залучення в публічні справи, спроможної ефективно реагувати на зовнішні та внутрішні виклики, зміни, реалізуючи визначені стратегічні цілі та завдання, навіть, в умовах відсутності стійкості системи і невизначеності.

При цьому, відмітимо, що вплив еліт на перебіг подій у публічній сфері знижується, адже знижується сам рівень довіри до політиків і представників влади. Якщо спиратися на методологію структурно-функціонального підходу до аналізу суспільних і політичних явищ, то варто згадати, що в основі такого підходу є аналіз будь-якого явища з погляду системного підходу, пріоритету соціальних зв'язків, закономірностей, відносин над окремими елементами системи. Уживаним у зарубіжній науковій традиції є *поняття політичної сіті* – яка, передусім, трактується як комунікація, що на відміну від лінійної організації модифікує процеси та результати діяльності в усіх сферах *політико-адміністративних і суспільних відносин*.

*Так, на думку М. Кастельса така (сітьова) логіка досягає соціальних результатів більш високого рівня, а сітьова динаміка взаємодії (рівень соціальних комунікацій, інтеракцій) є джерелом суспільних змін і інновацій.*<sup>94</sup>

Фактично, роль комунікацій надзвичайно підвищується як імператив зміни політичної реальності, змінює суспільний простір і відносини між основними гравцями політики. М. Кастельс вважає, що в сучасному суспільстві

---

<sup>94</sup> Castels M. The Rise of the Network Society. 2<sup>nd</sup> ed. Malden, MA, Oxford, UK, Chichester, UK: Wiley-Blackwell, 2010.  
<https://deterritorialinvestigations.files.wordpress.com/2015/03/manuel-castells-the-rise-of-the-network-society-bookfi-org.pdf>

організації (структури) домінують над діяльністю, але структури відрізняються від сітей за складом, функціонально, ресурсно, за рівнем комунікацій, прагнуть до єдності через різноманітність.<sup>95</sup> Розвиток нових інформаційно-комунікативних технологій сприяє збільшенню можливостей залучення громадськості, не державних акторів у процес вироблення публічної політики, що розширює горизонти громадського впливу й участі.<sup>96</sup>

Формування сітьового підходу у процесах політики й управління дозволяє формувати т.зв. комунікативну включеність, завдяки чому формується новий публічний простір, який відрізняється безпосередньою інтегративною участю і залученням як громадянина, так і різних громадських об'єднань у процеси обговорення та прийняття публічно-адміністративних рішень, причому – як загального, так і локального рівня.

На відміну від монопольного ставлення та сприйняття держави відносно громадян, що має виключні права щодо визначення стратегії розвитку суспільства, такий підхід відповідає координаційному підходу розгляду держави, коли разом із наявністю різних суб'єктів впливу (державних, суспільних, бізнес-кіл) на прийняття політико-адміністративних рішень. Отже, процес прийняття рішень перетворюється з адміністративно-бюрократичної організаційної моделі на сітьову багаторівневу модель, коли рівноправними учасниками процесу є владні інститути, державні структури, місцеве самоврядування та неурядові громадські організації, відповідно, процес *прийняття рішень є результатом інтеракцій, погоджень, переговорів на різних рівнях управлінської вертикалі.*

Важливим інструментом у посиленні ролі парламентаризму в системі управлінських функцій держави є інституціоналізація владно-громадських інтеракцій, складниками якої є запровадження таких форм, як громадські обговорення, громадські форуми, громадські експертизи, громадські слухання, громадський бюджет. Фактично, йдеться про пошук нових форм управлінських

---

<sup>95</sup> Там само

<sup>96</sup> Williams K. Social Networks and Social Capital: Rethinking Theory in Community Informatics // Community Informatics. A global e-journal. 2008. Vol. 4. № 3. URL: <http://cijournal.net/index.php/ciej/issue/view/23>.

взаємовідносин органів влади (зокрема – парламенту) і суспільства з державою та її інституціями, відповідно, змінюється зміст площини політики та політичного, також співвідношення політики й управління, разом із пріоритетами економічного та політичного розвитку держави, її ефективного менеджменту набувають все більшої ваги принципи політичної стабільності, відповідальної державної бюрократії, розвиток людського капіталу, підвищення якості управління й ефективності розвитку держави не тільки за рахунок підвищення ефективності адміністративного апарату, активізації державного менеджменту, а також, завдяки активізації лідерства, громадських ініціатив, підвищення прозорості й довіри у державному та громадських секторах.

#### **2.4. Управлінські функції регулювання та контролю у парламентаризмі**

Акцентуємо увагу, що серед провідних (класичних) функцій управління є функція обліку та контролю. Але, ВР України не займається обліком. Її провідна функція та управлінський механізм – це контроль. Ця *парламентська функція* найбільш вагома та впливова у системі публічного управління. Її впливовість залежить виключно від суб'єктивного фактора та діяльності груп різноманітних інтересів через механізм лобізму.

Певна кількість законів регулює механізм і функцію парламентського контролю.



Закони України, які регулюють механізм і функцію парламентського контролю:


- Про Регламент Верховної Ради України – визначає порядок здійснення контрольних функцій ВР України;
- Про статус народного депутата України – окреслює контрольні функції депутатів через механізм депутатських запитів і звернень;
- Про комітети Верховної Ради України визначаються контрольні функції парламентських комітетів, а також зафіксовано положення про залучення громадськості та експертів до розгляду питань у порядку контролю;
- Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України – визначені контрольні повноваження цих комісій;
- Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини - визначено контрольні повноваження щодо захисту прав і свобод людини та громадянина в усіх установах, незалежно від форм власності;
- Про Рахункову палату – визначені повноваження і порядок їх здійснення Рахунковою палатою від імені ВР України здійснювати контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, що здійснюється за допомогою заходів зовнішнього фінансового контролю,

	<p>зокрема, вона проводить фінансовий аудит та аудит ефективності виконання державних цільових програм;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Про державне бюро розслідувань – визначений механізм парламентського контролю за діяльністю бюро;</li> <li>- Про службу безпеки України – визначений механізм і порядок здійснення постійного парламентського контролю за діяльністю Служби безпеки України;</li> <li>- Про Національний банк України – парламент реалізує свій контроль через функцію призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку ВР України за поданням Президента України; призначення та звільнення ВР України половини складу Ради Національного банку, а також через механізм звітування перед ВР України Голови Національного банку;</li> <li>- Про прокуратуру – визначений механізм парламентського контролю шляхом надання згоди на призначення Генерального прокурора і його щорічної звітності;</li> <li>- Про Державну прикордонну службу – визначено, що парламентський контроль здійснюється шляхом щорічного звітування Голови Державної прикордонної служби України;</li> <li>- Про Антимонопольний комітет – визначено, що парламентський контроль здійснюється шляхом щорічного звітування Голови Антимонопольного комітету України;</li> <li>- Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [20] – парламентський контроль над цим органом реалізується ВР України через призначення чотирьох членів Національної ради і її щорічне звітування;</li> <li>- Про Кабінет міністрів України – КМ України підконтрольний і підзвітний ВР України через механізм щорічного звітування уряду щодо виконання своєї щорічної програми, затвердженої ВР України, а також у законі визначено, що КМ України подає до ВР України звіти, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Доповідь про стан інформатизації в Україні, завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки;</li> <li>- Доповідь про становище молоді в Україні;</li> <li>- Звіт про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції його зміни у ході впроваджених соціально-економічних перетворень</li> <li>- Інформацію про виконання програми розвитку туризму в Україні;</li> <li>- Інформацію про виконання інноваційних проектів, які кредитувалися за кошти Державного бюджету України, і про повернення до бюджету наданих раніше кредитів;</li> <li>- Пропозиції щодо стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності тощо;</li> </ul> </li> <li>- Бюджетний кодекс України – норми якого передбачають такі механізми парламентського контролю, як: <ul style="list-style-type: none"> <li>- доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;</li> <li>- річний звіт про виконання Державного бюджету України;</li> <li>- місячні та квартальні звіти про виконання Державного бюджету України та навіть звіти про таємні видатки з Державного бюджету України, що подаються Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України;</li> <li>- Про Фонд державного майна – визначено, що парламентський контроль здійснюється шляхом щоквартального звітування про результати роботи Фонду.</li> </ul> </li> </ul>
--	--

Отже, парламентський контроль передбачений для оцінки з боку парламенту у встановлених формах роботи уряду або його окремих членів, а також Прокуратури і СБУ.


Провідним механізмом парламентського контролю є *депутатські запити*, які готуються у профільних комітетах. Щоправда, депутат не може вплинути на посадовця чи державні органи, адже він не має механізмів змінити формальну відповідь на депутатський запит і відповідну їх діяльність. У разі, якщо народний депутат проявить принциповість, реагуючи на неадекватність відповіді на свій запит, вона виноситься на обговорення пленарного засідання ВР України. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит ВР України приймає постанову - це вже впливовий результат депутатського запиту, якій важко ігнорувати відповідачу.

*Парламентський контроль* за діяльністю КМ України здійснюється через затверджену річну програму уряду, виконання державного бюджету та узаконених державних програм.

	<p>До <b>форм парламентського контролю</b> належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ «Години запитань до уряду» - в якому бере участь весь склад уряду і оводяться на парламентських засіданнях щоп'ятниці з 10 до 11 години. Запитання даються лише з запланованої тематики. Недоліком цієї форми контролю є те, що же мало відводиться часу і не відбувається обговорення проблемних питань. У Великобританії та Ірландії на цю форму контролю відводиться або один пленарний нь, або по одній годині на день протягом багатьох днів;</li> <li>➤ Парламентські слухання - проводяться з метою вивчення проблемних гань, які потребують законодавчого врегулювання (не більше одного разу на яць). Їх проведення планується за один місяць і тематика пропонується профільним ітетом, який і планує запрошених на ці слухання, а органи виконавчої влади ов'язані надати йому відповідні аналітичні матеріали. За результатами слухань ВР раїни приймає постанову з рекомендаціями виконавчій владі та планування онопроектної діяльності. Ця форма парламентського контролю не набула ширення в інших країнах, адже контроль у формі слухань здійснюється фільними комітетами, а не парламентом, що сприяє звуженню тематики слухань та ективному використанню часу. Доречно є й те, що до постанови з рекомендаціями винні передбачатись завдання для комітету, що організував слухання, та скликати ітетські слухання з цього питання через рік після парламентських з метою іторингу результатів<sup>97</sup>;</li> <li>➤ Комітетські слухання - комітети мають право ініціювати пропозиції про оведення слухань шляхом включення до свого плану роботи, або за дорученням ВР раїни. Вони проводяться протягом одного дня лише у сесійний період з метою: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів;</li> <li>❖ з'ясування ефективності реалізації прийнятих профільних для комітету законів;</li> <li>❖ отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення;</li> </ul> </li> </ul> <p>➤ Запити та звернення народних депутатів – де запит – це вимога народного депутата чи групи депутатів отримати офіційну відповідь на свої</p>
--	---

<sup>97</sup> Разумков Д. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. [URL:chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Guide\\_Parliamentary\\_Oversight-UKR.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight-UKR.pdf). С. 41 - 42.

	запитання, а депутатське звернення – це письмова пропозиція народного депутата надати офіційне роз’яснення чи викласти позицію щодо порушених депутатом питань і вони не розглядаються на засіданнях ВР України, а безпосередньо спрямовуються адресату, але відповідь на нього може бути проігнорована <sup>98</sup>
--	---

	<p><b>До інструментів парламентського контролю</b> належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- аналіз практики застосування законодавства – який здійснюють профільні комітети, за наслідком якого комітет надає державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо відповідного врегулювання законного нормативно-правового акта із законом<sup>99</sup>. Його недоліком є обмеження суванням обсягу та своєчасності, а не якості підзаконних актів, і їх впливовість не інюють;</li> <li>- оцінка ефективності застосування законодавства – напрочуд складна у фаховому тання діяльність. Щоб її полегшити, розпочинати її ще до прийняття закону.</li> </ul>
---	--

Ще з 2019 р. у ВР України знаходиться законопроект «Про парламентський контроль а дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів<sup>100</sup>, який прагне чітко регламентувати правовий, інституційний, методичний та ресурсний механізми парламентського контролю, пропонує запровадити парламентський Комітет з питань парламентського контролю за спеціальними службами і визначає процедуру допуску його членів до державної таємниці. Тобто він концентрує свою увагу на підняття якості парламентського контролю за спеціальними службами і правоохоронними органами.

*Парламентський контроль* є другою за вагомістю після законотворчої діяльності функцією парламенту. Його призначення полягає у досягненні більшої ефективності діяльності виконавчої влади та злагодженості усього державного механізму, запобіганні порушень прав і свобод людини та громадянина з боку

<sup>98</sup> Разумков Д. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. URL: [chromeextension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Guide\\_Parliamentary\\_Oversight-UKR.pdf](chromeextension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight-UKR.pdf). С. 41 - 42

<sup>99</sup> Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> ч.1, ст. 24.

<sup>100</sup> Про парламентський контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів: Проект Закону України від 29.08.2019 № 1204. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ЛІ00236А?an=121>



органів держави, а також для аналізу практики реалізації чинного законодавства<sup>101</sup>.

За змістом парламентський контроль можна ранжувати таким чином:

1. Контроль у сфері дотримання прав та свобод людини і громадянина.
2. Парламентський фінансовий контроль.
3. Парламентський контроль у сфері оборони і безпеки держави.
4. Контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.
5. Контроль за делегованим законодавством<sup>102</sup>.

Дослідники також виділяють і такі **види парламентського контролю**:

- партійний контроль (зазвичай застосовується опозицією);
- непартійний контроль (через парламентський нагляд, який може приймати безліч форм: запитання, слухання на комітетах тощо);
- контроль із можливістю застосування «санкцій» (висловлення недовіри Уряду, Генеральному прокурору, звільнення з посади тощо)<sup>103</sup>.

У цьому аспекті Конституційний Суд тлумачить парламентський контроль як можливість настання прямих несприятливих наслідків (для виконавчої гілки влади) і тому дійсно може здійснюватися лише у межах Конституції<sup>104</sup>. Йому відповідають такі форми парламентського контролю: звітування Голови Національного Банку, Генерального прокурора, звіти КМ України тощо. З обов'язковим парламентським контролем не виникає складнощів. Органи, які є його об'єктом, повинні звітувати перед парламентом у визначенні строки. З цього приводу можна дискутувати щодо строків звітування і його змісту. Потрібно вважати необхідним закріплення варіантів реагування парламенту на такі звіти. Такий вид контролю розглядається у вузькому сенсі.

---

<sup>101</sup> Зварич І.Т., Зварич О.І., Дутчак Ж.І. Парламентський контроль у контексті вітчизняного і зарубіжного досвіду. URL: <https://ipiend.gov.ua/wpcontent/uploads/20>. С.40

<sup>102</sup> Там само. С. 45

<sup>103</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив: <https://parlament.org.ua/2020/11/11/parlamentskij-kontrol/>

<sup>104</sup> Аналітика дня: Чи варто посилювати контрольну функцію парламенту законопроектом № 4131? URL: <https://parlament.org.ua/2020/11/11/parlamentskij-kontrol/>



У широкому сенсі *парламентський контроль* є складовою будь-якої діяльності ВР України. Навіть прийняття законів несе у собі частку контролю (щоб ухвалити якісний закон, треба володіти інформацією щодо проблем у реалізації чинних законів). І у цьому контексті парламентський контроль може регулюватися законами<sup>105</sup>. Крім депутатських запитів, парламентських слухань, «години запитань до уряду» доречно також зосередитися на такому способі парламентського контролю, як інформування. Цей вид контролю полягає, насамперед, у володінні інформацією, яка необхідна для реалізації законів, проблем та виконання політик у різних сферах суспільного життя, а ВР України спроможна впливати на державні органи через зміну законодавчого регулювання.

Інформування допомагає ВР України розуміти актуальні проблеми, стан реалізації законів. Висвітлення діяльності органів державної влади у парламенті робить їхню роботу більш прозорою, а процеси звітування перед громадськістю системними.<sup>106</sup> Саме тому, у Регламенті ВР України доречно закріпити процес ініціювання процедури інформування, оптимальні строки його підготовки.

Експерти і народні депутати неодноразово наголошують на нагальності посилення контрольної функції парламенту. І тут виникає питання, а що саме посилити і яким чином?

У цьому аспекті за умови парламентської монобільшості, парламент (в особі більшості) має усі необхідні важелі для контролю через партійні механізми, а парламентський контроль стає неофіційним, прихованим від широкої громадськості<sup>107</sup> і зводиться до контролю партії над урядом. Саме тому, заяви про те, що парламент не має достатньо механізмів для впливу на уряд або окремих міністрів, не відповідають дійсності, хоча слабка партійна дисципліна може ускладнювати такий контроль. Це не свідчить, що відсутня необхідність удосконалення правових норм щодо парламентського контролю і початку нового

---

<sup>105</sup> Аналітика дня: Чи варто посилювати контрольну функцію парламенту законопроектом № 4131? URL: <https://parlament.org.ua/2020/11/11/parlamentskij-kontrol/>

<sup>106</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив: <https://parlament.org.ua/2020/11/11/parlamentskij-kontrol/>

<sup>107</sup> Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

раунду дискусії стосовно гарантій участі у парламентському контролі з боку опозиції<sup>108</sup>.

Отже, *контроль* не лише *провідна парламентська функція*, але вона має суттєві відмінності від відповідної функції, властивої для виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного менеджменту. Ця відмінність полягає у механізмах здійснення контролю для оцінки суб'єктами парламенту від імені суспільства якості і ефективності роботи публічних органів влади. Мета їхнього контролю спільна – виправлення помилок у системі приватного і публічного управління.

Зрозумілим є те, що стійкість держави безпосередньо пов'язана з *якістю парламентаризму*, системи публічного управління, вмінням ефективно реалізовувати визначені стратегічні цілі і завдання, враховуючи все більший вплив не тільки державних акторів на процес вироблення публічної політики, але, також і на визначення суспільних цілей, формування публічних цінностей, включеність у політичні процеси та механізми, прийняття управлінських рішень, систему політико-адміністративного управління.

Фактично, формування сучасної системи публічного управління, передбачає поєднання суспільної активності і громадянських ініціатив зі структурами політико-адміністративного управління, які виконують функції професійного управління та менеджменту. Помітною тенденцією є також виникнення нових форм у системі управлінських функцій держави – публічному управлінні, за допомогою яких відбувається вплив громадянського суспільства на прийняття важливих політико-управлінських рішень, врахування інтересів громадян та їх об'єднань – політичних, економічних, громадських тощо. Особливості управлінських функцій регулювання контролю в системі парламентаризму.

Також важливою постійною провідною функцією управління є *мотивація*. Цікава, оригінальна функція. Оригінальність її полягає у тому, що

---

<sup>108</sup> Аналітика дня: Чи варто посилювати контрольну функцію парламенту законопроектом № 4131? URL: <https://parlament.org.ua/2020/11/11/parlamentskij-kontrol/>

вона не лише тісно пов'язана, але й не спроможна функціонувати без такої провідної функції управління як *регулювання*. Більш того, їх тісна взаємодія зумовлює відмінність функції регулювання у системах публічного управління і менеджменті від функцій регулювання у системі парламентаризму. Ця відмінність полягає у тому, що у системах публічного управління і менеджменті функція регулювання реалізується не постійно, етапно, а у відлагоджених системах управління – вкрай рідко. Ця функція підпорядкована попередньо відзначеним постійно функціонуючим функціям управління. А, от у *системі парламентаризму* функція регулювання є провідною, визначальною, характер функціонування якої визначає характер функціонування всіх інших управлінських функцій парламентів світу.

Цю особливість регулюючої функції парламентаризму ми визначаємо тому, що обумовлюється особливістю реалізації парламентами своєї мотиваційної функції управління. Враховуючи те, що провідна функція держави – це регулювання суспільних відносин, якими громадяни можуть зручно користуватись для задоволення своїх інтересів, саме тому, якість і дієвість позитивного права (чинне законодавство) повинно відповідати інтересам більшості членів суспільства. Саме на досягнення цієї мети і спрямована реалізація парламентом та парламентарями своєї стимулюючої функцією.

Вона також спрямована на те, щоб створити для громадян такий комплекс суспільних відносин у всіх сферах життя соціуму, який заохочував би їх жити саме у цій країні, займатись бізнесом, вкладати свої інвестиції саме у національну економіку, створювати комфортні умови життя і праці своїх громадян.

Цікавим є те, що у науковому і експертному середовищі взагалі ні хто не звертає увагу на цю функцію депутатів парламенту, але вона є квінтесенцією сутності його діяльності. Депутатів виборці обирають перш за все для того, щоб вони своєю законотворчою діяльністю створили для них кращі умови життєдіяльності, тобто чинним законодавством створювали умови для мотивації громадян бути успішними саме у конкретній країні, формувати її науковий,

інвестиційний, трудовий, платоспроможний, споживчий та податковий потенціал. Це призначення парламенту обумовлено однією з провідних його ознак – як представницька установа, яка проводить діяльність згідно належними йому правами, а не на підставі яких-небудь розпоряджень, наданих йому ким-небудь іншим, крім членів суспільства. Більш того, черговою ознакою парламенту є те, що він орган загальної компетенції і до його відома віднесено широке коло питань, які потребують законодавчого регулювання, і саме тому він бере участь у реалізації практично всіх функцій держави <sup>109</sup>. Зовсім інше питання, як у різних країнах, зокрема і в Україні, реалізується мотиваційна функція парламенту.

*Мотиваційна функція* може реалізовуватись стосовно вузького прошарку суспільства. Досвід війни в Україні і масової міграції її населення за кордон довів, що в Україні не так і недбало застосовувалась мотиваційна функція парламенту з артикуляцією на інтереси більшості прошарків українського населення. Підкреслимо, що поняття "мотивація" вживається у менеджменті у двох основних смислових варіантах.

По-перше, її можна інтерпретувати як комплекс мотивів, що визначають стан особистості - її схильність або несхильність до тих чи інших дій, вчинків і оцінками.

По-друге, під мотивацією розуміють створення системи стимулів, що орієнтують людину на вибір тих видів і форм діяльності, які необхідні для досягнення її цілей чи організації .<sup>110</sup>

Мотивація є однією з провідних функцій управління, оскільки досягнення основної мети залежить від злагодженості роботи людей. Кожен ефективний керівник намагається переконати співробітників працювати краще, створити у них внутрішні спонуки до активної трудової діяльності, підтримувати

---

<sup>109</sup> Конституційно-правовий статус Верховної ради України. URL: [https://arm.naiu.kiev.ua/books/konst\\_pu/rozdil/rozdil8.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil8.html)

<sup>110</sup> Мотивація як функція управління. Основні категорії мотивації. URL: [https://stud.com.ua/19383/menedzhment/motivatsiya\\_funktsiya\\_upravlinnya](https://stud.com.ua/19383/menedzhment/motivatsiya_funktsiya_upravlinnya)

зацікавленість у праці, ініціювати переживання задоволення від отриманих результатів. Важливо також, щоб працівники домагалися досягнення цілей організації добровільно і творчо.

Знаючи мотивацію працівників, можна достовірно спрогнозувати їхню реакцію на дії керівництва. Мотивація дає також змогу з'ясувати, чому так, а не інакше чинить людина. Це стосується і конкретного керівника: чим зумовлений його вибір тактики поведінки при розв'язанні управлінського завдання, стиль управління, манери ділового спілкування тощо. Саме тому мотиваційна функція є найважливішою в управлінні, і тому викликає особливий інтерес у керівників.

Мотивація є динамічним процесом, який стимулює й підтримує на певному рівні поведінкову активність індивіда. Вона охоплює систему спонукальних чинників (потреби, мотиви, цілі, наміри тощо), здатних впливати на поведінку людини, сукупність причин психологічних чинників, що стимулюють, підтримують на певному рівні, а також пояснюють поведінку та активність людини, з іншого боку, вона є процесом спонукування себе та інших, активності у досягненні цілей.

Теорія А. Маслоу розглядає проблеми мотивації крізь призму ієрархії потреб (інтересів) людини, виокремлюючи серед них: фізіологічні потреби (потреби, задоволення яких суттєві для фізичного виживання людини); потреба у безпеці (передбачає пошук стабільності, надійності, захисту, звільнення від страху, хаосу тощо. Отже, людина шукає стабільну роботу, обурюється, коли раптові ситуації порушують її уявлення про перспективи роботи, безпеки; потреби у любові й приналежності (людина відчуває самотність, тягу до ніжних стосунків, тому намагається стати частиною групи, відчуті приналежність до близької за духом команди); потреби у повазі, визнанні та оцінюванні (реалізуються через самоповагу та повагу інших. Самоповага пов'язана з потребою індивіда у досягненнях, компетентності, незалежності, розвитку власних здібностей. Повага інших передбачає усвідомлення своєї необхідності для інших, престиж, статус. Нереалізованість потреб породжує почуття

неповноцінності, слабкості, непотрібності); потреба у самоактуалізації (потреба реалізації свого потенціалу, здібностей).

Класифікація Клейтона Алдерфера виокремлює інші групи потреб:

- існування (задоволення матеріальних та фізіологічних потреб);
- взаємозв'язків (взаємини людини з іншими індивідами й групами.

Суттєвою умовою цього є наявність зворотного зв'язку — не тільки когось розуміти, а й бути зрозумілим для інших);

- росту (спонукають до творчості, реалізації, набуття нових здібностей і навичок. Задоволення їх створює відчуття власної компетентності, розкриття потенціалу).<sup>111</sup>

Отже, на практиці мотиваційна управлінська функція парламентаризму визначає оперативні, тактичні і стратегічні цілі діяльності парламенту. І тут ми підходимо до моменту, який підштовхує нас визначити цю функцію парламентаризму як головну, керуючу і спрямовуючу, а всі інші підпорядковані їй. З цим можна погодитись, якщо дивитись на цю управлінську функції з точки зору провідних цілей функціонування парламентаризму. Але, з точки зору функціонування парламентаризму, як структурного елементу системи публічного управління – це не так. Всі управлінські функції парламентаризму вагомі у своїй взаємодії, з яких кожна виконує своє завдання, і вони не можуть існувати незалежно. Всі функції корегують вектор діяльності парламенту.

Це особливо яскраво простежується у реалізації регуляторної функції парламенту. Основна чисельність науковців вважає, що у будь-якого парламенту є два основних завдання: законотворча діяльність і контролююча функція. З вузької точки зору з таким тлумаченням можна погодитись, але з управлінської (функціональної) точки зору з цим не можна погодитись. З точки зору управління законотворча діяльність парламенту – це і є регулююча функція, адже сформована база законодавства регулює всі сфери суспільного життя.

---

<sup>111</sup> Мотивація як функція управління. URL: <https://www.ebk.net.ua/Book/synopsis/psychologiya/part3/050.htm>

У системі поділу влади ВР України має прерогативу у сфері правотворчості. У межах своєї компетенції вона приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання, не втручаючись при цьому у сферу компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (всі органи публічної влади). ВР України, реалізуючи свою законодавчу функцію, надаючи своїм рішенням вищу юридичну силу, за допомогою яких пов'язує виконавчу і судову владу<sup>112</sup>.

*Законодавчу функцію ВР України* можна визначити як напрям її діяльності, який полягає у розгляді законопроектів і прийнятті законів. Пошук нових ефективних форм публічного управління, врядування, безпосередньо пов'язаний з посиленням ролі основних політичних гравців, передусім – представників законодавчої гілки влади – парламенту.

Особливо це актуалізується в умовах глобалізаційних викликів, адже від цього залежить питання успішного розвитку національних держав, розвиток нових демократичних форм управління і суспільних відносин, інституціоналізація громадянських ініціатив, які спроможні відстоювати власні інтереси, у тому числі, формуючи спільні органи управління.

Виходячи з того, що держава є особливим політичним інститутом, якій має монопольне право на здійснення власних функцій відносно суспільства (внутрішніх і зовнішніх), а також методів, за допомогою яких держава реалізує ці функції (передусім – переконання, примусу, нормативно-правового регулювання і контролю) відмітимо, що сучасні зовнішні і внутрішні виклики стимулюють держави до пошуку нових інституційних і функціональних форм реалізації особистих функцій, спроможності інтегрувати і мобілізувати власні ресурси і активність громадянського суспільства відповідаючи критеріям поняття ефективності держави з точки зору її системних взаємозв'язків як *capacity state*.

---

112

Сучасна держава повинна бути ефективним менеджером, комунікатором, якісно виконувати функції «нічного сторожа», надаючи при цьому доступні і якісні послуги, адаптуючись до вимог, системно і гнучко змінюючись у напрямку досягнення визначених цілей.

Розвал соціалістичної системи наприкінці 20 ст., відхід від усталених традицій, підходів, принципів державотворення, державної політики і державного управління спричинили різкий злам традиційних суспільно-політичних й економічних інститутів і, відповідно, пошук нових моделей і векторів розвитку національної держави. При цьому, у більшості випадків трансформації пострадянських держав великий масив внутрішніх і зовнішніх загроз не були передбачені, що і стало причиною різкого прояву кризи фактично у всіх сферах суспільного життя і у розвитку державних інститутів.

У цей же період починають активно формуватися нові політичні еліти, що стають базисом для формування нового парламенту - підґрунтям яких були національно-демократичні ідеї, рухи, у цілому – консолідація ідей національної державності. Але, відсутність власних традицій політичного і національного розвитку протягом тривалого (майже – вікового) часу значно ускладнювало і уповільнювало розвиток нових національних держав.

Важливим завданням і алгоритмом успіху перехідних держав було становлення та розвиток нових державних інститутів, ефективного державного менеджменту, підтримка громадянських ініціатив і розвиток «третього» сектору. У той же час, на думку А. Фісуна, активно формується новий тип суспільних взаємовідносин і політики – *«патронажна політика»*, особливістю якої є те, що в основі інституціоналізації нової політико-управлінської системи та її інститутів є певні ієрархічні владні конструкції, які побудовані за принципом взаємозалежних особистісних відносин, домінування «неформальної» влади, у тому числі влади капіталу, власності<sup>113</sup>. Відповідно, боротьба основних гравців у політичній площині за владу, зводиться до боротьби за доступ до ресурсів,

---

<sup>113</sup> Цит по: Ващенко К. Роль політичного прогнозування у формуванні стратегічних засад суспільного розвитку. Український науковий журнал «Освіта регіону». 2008. №1-2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/9. C. 184>



намагання отримати (або зберегти) контроль над ними, замість того, щоб демонструвати змагання і доводити переваги різних стратегій розвитку держави і суспільства, консолідації національної держави.

Сучасний етап *розвитку вітчизняного парламентаризму* і ефективної держави передбачає розробку відповідної концепції публічного управління, що має бути спрямована на подолання відчуження влади і громадянського суспільства, розширення можливості для громадян впливати на прийняття важливих політико-управлінських рішень і подальший контроль їх виконання, збільшення каналів соціальної комунікації, формування партнерських відносин у горизонтальній площині, розвиток нових форм партисипаторного («учасницького») управління, формування нової пост бюрократичної системи управління на основі артикуляції державних і суспільних інтересів.

Фактично, йдеться про інституціоналізацію політичну – нових суб'єктів врядування, формування нового рівня відносин – суспільно-політичних сітей, на основі інтегративного базису кумуляції їх спільних зусиль, включення і конвертацію соціальних ресурсів у сучасну політичну практику, політичний капітал, у систему вироблення публічної політики і механізми публічного управління. За таких умов відбувається об'єктивація нових суб'єктів – сітьових груп, спільностей, які синтезують конструктивний потенціал і спільну синергію задля досягнення визначених стратегічних цілей і завдань.

На нашу думку, саме формування таких дієвих суб'єктних партисипаторних утворень стане базисом сучасних модернізаційних реформ і має сприяти зниженню деструктивних тенденцій у політико-управлінській сфері, формування нових постбюрократичних інститутів, орієнтованих на результат, використовуючи принципи державного менеджменту, артикулюючи інтереси держави, суспільства, бізнесу, орієнтуючись на соціально-відповідальний бізнес і позитивні ініціативи громадянського суспільства (розвиток між секторального соціального партнерства), формувати і підтримувати нові аксіологічні і морально-політичні норми та зразки поведінки, а також ініціювати і відстоювати механізми дієвого публічного контролю щодо

функціонування влади та її інститутів, а також механізми зворотного зв'язку, спираючись на ефективну суспільно-політичну комунікацію.

У роботі «Зсув влади» О. Тоффлер підкреслює, що у результаті розвитку інформаційних технологій інформація стає всі більш доступною, відповідно, інформаційний ресурс вже не ексклюзивним (нпр. – для управлінців або політиків, влада яких вже не є монополістом у доступі до певної інформації) в аспекті унікальності під час прийняття рішень. У умовах управлінської кризи логічним є питання – які фактори і які ресурси є більш важливим базисом для сучасної системи владно-управлінських відносин з точки зору їх випереджального значення.

У процесах розвитку сучасного державотворення уточнюються змістовні характеристики *парламентаризму як головного суб'єкту політики як простору вироблення політичних рішень*, передусім, за рахунок, включення не політичних акторів, стейкхолдерів у суб'єктну площину впливу на механізм вироблення і прийняття політичних рішень, що певним чином, обмежує вплив і автономність владно-адміністративний ресурсу у цьому контексті, завдяки формуванню і у подальшому – нормативно оформленими публічними комунікаціями влади і громадськості, держави і суспільства.

У цьому контексті уточнення управлінських функцій держави, зобов'язань відносно суспільства, є надзвичайно актуальним, передусім – посилення координаційної і інформаційної функції у публічному управлінні у порівнянні з формальним управлінським підходом і традиційним політичним лідерством. Відповідно, сприянні розвитку громадянських ініціатив, громадянського суспільства у цілому є у площині першочергових завдань сучасної держави, як умови її ефективності, покращення управлінських функцій, зміцнення у цілому як політичного інституту. Вдосконалення комунікативних інтеракцій на всіх рівнях державних і громадських інститутів є базисом для формування стійкості і ефективності держави, зокрема – за рахунок удосконалення системи прийняття й реалізації політико-управлінських рішень у напрямі досягнення стратегічних цілей розвитку держави та суспільства.

Демократія як політична цінність вже передбачає розвиток за різними, незапланованими заздалегідь сценаріями, включаючи і періодичні кризові стани у різних сферах держави і суспільства, адже, демократичний розвиток відбувається саме як подолання кризових станів і вихід на новий якісний рівень системи – як держави і суспільства у цілому, так і їх складових – політичної, економічної, соціальної, інституціональної, культурної та ін. На нашу думку, аксіологічним є твердження, що існує прямий зв'язок між *інституціоналізацією демократичних принципів у розвитку парламентаризму* і модернізацією економічної і політичної сфер, а також, якістю і ефективністю інститутів публічного управління.

Модернізація публічного управління і підвищення ефективності політичних і соціальних інститутів у перехідних державах передбачає розробку нових аксіологічних принципів, спрямованих на подолання відчуження між державою і суспільством, збільшення каналів комунікації між владою і суспільством, що дасть можливість забезпечення вільного доступу до каналів інформації владних структур, відповідно, збільшить можливість впливу формування публічної політики, процеси прийняття і реалізації владних рішень, а також, контролю за їх виконанням. Це також позитивно вплине на *розвиток парламентаризму* і активізацію громадянських ініціатив у питаннях контролю за діяльністю владних інститутів.

Вдосконалення *горизонтальних* інтеракцій та ефективних механізмів зворотного зв'язку надзвичайно важливі для забезпечення інституційної розвитку і сталості інститутів, що повинно відбуватися у постійній взаємодії інститутів влади і суспільства, у який останні зацікавлені як інструменту просування і відстоюванні власних інтересів, адже за відсутності або за слабким рівнем такої комунікації, ригідності інститутів громадянського суспільства державна бюрократія на власний розсуд і в адміністративний спосіб реалізує визначені стратегічні цілі і завдання, наслідком чого буде дисфункція владно-управлінських інститутів, порушення їх системного взаємозв'язку, відповідно – зниження темпів суспільного розвитку і ефективності управління.

Питання щодо критеріїв *ефективності парламенту як політичного інституту* завжди було надзвичайно актуальним не зважаючи на історичні періоди, форми державної влади, типи політичного режиму, дизайн і архітектуру владно-управлінських або політико-адміністративних відносин, адже від цього залежить питання існування, розвитку, зміцнення або знищення самої держави.

Базуючись на тому, що держава є складним системним утворенням, акумулюючи у собі інститути і інструменти влади і управління, специфічна сфера суспільних відносин як форми політико-інституціональної, нормативної, громадянської спільності, що поєднує макро (державу), мікро (її інститути) і мікро (людину, громадянина) як політичні спільності, актуальним є питання щодо визначення імператив формування сучасної стратегії суспільного розвитку, виходячи з парадигми спільних цінностей, необхідності відповідної реакції на зовнішні і внутрішні виклики, ефективності держави у вирішенні стратегічних політико-управлінських завдань, її ролі у суспільних трансформаціях, особливо у перехідному періоді розвитку у контексті пріоритетів парадигми *політики відповідального розвитку*.

Окреме питання у цьому контексті – потреба вироблення нових політико-управлінських, соціокультурних, аксіологічних підходів і принципів, які будуть орієнтовані на формування соціальної солідарності і, відповідно, подолання дисфункцій і підвищення довіри до держави та її інститутів. Важливим є аналіз *функціоналу парламенту у системі управлінських функцій* держави, а також її адаптації до змін, ефективної роботи інститутів, відповідної реакції на внутрішні і зовнішні виклики, відповідно – вироблення нової парадигми розвитку. Особливо це актуально для транзитивних держав, адже у цьому контексті важливими є також соціокультурні параметри – цінності, традиції, норми, ігнорування яких при визначенні нових стратегічних векторів розвитку може призвести до дисфункцій політико-управлінських практик і технологій, які є в основі функціонування сучасної держави та її інститутів, відповідно до загострення внутріполітичної кризи та соціальних конфліктів.

Інституціоналізація нових елементів у системі політики і управління, які формуються разом зі зміною структури і функцій держави (передусім з розвитком різноманітних недержавних суб'єктів та якістю їх взаємодії з інститутами держави) безпосередньо пов'язана з розвитком та зміцненням парламентаризму у системі публічного управління, у цілому – управлінських функцій держави. Варто зауважити, що важлива роль у цьому процесі належить механізму самоорганізації, завдяки якій різні соціальні і суспільно-політичні утворення відстоюють власні інтереси і намагаються впливати на процеси прийняття і реалізації політико-управлінських рішень, публічну політику в цілому.

У цьому контексті у законодавчій функції парламенту можна виділити її змістовний та процедурний аспекти.

*Процедурний аспект* законодавчої функції (парламентська процедура) унормований у деяких положеннях Конституції України та у Регламенті ВР України. Його суть – у порядку розгляду та прийняття законів парламентом.

*Змістовний аспект* законодавчої функції відзначається набагато більшою різноманітністю. До нього слід віднести питання співвідношення повноважень парламенту та його робочих органів (комітетів та Апарату ВР України) щодо розгляду і прийняття законів, вплив на цю діяльність парламенту інших органів державної влади і передусім Президента України, КМ України та Конституційного Суду України. Сюди ж мають бути включені і численні та важливі питання, пов'язані з характеристиками самого закону як акту парламенту. Дискусійним питанням, яке належить до змістовного аспекту законодавчої функції, і стосується обсягу законодавчої компетенції українського парламенту (сфера питань, які регулюються законами), розмежування повноважень парламенту у цій сфері з нормотворчими повноваженнями Президента України та КМ України. У Конституції України чіткого розмежування цього питання не має. А Малишко М.І. прямо констатує, що

встановлення ст. 85 Конституції України вичерпного переліку повноважень ВР України звузило сферу її законодавчої діяльності.<sup>114</sup>

І, все ж, для обґрунтованої відповіді на питання про те, яким насправді є обсяг законодавчого регулювання, слід звернутись до положень Конституції України, які стосуються нормативного (шляхом видання законів чи підзаконних актів) регулювання. Пункт 3 частини першої ст. 85 Конституції України уповноважує ВР України приймати закони. Будь-яких застережень чи обмежень ця норма не містить. Немає їх і у інших конституційних приписах. Вичерпний перелік, який вміщено у ст. 92 Конституції, стосується не права парламенту приймати закони взагалі, а лише тих питань, які не можуть регламентуватись будь-якими іншими правовими актами, окрім законів.<sup>115</sup>

Цей факт логічно формує висновок: усі питання нормативного характеру, вирішення яких за Конституцією України не віднесене до повноважень глави держави, уряду, інших органів державної влади чи місцевого самоврядування, мають регулюватись законами. Питання про перевищення парламентом його повноважень на здійснення законодавчої функції виникає лише у разі, коли буде визнано, що видані парламентом закони або ж окремі їх норми є прямим втручанням у конституційні повноваження інших державних органів, а також органів самоврядування чи посадових осіб .

За Конституцією України існує лише два головних чинники, які зробили значно жорсткішими умови здійснення парламентом законодавчої функції:

- реальне запровадження принципу верховенства Конституції та конституційного контролю щодо діючих законів (тобто, право Конституційного суду визначати, чи відповідає законодавчий акт або його окремі норми, нормам Конституції України);

---

<sup>114</sup> Малишко М.І. Сучасний стан та перспективи українського парламентаризму // Державно-правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції. К., 1997. С. 157-160.

<sup>115</sup> Журавський В.С. Законодавча функція парламенту України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - 2001. - № 14. - С. 175-184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2001\\_14\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2001_14_37)

- встановлення більш жорстких умов подолання парламентом вето Президента на прийнятті закони.<sup>116</sup>

Обмеження законодавчої функції парламенту нерідко стає надмірним і стримує розвиток законодавчої бази. Очевидно, що парламент має зважено підходити до здійснення своєї законодавчої функції. Проте і глава держави та Конституційний Суд України також повинні виробити навички обережного використання наданих їм Конституцією повноважень, пов'язаних з оцінкою прийнятих або чинних законів України. Отже, головними функціями ВР України є: 1) законодавча; 2) представницька; 3) установча (державотворча, організаційна); 4) функція парламентського контролю; 5) бюджетно-фінансова функція; 6) зовнішньо-політична функція. Це функціонал ВР України за суспільним і правовим призначенням.

Ми ж розглядали *функції парламентаризму*, зокрема і ВР України в аспекті системи управлінських функцій. Це дозволяє зрозуміти глибинну й об'єктивну взаємозалежність і взаємодію п'яти її управлінських функцій: прогнозування та планування, організаційної, контрольної, мотиваційної та регулюючої функцій. Міра якості, інноваційності і ефективності застосування всіма елементами парламенту, зокрема ВР України, цих функцій у гармонійній взаємодії визначає міру успішності і гармонійності розвитку всіх суспільних відносин в Україні, відповідального та якісного функціонування виконавчої та судової гілок влади, а також системи місцевого самоврядування.

Фактично, йдеться про *нову роль парламенту як політичного інституту*, інституціоналізацію нового рівня суспільно-політичних відносин у системі публічного управління – формування нових інституціональних рамок інтеракцій держави і суспільства, що впливає на переформатування офіційно закріплених систем влади, політики і управління за рахунок представництва громадянських інтересів, формування нових політико-управлінських систем, органів, завданням

---

<sup>116</sup> Журавський В.С. Законодавча функція парламенту України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - 2001. - № 14. - С. 175-184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs\\_2001\\_14\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs_2001_14_37)

яких є представництво і відстоювання інтересів громадянського суспільства, формування суб'єктності неполітичних акторів у сфері політики і управління.



### **Контрольні питання та завдання до розділу**

1. Які функції управління Ви знаєте?
2. Що передує у часі: прогнозування чи планування і чому?
3. Чому регулювання не постійно діюча функція управління?
4. У чому проблемність функції прогнозування?
5. Які види прогнозування Ви знаєте?
6. Які особливості парламентського прогнозування?
7. Які особливості парламентської організаційної функції?
8. У чому вагомість парламентського контролю?
9. У чому сутність функції регулювання?
10. Яка особливість парламентського регулювання?

### **Перелік тем круглих столів, дискусій**

1. Парламентська законотворча функції у системі політико-управлінських механізмів сучасної держави.
2. Управлінська функція бюджетного процесу та її вплив на розвиток сучасного парламентаризму.
3. Особливості регулюючої функції парламенту в сучасних умовах.
4. Змістовні характеристики мотиваційної функції парламенту.
5. Види парламентського контролю та їх роль у сучасних умовах державотворення.

### **Перелік тематики магістерських робіт**

1. Діалектика прогнозної та планової функції парламенту.
2. Парламентаризм у системі управлінських функцій держави.
3. Мережевий підхід у процесах політики й управління.
4. Контрольна функція парламенту та її особливості.



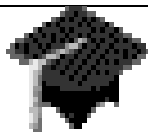
5. Діалектична єдність мотиваційної та регулюючої функції парламенту.



### Список рекомендованої літератури

1. Гошовська В. А. Парламентаризм : **підручник**. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
2. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : **монографія** / авт..кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко, В.А.Гошовська та ін.. : за аг. Ред.. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.
3. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : **монографія** / авт. кол. ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018
4. Елітознавство: **підручник** / кол. автор.; за ред. В.А. Гошовської, Л.Г.Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с.
5. Імперативи формування громадянського суспільства в умовах модернізації державного управління в Україні: головні виміри та виклики: (**монографія** колективна) Київ: НАДУ, 2018. 288с.
6. Публічне управління: термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

## РОЗДІЛ III. РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ В ДЕРЖАВОТВОРЕННІ ТА ЙОГО ЯКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ



*Історичний досвід і сучасна практика свідчать, що побудувати потужну демократичну національну державу можна лише за умови наявності провідної верстви, яка зацікавлена в існуванні такої держави.*

### 3.1. Парламент - домінуючий складник системи парламентаризму

«Парламент» і «парламентаризм» – не рівнозначні, але взаємопов'язані поняття. Однак парламентаризм не може існувати без парламенту, і, навпаки, парламент не може існувати без найважливіших елементів парламентаризму, які за певних обставин можуть бути втраченими. Це – розподіл влади, представництво та законність<sup>117</sup>.

*Парламент є найбільш важливим складником демократичної форми правління і системи народного представництва, що сприяє забезпеченню*

---

<sup>117</sup>Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.

рівних можливостей й умов для політичного розвитку держави та її взаємовідносин із громадянським суспільством<sup>118</sup>.

Парламент є складником держави, виокремлюючись у ній як самостійний інститут, у класичній концепції – як самостійна гілка державної влади, «центральна інституція демократії», яка «втільює в життя волю народу в уряді» і пов'язана з його сподіванням<sup>119</sup>.

Парламент – це інституційне втілення народовладдя уповноваженого приймати закони від імені народу. Саме він визначає вектори завдань соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня життя населення, зміцнення міжнародного та міжпарламентського співробітництва, впливає на формування інших органів влади. І чи не найголовніша функція у цьому контексті – *прийняття бюджету* (згідно з Конституціями більшості держав), звіт уряду про його виконання.

За парламентсько-президентської форми правління законодавчий орган наділяється правом *призначати уряд* і відправляти його у відставку.

Високий рівень парламентських повноважень під час здійснення *контролюючої функції*: право заслуховувати звіти уряду, парламентські слухання, виявлення недовіри уряду, участь у процедурі імпічменту президента, робота тимчасових слідчих комісій тощо.

Здійснюючи *представницьку* функцію на професійній основі, він одночасно виступає як орган, вибраний народом, але одночасно – і як орган держави. Представляючи інтереси народу та держави, у першому випадку він є самостійним учасником правовідносин, може проявляти власну волю, а ось щодо другого – то це тут не так. У цьому складність парламенту як суб'єкта. Законодавці – це своєрідні комунікатори між народом і виконавчою владою, аби вимоги виборців відображала система прийняття державних рішень.

---

<sup>118</sup>Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : монографія / авт.кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко, В.А.Гошовська та ін. : за аг. Ред.. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.

<sup>119</sup>Там само.

Прийняття рішень у парламенті зорієнтовані на одержання більшості голосів. Цим у фракціях і групах, позафракційних депутатів виробляється орієнтація на компромісних при конфліктних ситуаціях. Це дозволяє приймати значимі рішення та досягати керованості.

Робота парламенту характеризується специфічними формами, методами, процедурами. Це прийняття колегіальних рішень на засіданнях сесій, у комісіях (постійних і тимчасових), депутатських фракціях і групах із використанням шляхом дискусій, дебатів, інтерпеляцій тощо.



Важливим у роботі парламенту є *готовність парламентарів до співпраці* з опозицією і досягнення компромісів задля отримання більшості голосів, що є ознакою врегулювання конфліктів між різними політичними акторами і досягнення керованості у цьому процесі.

У діяльності держави всі управлінські процеси в сучасних умовах впливають з рішень парламенту, оскільки саме він визначає нормативну основу функціонування всіх державних структур, визначаючи їх організацію, механізми взаємодії, ресурсну (зокрема кадрову та фінансову) основу, цілі діяльності та показники результативності й контролю. Винесення діяльності парламенту за межі державного управління залишає останнє без розуміння чинників управлінської діяльності та механізмів їх взаємозв'язку із суспільними потребами.

В Україні законодавчому органу держави – *Верховній Раді України* – належать повноваження закладати правові основи суспільного й державного життя шляхом законотворення, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, затвердження загальнонаціональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів. Разом із тим, процеси реформування законодавчої гілки публічної влади відповідно до сучасних тенденцій розвитку парламентаризму є ще далекими від свого завершення, що актуалізує дослідження природи парламентаризму, його значимості для балансу гілок влади тощо.

Тобто, саме парламент є *«центральною інституцією демократії»*, яка «втілює в життя волю народу в уряді» та пов'язана з його сподіваннями.

Він є законодавчим і представницьким органом центральної влади одночасно. При цьому, як:

– *законодавчий орган влади*, парламент має завдання адаптувати закони суспільства до його швидко мінливих потреб та обставин, і у форматі цих змін, адаптуватися до викликів сучасності;

– *представницький орган влади*, парламент представляє суспільство у всьому своєму різноманітті, парламент несе унікальну відповідальність за примирення суперечливих інтересів й очікувань різних груп і громад за допомогою демократичних засобів діалогу та компромісу.

Є безсумнівним фактом те, що парламенти мають важливе значення в перехідних суспільствах, часто стаючи «останнім бастионом демократії», і з часом лише підсилюватиметься кореляційний зв'язок між станом парламентаризму та розвиненістю демократії. Адже, саме представницькі органи влади, і зокрема парламент, є тим майданчиком, на якому відбуваються дебати, агрегуються й акумулюються багатоманітні інтереси суспільства, знаходяться компроміси та ухвалюються легітимні рішення.

Парламент створює те нормативно-правове поле, у якому здійснює свої управлінські функції держава та забезпечуються партисипація громадських об'єднань, бізнесу тощо в процесах ухвалення та реалізації рішень. Водночас, парламент, формуючись на партійній основі, *є містком, що поєднує державу та громадянське суспільство*, яке є повноправним суб'єктом публічного управління. Тому роль парламенту з розвитком демократії тільки підвищується.



*Парламент відіграє ключову роль у державі, а інститути представницької демократії є базовими.*

У царині науки публічного управління не згасає інтерес до питань щодо місця парламенту у здійсненні публічної влади й управління. Для ефективного функціонування парламентаризму важливим є наділення представницького органу влади або органу народного представництва відповідними якостями. Серед них:

- самостійність у системі розподілу влади;
- високий рівень повноважень у вирішенні питань публічного управління;
- пріоритетність у системі державної влади – провідна роль парламенту (за конституційним правом Великої Британії, наприклад, навіть суверенітет належить парламенту);
- здатність відображати зміни у структурі та менталітеті суспільства шляхом постійних парламентських виборів;
- професійність депутатів на всіх рівнях публічного управління.

Місія парламенту, як і інших представницьких органів влади, полягає у задоволенні потреб та інтересів громадян особами, обраними ними шляхом проведення загальних рівних і прямих виборів під час таємного голосування. Тому їх діяльність апріорі обумовлена колегіальністю та консенсусним характером взаємодії, у результаті якої відбувається не лише зближення, а й узгодження різних позицій й інтересів різних верств суспільства, які трансформуються у загальнонаціональний інтерес. Причому такий інтерес є чітким відображенням представницької природи цих органів влади, що обумовлена:

- а) виборністю (депутати рад усіх рівнів відповідно до ст. 69 Основного Закону України обираються шляхом прямих вільних рівних виборів під час таємного голосування);
- б) відносною незалежністю (усі ради пов'язані між собою засадами координації, а не субординації);
- в) інституційністю (для всіх рад встановлені чіткі строки повноважень; усі ради є окремими юридичними особами).

У країнах з розвиненою демократією якість їх діяльності розглядають через критерії репрезентативності парламенту; незалежності парламенту; прозорості парламентських процедур; відповідальності депутатів перед громадськістю; різноманітності парламентських послуг; відкритості взаємовідносин парламенту та ЗМІ.

З цих критеріїв випливає, що якісний парламент – це професійний парламент, у якому парламентарі працюють на постійній основі.

Парламентарі у демократично розвинених державах мають бути підготовлені до парламентської діяльності. В Україні – вони мають здобути профільну вищу освіту у сфері парламентаризму та парламентської діяльності, що успішно, починаючи з 2009 року, здійснює єдина в державі Наукова школа вітчизняного парламентаризму.



Наукова школа вітчизняного парламентаризму функціонує у Навчально-науковому інституті публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка і спрямовує свою діяльність на розробку й імплементацію у парламентську практику новітніх механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства, в основі яких – суспільно значущі цілі і завдання.

Упродовж багатьох років Наукова школа вітчизняного парламентаризму успішно вирішує ці завдання в державі. Нею підготовлено понад 1000 магістрів за програмами з парламентаризму та парламентської діяльності, десятки аспірантів і докторантів. Серед них – народні депутати України, депутати місцевих рад, публічні службовці різних рівнів державної влади.

Верховна Рада України є вищим представницьким органом відносно рад інших рівнів з огляду на найбільшу соціально-політичну вагу її рішень, їх юридичне верховенство, а також статус і компетенцію. Здійснюючи делеговану народом владу, вона визначає правові засади народного представництва, умови організації та діяльності інших рад, статус депутатів.

Виступаючи центром демократичних перетворень у країні, вона символізує рівень демократії, оскільки, як слушно зазначав французький

соціолог П. Бурдьє, навіть окрема соціальна група не може існувати інакше, як делегуючи свої повноваження якомусь органу або особі, здатній діяти як юридична особа.



*У діяльності парламенту не існує неважливих ситуацій – чи то створення коаліції, чи формування парламентських фракцій тощо, навіть – розміщення парламентарів у залі.*

Важливою проблемою в роботі парламенту, серед інших, є питання професійної діяльності парламентарів. Наприклад, організація законотворчого процесу, місця і ролі парламентської коаліції та опозиції в умовах існування «монобільшості», ефективності парламентського контролю тощо. Ці питання слід вирішувати шляхом подальшого розвитку передусім представницької функції парламенту. Адже Верховна Рада України сьогодні є найвищим законодавчим органом, аніж найвищим представницьким органом держави.

А повинно бути навпаки!



*Через посилення повноважень і розширення впливу представницьких органів державної влади громадяни стають ближчими як до процесу державного управління в цілому, так і до законодавчої роботи.*

Наразі цей потенціал громадської участі розкритий не повною мірою, зокрема – у контексті лобіювання публічних інтересів, впровадження принципів реального народовладдя. Тому це перспективний та актуальний напрям розвитку вітчизняного парламентаризму, який пов'язаний із професіоналізацією парламенту.

Як висновок зазначимо, що визнання важливості ролі парламенту, як представницького органу влади у встановленні форми державного правління, сприяє якості життя та добробуту суспільства.

Парламент як політичний інститут парламентаризму є однією зі складових частин політичної системи, впливає на розширення політичної



участі громадян, виступає посередником між структурними елементами громадянського суспільства та держави, є головним центром із розробки державної політики.

Вважаємо, що за умов сформованої системи політичної організації держави та розмежування функцій, можлива легітимність парламентаризму, парламенту та громадянського суспільства. Тому, визнання в державі концепції парламентаризму є важливою, адже це суттєво впливає на формування державного устрою.

### **3.2. Парламент і його діяльність у системі парламентаризму**

*Парламентаризм* – однокореневе слово з терміном *парламент*, отже логічно думати, що наявність парламенту є фактично головною ознакою наявності парламентаризму. Так, це насправді дуже слушна думка, проте також зазначимо, що формальна наявність парламенту<sup>120</sup> не говорить про існування парламентаризму, а здійснення парламентаризму не можливе без дієвого демократичного парламенту.

Учені наголошують, що наявність парламентаризму безпосередньо не залежить від форми державного правління та форми державного устрою, (республіка: парламентська, президентська чи змішана, чи монархія: конституційна або федеральна чи унітарна держава), проте має можливість реалізуватися за певних умов побудови державної влади з верховенством парламенту як органу, який дійсно представляє інтереси громадян держави, здійснює законодавчу і контрольну функції, та наявності демократичного режиму, що гарантує верховенство права, наявність вільних чергових виборів, дієвої системи розподілу влади й механізму її стримувань і противаг, захисту прав і свобод людини та громадянина.

---

<sup>120</sup> У цьому випадку мова йде про формальну наявність парламенту в державах із тоталітарним політичним режимом: відсутності демократичних виборів і реального представництва інтересів громадян, обмеженими функціями парламенту щодо прийняття законодавчих норм, обов'язкових для всіх осіб та органів у державі; участі у формування органів державної влади, парламентського контролю щодо недопущення узурпації влади, особливо з боку виконавчої її гілки.

Виходячи з того, що однією з характерних ознак парламентаризму є наявність саме представницького органу (найчастіше парламенту), який здійснює законодавчі функції, доцільно дослідити роль парламенту в реалізації парламентаризму.

При цьому зазначимо, що саме орган законодавчої влади є представницьким і саме він має найбільший вплив у системі стримувань і противаг гілок державної влади та її органів. Тобто, такий орган насправді може бути лакмусовим папірцем щодо наявності або навпаки відсутності у державі парламентаризму. Цим органом, зазвичай, є парламент. В Україні – це Верховна Рада України.



Парламент – лакмусовий папірець щодо наявності або відсутності у державі парламентаризму.

Можемо говорити про наявність у конституційній моделі України *виключних функцій парламенту*, здійснення яких фактично є «лакмусовим папірцем», показником рівня та стану здійснення парламентаризму в державі та його безпосереднє **втілення у публічному адмініструванні**:

1. *Законодавча функція*, зокрема щодо визначення структури, вимог до формування та припинення діяльності, обсягу й меж повноважень.

2. *Установча функція* щодо безпосередньої участі парламенту в процесі й порядку формування органів виконавчої та судової влади.

3. *Парламентський контроль*, який є *прямим і непрямим*.

3.1. *Парламентський контроль щодо захисту прав і свобод у державі*, стану їх дотримання, зокрема й органами публічної адміністрації, шляхом реалізації Уповноваженим ВРУ з прав людини, який є фактично парламентським інститутом (призначається і звільняється з посаду саме парламентом), здійснювати надані йому повноваження. Чинне законодавство, як було зазначено вище, надає широке коло повноважень у разі порушення прав і свобод у державі, а саме: проведення перевірок діяльності органів, за

результатами вироблення актів реагування та подальшого контролю за їх виконанням, судового захисту прав і свобод, зокрема, від свавілля органів і посадових осіб публічної адміністрації.

3.2. *Контроль у фінансовій сфері шляхом прийняття Державного бюджету та за допомогою такого парламентського інституту, як Рахункова палата України, склад якої формує парламент. До повноважень, які безпосередньо впливають на органи публічної адміністрації, можна визнати такі: щодо проведення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та вжиття відповідних заходів за його результатами, направлення обов'язкових рішень, винесених за результатами такого аудиту, звернення до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів і посадових осіб Рахункової щодо усунення перешкод у реалізації цих повноважень тощо.*

3.3. Контроль за діяльністю державних органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України або на призначення яких потрібна її згода шляхом проведення «Днів уряду», заслуховування результатів діяльності, висловлення недовіри, наслідками якої є звільнення окремих посадових осіб або уряду в цілому.

3.4. Парламентські слухання, слідча діяльність парламенту щодо створення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, внесення запитів народних депутатів тощо (Закон України «Про Регламент ВРУ» від 10.02.2010 № 1861-VI).



*За умови повноцінного здійснення парламентом наведених класичних функцій у державі існує парламентаризм, коли проявляється та забезпечується реалізація представницьким органом усієї сукупності парламентських прерогатив. За інших обставин можна говорити щодо процесу втрати парламентаризму або його відсутності.*

Розкриємо зміст функцій парламенту та його основні характеристики на прикладі Верховної Ради України з погляду конституційного права.

Виключність саме законодавчого органу підкреслюється ст. 3 Протоколу № 1 Європейської Конвенції з прав людини<sup>121</sup>. При цьому практика ЄСПЛ у справі «Матсьє-Моан та Клерфейт проти Бельгії» головним критерієм визначає чи наділений орган влади самостійними повноваженнями і з прийняття актів, які мають силу закону.

Нормами Конституції України у ст. 75 зазначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі -ВР України).



Витяг із Конституції України<sup>122</sup>:  
Ст.75.  
Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

*Конституційними ознаками ВР України* (відповідно до рішення Конституційного Суду України, яке є частиною Конституції України) можна визнати наступні:

- а) як орган державної влади ВР України є колегіальним органом;
- б) ВР України є єдиним органом законодавчої влади і це означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони;
- в) ВР України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів;
- г) ВР України за своєю природою є представницьким органом державної влади;
- д) формування ВР України шляхом прямих виборів і функціонування на засадах колегіальності забезпечують ВР України характер представницького

<sup>121</sup> Протокол № 1 Європейської Конвенції з прав людини від 1950 р., ратифікована від 17.07.1997. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

<sup>122</sup> Конституція України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=1>

органу (рішення КСУ від 07.10.2002 № 17-рп/2002 (щодо повноважень ВРУ)  
123

Отже, *характерними ознаками парламенту* відповідно до юридичного змісту такого органу та принципу конституціоналізму, є те, що парламент - це:

а) єдиний орган законодавчої влади, що приймає закони, обов'язкові для всіх юридичних і фізичних осіб, органів, установ та організацій, що діють на території України;

б) представницький орган, обраний шляхом народного волевиявлення під час прямих виборів;

в) привілейований орган у системі органів державної влади через виключну роль у контролі за виконавчою владою та провідну роль у системі стримувань і противаг;

г) колегіальний орган, що складається із обраних за результатами прямих виборів народних представників;

д) орган державної влади, у якому загальна кількість депутатів визначена Конституцією України, проте не може бути меншою, ніж дві третини від конституційного складу;

е) посередник між суспільством і органами виконавчої влади, своєрідний «бастион» у врегулюванні політичних, соціальних, правових, економічних і зовнішньополітичних криз різної природи походження<sup>124</sup>;

є) орган соціального компромісу, який консолідує націю;

ж) інституція, в якій депутати парламенту наділені мандатом та юридичною незалежністю від виборців (вільний мандат)<sup>125</sup>;

---

<sup>123</sup> Рішення КСУ від 07.10.2002 № 17-рп/2002 (щодо повноважень ВРУ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text>

<sup>124</sup> Дурдинець М.Ю. Конституціоналізм у часи змін: влада, суспільство та демократія. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. № 2(22). С. 82-90. С. 83.

<sup>125</sup> Зі змісту присяги народного депутата України та статей 79–81, 84 Основного Закону України впливає принцип вільного депутатського мандата, згідно з яким народний депутат України бере на себе зобов'язання виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, тобто під час здійснення депутатських повноважень представляти увесь Український народ (*рішення КСУ у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії від 21.12.2017 № 3-р/2017*) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>

і) орган, в якому наявні коаліція й опозиція з чітким визначенням прав останньої;

з) орган, який виконує функцію обмеження органів виконавчої влади щодо узурпації влади у державі.

Зауважимо, що говорити про зв'язок парламенту та парламентаризму можна не лише щодо семантики слів, а і стосовно безпосереднього зв'язку здійснення конституційно визначеної діяльності. Так, наявність парламентаризму за відсутності парламенту не можлива так само, як і наявність дієвого демократичного парламенту за відсутності парламентаризму.



Наявність парламентаризму за відсутності парламенту не можлива так само, як і наявність дієвого демократичного парламенту за відсутності парламентаризму.

Цю дуальність і взаємопов'язаність можна визначити таким чином.

З одного боку, парламент у державі має виконувати комплекс виключно парламентських функцій, що є його прерогативами, а саме:

а) законодавча функція та прийняття норм, що є обов'язковими як для органів державної влади, посадових осіб, так і для фізичних, юридичних осіб, громадських об'єднань тощо;

б) бюджетна (щодо прийняття бюджету та контролю за його виконанням),

в) участь як у формуванні органів держави, так і щодо можливості їх усунення, висловлення недовіри тощо;

г) здійснення парламентом та його інститутами захисту прав і свобод громадян як основної функції держави;

г) функція парламентського контролю як дієвий механізм системи стримань і протипаг щодо недопущення узурпації державної влади. При цьому інші державні органи, а також інститут президенства (можливо лише виключно як суб'єкта, який є балансом і відіграє роль у системі стримань і

проти ваг; наприклад: інститут промуньгації законодавства президентом), не мають права втручатись у названі сфери.

З *іншого боку*, наявність у країні впливових політичних партій, досконалого виборчого законодавства, чіткої політичної структурованості парламенту, формування у ньому сталої більшості, жорсткої партійної дисципліни також характеризує дієвість парламенту, який безпосередньо пов'язаний із наявністю парламентаризму у державі.

За відсутності необхідних умов становлення парламентаризму парламент може перетворитися на безплідну говорильню, а депутатський мандат використовуватиметься ніким не контрольованими депутатами для вирішення особистих справ<sup>126</sup>.

Таким чином, можна говорити, що *юридичними проявами парламентаризму, пов'язаними з діяльністю парламенту*, є такі:

а) розмежування законодавчої та виконавчої влади, інституту президента; участь парламенту у формуванні органів державної влади;

б) здійснення законодавчої функції, яка б гарантувала репрезентативність інтересів усіх верств населення;

в) здійснення парламентом гарантування й захисту прав і свобод людини та громадянина як форма реалізації основної функції держави;

г) контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо недопущення ними узурпації влади, а також право парламенту на висловлення недовіри, звільнення представників виконавчої влади, президента;

д) пріоритетна роль парламенту у системі стримань і проти ваг у цілому як балансу влад у державі;

е) виконання парламентом прерогативних, характерних виключно йому функцій.

Отже, народ є *первинним джерелом влади і передає її органам державної влади*, а саме підстави та форми, на яких народ передає та у

---

<sup>126</sup> Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М. Конституційне право України: Навчальний посібник. Львів: ТОВ «Ліга-прес», 2014. 402 с. С. 45.



подальшому контролює здійснення влади державними органами, обмежує її узурпацію, є засадами, які встановлюються завдяки системі парламентаризму.

Якщо говорити спрощено та певною мірою узагальнено, то формула взаємодії системи парламентаризму являє собою такий зміст: *громадяни держави обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі органи влади та беруть участь у формуванні судових органів, а також здійснюють контроль за їх діяльністю й захист прав і свобод людини та громадянина.*

Виходячи з такої *концепції конституціоналізму*, норм Конституції України, можливо визначити такі *форми реалізації системи парламентаризму в публічному адмініструванні* щодо реалізації державної влади, яка є похідною від влади народу.

Такі форми в більшості здійснюються парламентом, який має право виступати від імені Українського народу та має представницьку природу.

За нормами Конституції:

По-перше, *вираження суверенної волі народу, яку здійснила Верховна Рада щодо прийняття Конституції України у 1996 році (преамбула Конституції). Внесення змін до Конституції.* Саме в Основному Законі визначається конституційний порядок формування органів державної влади, призначення їх посадових осіб, засади їх організації, ефективної реалізації повноважень і ліквідації, висловлення недовіри, звільнення.

По-друге, *призначення виборів* (п. 7 ст. 85 Конституції). Саме вибори органу, що представляє інтереси суспільства та є у подальшому, здійснює вплив на формування, реалізацію публічного адміністрування.

По-третє, *виключна функція парламенту як представницького органу щодо прийняття законів і визнання Верховної Ради України, парламенту, єдиним органом законодавчої влади в Україні* (ст.ст. 79 п. 3 ст. 85, п. 25 ст. 85 Конституції). Виключно Законами України визначаються порядок організації



та діяльності органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики й інформатики (п. 12 ст. 92 Конституції).

По-четверте, *призначення посадових осіб виконавчої влади, звільнення та вирішення питання про відставку* (пп. 12-12<sup>1</sup> Конституції). Норма зазначає про такі формати участі у призначенні та звільненні: за поданням іншого суб'єкта: а) Президента України – Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; а також призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України – Голови Служби безпеки України, Голови Національного банку України; крім того, надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; б) за поданням Прем'єр-міністра України – інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, членів Центральної виборчої комісії; в) частину складу органу самостійно – половини складу Ради Національного банку України та Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та ін.; г) надання згоди на призначення Президентом України: надання згоди та звільнення з посади Генерального прокурора; е) безпосередньо призначення підконтрольних структур: голову Рахункової палати, Уповноваженого ВР України з прав людини.



Зрозуміло, що вплив парламенту як представницького органу державної влади на призначення посадових осіб виконавчої влади у різних формах є безпосередньою формою реалізації парламентаризму в державі.

По-п'яте, *розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності* (п. 11 ст. 85 Конституції України). Така програма є фактично «дороговказом» щодо напрямів і завдань діяльності органів виконавчої влади.

По-шосте, *контроль за діяльністю органів виконавчої влади* (п. 13 ст. 85 Конституції): звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Також важливими є такі основні *форми парламентського контролю за діяльністю уряду*:

1) постановка питання про довіру урядові; правові наслідки: звільнення з посади урядовців;

2) висловлення недовіри; правові наслідки: прийняття такої недовіри може бути відставка з посади;

3) інтерпеляція (від лат. *interpellation* – переривання промови, порушення) – це звернена до уряду чи окремого міністра, вимога групи депутатів дати пояснення щодо проводжуваної ним внутрішньої або зовнішньої політики чи з якого-небудь конкретного питання; правові наслідки: звільнення з посади урядовців, може спричинити постановку питання про довіру урядові (на сьогодні врегулювання такого положення залишається досить декларативним через недостатню визначеність вказаної процедури (Проект Закону України «Про інтерпеляцію» від 18.05.2020 № 3499<sup>127</sup>));

4) усні й письмові запити депутатів (до цієї групи вчені відносять вказаний вид діяльності<sup>128</sup> як фактично форму парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади).

Отже, виконання функції контролю саме представницьким органом державної влади є прямою формою реалізації парламентаризму в публічному управлінні та відповідно до конституційних засад використовується у разі невиконання або неналежного виконання (або політичний зміст звільнення)

---

<sup>127</sup> Про інтерпеляцію : Проект Закону України від 18.05.2020 № 3499. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68867](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68867)

<sup>128</sup> Конституційне право : підручник / [О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.], за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 484 с. С. 295.

посадовими особами визначених обов'язків і норм чинного законодавства щодо звільнення посадових осіб особливо важливих посад виконавчої влади у державі, що підкреслює унікальність функціонального змісту представницького органу – парламенту- ВРУ.

По-сьоме, *контроль за діяльністю Президента щодо усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) (п. 10 ст. 85 Конституції)*. Така діяльність регулюється Законом України «Про особливу процедуру усунення Президента з поста (імпичмент)» від 10.09.2019 № 39-IX<sup>129</sup>, де зазначені основні вимоги, процедури та порядок такої діяльності парламенту. Мова йде, з одного боку, про фактично наявність важелів контролю представницького органу за діяльністю та дотриманням законів України Президентом держави, а з іншого про формат конституційної відповідальності, де парламент фактично здійснює слідчу функцію. Особливістю є застосування такої форми виключно за наявності факту вчинення кримінального злочину щодо основ державності тощо.

По-восьме, *контроль за прийняттям державного бюджету держави (п. 4 ст. 85, ст. 96-97 Конституції) та його виконанням* через підконтрольний ВРУ орган, голову та членів якого призначає саме ВРУ – Рахункова палата (п. 16 ст. 85 Конституції, ст. 98 Конституції). Ураховуючи, що без фінансування діяльності виконання повноважень будь-якими органами держави є неможливою, така функція безпосередньо впливає на реалізацію повноважень державних органів. Діяльність, функції та обсяг повноважень Рахункової палати визначено Законом України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII<sup>130</sup>, зокрема, ст. 7 щодо проведення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та вжиття заходів за його результатами, що містять, зокрема, звернення до суду та передачу матеріалів до правоохоронних органів із метою подальшого реагування.

---

<sup>129</sup> Про особливу процедуру усунення Президента з поста (імпичмент) : Закон України від 10.09.2019 № 39-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>

<sup>130</sup> Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

По-дев'яте, *гарантування та захист прав і свобод громадян як головної соціальної функції в державі* (п. 17 ст. 85 Конституції України). Призначення та звільнення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні є однією з найважливіших форм гарантування дотримання прав і свобод людини та громадянина саме парламентом. Реалізація вказаної функції підкреслює унікальність саме парламенту та забезпечення ним дієвого формату захисту прав і свобод людини та громадянина. Доцільно зазначити, що вказана діяльність регламентується Законом України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97, де відповідно до ст. 13 визначено права Уповноваженого: має право вносити конституційне подання, з метою захисту прав і свобод вступати у судові справи, при чому на будь-якій стадії судового розгляду; ініціювати перегляд судових рішень; проводити перевірки діяльності юридичних осіб різних форм права; направляти акти реагування до різних органів та посадових осіб, з метою вжиття заходів та припинення порушення прав і свобод та інші досить широкі повноваження<sup>131</sup>.

По-десяте, *парламентський контроль* (п. 33 ст. 85 Конституції). Тут мова йде про проведення парламентських слухань, внесення депутатських запитів, а також здійснення непрямого контролю парламенту у формі заслуховувань послань Президента, затвердження його указів про введення воєнного стану, надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, воєнної допомоги тощо.

### **3.3. Парламент як механізм реалізації державної влади**

Яким чином відбувається реалізація парламентаризму в державі?

---

<sup>131</sup> Про Уповноваженого ВРУ з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Виходимо з того, що відповідно до конституційних засад *державна влада є вторинною та похідною від влади народу*. У свою чергу народ України реалізує владу безпосередньо шляхом проведення референдуму та делеговано шляхом проведення виборів й обрання представників, які у подальшому реалізують волю народу. Отже фактично мова йде про представницьку демократію і тут важливо зазначити, що такі представники виступають від імені всього народу України, а не лише від тієї когорти виборців, які за них проголосували. У подальшому такі представники стають членами законодавчого органу, який наділений повноваженнями брати участь у формуванні органів державної влади та ухвалювати закони, які є обов'язковими для всіх органів у державі. Тобто реалізують свою представницьку функцію щодо формування державної влади та її органів. Таким чином, передаючи владу своїм представникам народ України має отримати взамін, по-перше, гарантований обов'язок реалізовувати всі потреби населення, захищати його права й обов'язки, а також гарантувати обмеження та контроль за свавіллям державної влади в особі її органів.

Отже, головною функцією державних органів за такої моделі є саме реалізація первинної влади народу, реалізація прав і свобод громадян, гарантування соціального захисту громадян, які передали їм свою владу замість того, щоб самостійно виконувати всі функції держави та для цього держава має спеціальний апарат в особі державних органів і їх посадових осіб.

Це загальний зміст поняття парламентаризму. Проте *більш повний зміст поняття парламентаризму* доцільно розкрити шляхом уточнення змісту понять, які є складниками парламентаризму прямо або опосередковано, про які у загальному вигляді йшлося вище та без яких неможливо уявити здійснення парламентаризму. Отже *складниками парламентаризму* можна визначити:

*опосередковані* – народовладдя, установча влада народу, суверенітет влади народу; механізм реалізації влади народу; вибори як форма реалізації представницької влади;

*безпосередні* – державна влада; узурпація, обмеження державної влади; парламент та його діяльність у системі парламентаризму, конституційно-правова відповідальність як гарантія парламентаризму.

*Народовладдя. Установча влада народу. Суверенітет влади народу.*

Отже, первинною у демократичній, правовій державі має бути влада народу. Говорячи про Україну, треба зазначити, що ідея народовладдя викристалізувалася протягом багатовікового розвитку українського суспільства та стала базисом створення незалежної держави Україна. Такі норми закладено, найперше, у Декларації про державний суверенітет і в Конституції України.

Положення ч. 2 р. 2 Декларації про державний суверенітет визначає, що громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України та виключно народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці<sup>132</sup>.

У свою чергу, ст. 5 Конституції України (далі Конституції) визначає носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні – народ. При цьому, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові та не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами<sup>133</sup>.

Отже, основними ознаками влади народу можна визнати такі: а) носій суверенітету; б) джерело влади народ; в) здійснюють владу безпосередньо й опосередковано (через органи державної влади та місцевого

---

<sup>132</sup>Декларація про державний суверенітет від 16.07.1990 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

<sup>133</sup>Конституція України від 28.06.1996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

самоврядування); г) визначає та змінює конституційний лад; д) не може бути узурповано державою, її органами або посадовими обов'язками.

Таким чином, суверенітет влади народу фактично означає, що вся повнота влади в державі належить саме народові України і він сам безпосередньо або через представницькі органи визначає і реалізує політику держави та контролює діяльність державних органів, яким таку владу фактично делегує.

Досліджуючи поняття влади народу, народного суверенітету, доцільно проаналізувати його суб'єктно-об'єктний склад: а) суб'єктом публічної влади, як державної, так і недержавної, виступає народ як сукупність всього населення країни; б) об'єктом суверенної влади народу можуть бути всі ті суспільні відносини, які становлять суспільний інтерес у масштабі всієї країни. Ця особливість свідчить про повноту суверенної влади народу; в) суверенітету влади народу властиве верховенство, коли народ виступає як єдине ціле і є єдиним носієм публічної влади та вираженням верховної влади в усіх її формах і конкретних проявах<sup>134</sup>.

Відповідно до рішень Конституційного суду України (далі – КСУ), яке наразі є частиною тексту Конституції України, можна визначити такі ознаки влади народу, народного суверенітету: 1. Влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (від 05.10.2005 № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом));<sup>135</sup> 2. Установча влада є виключним правом народу. Порядок здійснення установчої влади народом визначається Конституцією та законами України (рішення КСУ від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008);<sup>136</sup> 3. За своєю юридичною природою саме Конституція України як Основний

---

<sup>134</sup> Щербанюк О. В. Народний суверенітет у теорії політико-правових вчень: історична школа: монографія. Книга I / О. В. Щербанюк. К.: Логос, 2013. 182 с. С. 159.

<sup>135</sup>Рішення КСУ від 05.10.2005 № 6-рп/2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>

<sup>136</sup>Рішення КСУ від 16.04.2008 № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>

Закон держави є актом установчої влади, що належить народу. 4. Конституція України, прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, є актом реалізації суверенітету народу. При цьому суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України (рішення КСУ від 11.07.1997 № 3-зп/1997). 5. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) і визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у цьому випадку установча влада була здійснена парламентом (рішення КСУ від № 4-зп/1997)<sup>137</sup>.

Учені-конституціоналісти зазначають, що установча влада є природним, невідчужуваним правом народу здійснювати свою суверенну волю установлювати, та у разі необхідності захищати, основоположні принципи державного й суспільного ладу. Це свого роду договір про межі повноважень державної влади та права як окремої людини, так народу загалом, який найчастіше знаходить вияв у формі конституції. Остання є колективним актом усього народу, у якому набувають юридичного закріплення узгоджені інтереси та воля всіх соціальних груп<sup>138</sup>.

У чому ж безпосередньо полягає зміст установчої влади, які положення розкривають його? А от саме ст. 5 Конституції України, де встановлено, що народу належить право визначати та змінювати конституційний лад в Україні.

Як було зазначено, Конституція України як Основний Закон держави за

---

<sup>137</sup> Рішення КСУ № 4-зп/1997. [URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text)

<sup>138</sup> Барабаш Ю. Установча влада народу як конституційний феномен. Право України. 2009. № 11. С. 73-79. С. 79.; Максакова Р. М. Конституційно-правові проблеми організації та реалізації установчої влади в Україні : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2012. 436 с. С. 98–101.



своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу.

Отже доцільно говорити, що *ідейною основою народовладдя є концепція суверенітету*, тобто верховенства влади народу, яка здійснюється в його інтересах. Механізм його реалізації полягає у тому, що воля народу має відображати його дійсні інтереси.



Ідейною основою народовладдя є концепція суверенітету, тобто верховенства влади народу, яка здійснюється в його інтересах.

*Народний суверенітет як засада державного ладу* полягає в тому, що держава як організація влади народу зобов'язана виражати загальні інтереси суспільства, регулювати використання суспільних ресурсів, орієнтувати розвиток суспільства в інтересах народу, зберігати саморегулювання суспільства та нести відповідальність перед народом, об'єднаннями громадян і людиною у формах, визначених Конституцією та законами<sup>139</sup>.

Що саме мається на увазі?

На нашу думку, це і є той самий конституціоналізм. Отже, засади встановлення повноти влади народу в державі, його право визначати та змінювати конституційні засади, зокрема щодо організації системи державної влади, тобто парламентаризму, передача такої влади у подальшому органам державної влади відповідно до принципу парламентаризму. Тут доцільно розглянути, які безпосередньо складники визначають механізм реалізації установчої влади народу.

*Механізм реалізації влади народу.*

Конституційне закріплення влади народу полягає у визначенні, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. При цьому відповідно до ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через *вибори*, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Референдум – один із

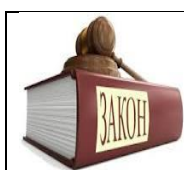
---

<sup>139</sup> Скрипнюк О.О. Теоретичні підходи до визначення поняття «народний суверенітет». *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 56. С. 83-92. С. 84.

способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини.

Отже трактуючи норми Конституції можна зазначити, що народ передає свою установчу владу органам держави і формами такої передачі може бути як безпосередня – у формі референдуму та інших формах, визначених чинним законодавством, так і опосередковано – шляхом проведення виборів.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 № 1135-IX такий референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування<sup>140</sup>. При цьому, серед таких питань немає обрання будь-яких органів, зміни їх структури, змісту тощо. Тобто питання формування та діяльності державної влади не виносяться на референдум за конституційними засадами, що визначені і діють в Україні<sup>141</sup>, а отже доцільно говорити виключно про представницьку форму обрання органів державної влади, причому виключно органу, який здійснює законодавчу функцію. Тобто, говорячи про зміст поняття парламентаризм, мова йде про представницьку модель реалізації влади народом і механізм такої передачі закладений у формі виборів.



Відповідно до ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 № 1135-IX *референдум* є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування.

### *Вибори як форма реалізації представницької демократії*

Процедура проведення виборів є характерною для будь-якої держави у світі, які формують представницькі органи влади. Наскільки прозорими

<sup>140</sup> Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>

<sup>141</sup> Відповідно до ст. 2 Закону України «Про всеукраїнський референдум» до питань, які виносяться на обговорення народу є питання розділу I щодо загальних положень, розділу III – щодо розділу про вибори та розділу VIII – правосуддя.

будуть проведені вибори, настільки реальним при цьому буде відображення волевиявлення громадян. Отже захист права людини на вільні вибори є дуже актуальним і відображає стан рівня правового розвитку та законності у державі. Так, норми міжнародного права у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська Конвенція з прав людини) (далі – Конвенція), ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97 визначають, що договірні сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу<sup>142</sup>. При цьому важливим тут є законодавча формула щодо закріплення виборчих прав через право народу.

За європейськими критеріями проведення виборів на рівні права голосу є базовими. Кожний виборець має один і тільки один голос. Серйозне порушення у дотриманні цього критерію відразу породжує проблему нерівного представництва, відому також як виборча геометрія<sup>143</sup>. Крім того, вкрай важливим є реалізація засад вільного голосування, що охоплює два різних аспекти: вільне формування виборцем своєї думки й вільне вираження цієї думки, тобто вільна процедура голосування й точна оцінка отриманих результатів<sup>144</sup>.

У свою чергу, Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі «Матьє-Моен та Клерфе проти Бельгії» (1987 р.) підкреслив, що виборчі права не є абсолютними та можуть підлягати обмеженням, встановленим

---

<sup>142</sup> Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська Конвенція з прав людини) (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

<sup>143</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К. 2009. 500 с. С. 33.

<sup>144</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-1 сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року). URL: [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/279/CoE\\_Venice\\_Commission\\_Code\\_of\\_Good\\_Practice\\_UK.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf).

державою, якщо такі умови не перешкоджають «вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу»<sup>145</sup>.

Отже, характерними ознаками міжнародно-правового регулювання виборів є такі засади: а) держава може обмежувати виборчі права лише до тієї межі, коли це не стає на заваді вільного волевиявлення права народу обирати законодавчий орган; б) права народу мають перевагу перед індивідуальними правами громадян.

Практика ЄСПЛ говорить, що для цілей ст. 3 Першого протоколу Конвенції<sup>146</sup> в контексті захисту права на вільні вибори поняття «вибори» застосовують виключно щодо виборів до законодавчого органу. Базовим є здійснення органом держави саме законодавчої функції відповідно до конституційної системи конкретної держави з урахуванням того, які органи провадять законотворчість, і це не обов'язково має бути національний парламент. Питання полягає в тому, чи наділений орган влади самостійними повноваженнями з прийняття актів, які мають силу закону<sup>147</sup>.

Крім того, у державах, де існують двопалатні парламенти, норми Протоколу 1 Конвенції розповсюджуються на ту палату, до якої проводяться безпосередньо вибори представників народу. Також зазначав, що положення про захист виборчих прав не розповсюджується до інших процедур голосування: референдумів, виборів до місцевих органів, виборів президента.

Таким чином, визначаємо ще одну принципову ознаку правового регулювання проведення виборів: обрання у цілях Конвенції здійснюється виключно в органи, які реалізують законодавчі функції.

Відповідно до ст. 1 Виборчого кодексу України від 19.12.2019 вибори є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього

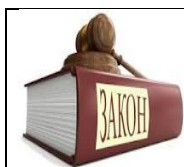
---

<sup>145</sup>Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : компендіум / [О. В. Сердюк, Ю. В. Щокін, І. В. Яковюк та ін.] ; за заг. ред. О. В. Сердюка, І. В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с. С. 292.

<sup>146</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

<sup>147</sup>Дудаш Т.І. Практика Європейського суду з прав людини: навч. Пос. К.: Алерта, 2016 413 с. С. 408.

здійснення влади Українським народом. При цьому вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування<sup>148</sup>.



Відповідно до ст. 1 Виборчого кодексу України від 19.12.2019 *вибори* є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом. При цьому вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Аналіз правовідносин *процедури виборів* дозволяє виділити їх *суб'єктно-об'єктний* склад таким чином:

1. Суб'єкти виборів, наділені активним і пасивним виборчим правом, тобто правом голосувати та правом балотуватися на виборах. Суб'єкти, наділені активним виборчим правом, – громадяни, які мають право голосу (виповнилося 18 років, є дієздатними та мешкають на певній території (якщо мова йде про місцеві вибори)). Суб'єкти, наділені пасивним виборчим правом, – досягнення певного віку, наявність права голосу, відповідність певним вимогам та проходження визначених процедур (висування партіями, самовисування) згідно з вимогами чинного законодавства залежно від виду виборів.

2. Об'єктом виборів є обрання представників народу, які будуть виконувати державно-владні повноваження. При цьому відповідно до практики ЄСПЛ, зазначеній вище, виборчі права захищаються виключно щодо виборів до органу, який здійснює законодавчу функцію.

3. Зміст виборів є реалізація суспільних відносин щодо делегування влади представникам, які одноособово або у складі колегіальних органів здійснюють представництво інтересів громадян у межах, визначених Конституцією України.

---

<sup>148</sup>Виборчий кодекс України. Документ 396-IX, чинний, поточна редакція – Редакція від 15.03.2022, підстава - 2107-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

У свою чергу, основними ознаками процедури виборів доцільно визнати такі: а) основна форма народовладдя; б) спосіб безпосереднього здійснення влади Українським народом; в) здійснюються на основі загального, рівного, прямого виборчого права; г) проводяться шляхом таємного голосування.

КСУ у своєму рішенні розтлумачив, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, не можуть підтримувати результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах, оскільки це суперечить нормам Конституції України, і виборці повинні здійснити волевиявлення на виборах особисто. Кожний виборець голосує особисто, а голосування за інших осіб не допускається<sup>149</sup>.

Таким чином, можна констатувати, що *процес виборів* є вкрай важливою формою здійснення влади народом, народного волевиявлення й особливо щодо обрання представників до законодавчого органу держави, регулюється нормами як міжнародного права, практиками найкращих європейських інституцій, ЄСПЛ, так і нормами чинного законодавства України. При цьому, проведення виборів відповідно до зазначених вимог є запорукою реалізації парламентаризму, основною умовою конституційної передачі влади народу, що полягає в обранні представницького органу, який є репрезентативним до нагальних потреб суспільства та відображає його інтереси.

### **3.4. Парламент і громадянське суспільство**

Вся історія розвитку людської цивілізації свідчить про прагнення людини удосконалити не тільки саму себе і людське суспільство, а і про наполегливі пошуки найкращої форми організації свого життя. На певному етапі цивілізаційного розвитку політичною формою організації життя людського суспільства стає держава.

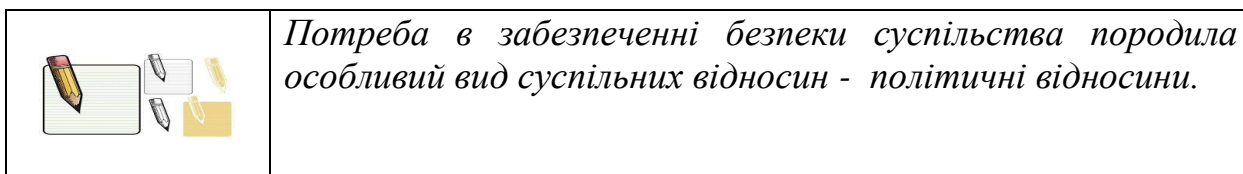
Виникнення держави пов'язане з кризою родоплемінного устрою, в якому поведінку і взаємини людей до певного часу регулювали звичаї і

---

<sup>149</sup> Рішення КСУ від 26.02.1998 № 1-рп/1998 (справа про вибори народних депутатів України) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98#Text>

традиції, а функції управління та судочинства виконували вожді родів і племен. З часом виникла потреба в об'єднанні зусиль племен для реалізації їх спільних інтересів, перш за все для врегулювання конфліктів всередині людських спільнот та захисту їх життєвого простору, території на якій вони проживали. Цей тривалий і складний процес завершився утворенням суспільства як сукупності людей об'єднаних спільними інтересами.

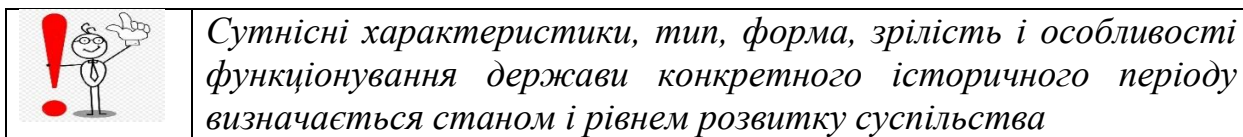
Потреба в забезпеченні безпеки цього суспільства породила особливий вид суспільних відносин, а саме політичні відносини.



На основі ціннісних уявлень про безпеку суспільства, люди самі створили *соціальні інститути* (встановили «правила гри»), зокрема владно-політичні, для організації взаємодії між собою.

Отже історично *суспільство є первинним, а держава вторинним*, похідним явищем породженим суспільством.

Сутнісні характеристики, тип, форма, зрілість і особливості функціонування держави конкретного історичного періоду визначається станом і рівнем розвитку суспільства.



У науковій літературі є різні визначення держави. Наведемо деякі з них. Так, у політологічному енциклопедичному словнику (упорядник В.П. Горбатенко) наводяться два визначення поняття «держава». Перше це: «Сукупність людей, території, на якій вони проживають, і суверенної у межах даної території влади»<sup>150</sup>.

Друге це: «Організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує за допомогою норм права

---

<sup>150</sup> Політологічний енциклопедичний словник/Упорядник В.П.Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенка. 2-е вид.доп. і перероб. К.: Генеза,2004. С. 143.

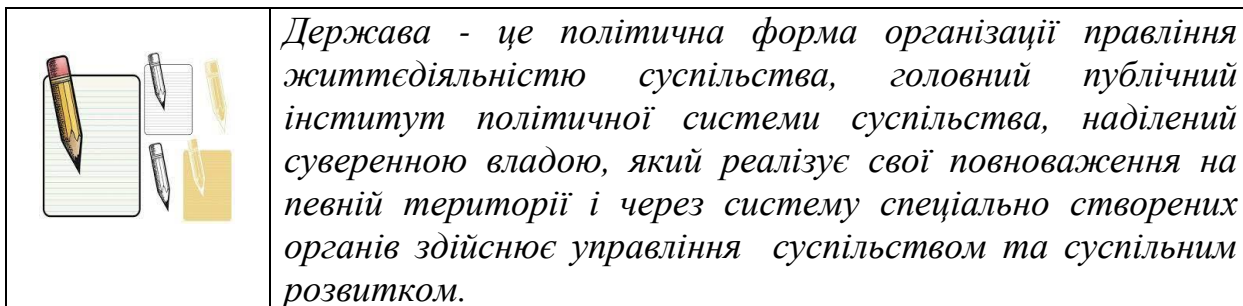
спільну діяльність людей і соціальних груп, захищає права та інтереси громадян»<sup>151</sup>.

У словнику стверджується, що у першому визначенні поняття «держава» є тотожним поняттю «країна». На нашу думку, це методологічно некоректно, оскільки поняття «країна» значно ширше ніж поняття «держава». В енциклопедії державного управління (наук. ред. Ю.В. Ковбасюк) держава визначається як «універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також управління загальносуспільними справами» громадян»<sup>152</sup>.

Чи повною мірою ці визначення відображають основні ознаки держави?

Мабуть, що ні.

На наш погляд, більш повним може бути таке визначення. *Держава* - це політична форма організації правління життєдіяльністю суспільства, головний публічний інститут політичної системи суспільства, наділений суверенною владою, який реалізує свої повноваження на певній території і через систему спеціально створених органів здійснює управління суспільством та суспільним розвитком.



Процес еволюції *форми держави*, як політико-правової і владно-управлінської конструкції, відбувається постійно і не сам по собі, а у тісному

<sup>151</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2. С.122.

<sup>152</sup> Політологічний енциклопедичний словник/Упорядник В.П.Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенка. 2-е вид.доп. і перероб. К.: - Генеза,2004. С.144.



зв'язку з розвитком її змісту - *людського суспільства і, передусім, з розвитком його соціального ядра - громадянського суспільства*. Як дві найважливіші складові єдиної соціальної системи демократична держава і громадянське суспільство у своєму розвитку постійно взаємодіють і здійснюють взаємовплив одне на одного. Якісні зміни в структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують якісні зміни у формі (структурі) та змісті держави і навпаки.

Особливо рельєфно такі демократичні зміни помітні у вищих органах державної влади (*парламент, уряд, глава держави, Верховний суд*) і, відповідно, в системі публічного управління державними і місцевими справами.

Здобуття Україною незалежності, її суспільна трансформація до демократичної, соціальної, правової держави, ставлять в порядок денний дослідження змін у *формі держави*, під якою розуміють організацію державної влади та її устрій, і яка визначається трьома базовими компонентами: формою державного правління; формою державного устрою; формою державного (політичного) режиму.

У цьому ж контексті, зростання впливу українського громадянського суспільства на процеси демократичних перетворень, актуалізують питання концептуального осмислення становлення і розвитку сучасного українського парламенту - Верховної Ради України, як виборного загальнонаціонального представницького органу державної влади і єдиного органу законодавчої влади в Україні. Відразу зазначимо, що парламент є ключовою складовою державно-владного механізму будь-якої демократичної держави, провідним інститутом демократичного врядування. Тому наша увага буде зосереджена, головним чином, на владно-управлінському вимірі українського парламенту і його взаємодії з громадянським суспільством.

*Держава і громадянське суспільство є взаємообумовленими і тісно пов'язаними між собою феноменами.*

Суспільство, будучи первинним щодо держави, визначає їй соціальні замовлення, надсилає конкретні запити і з метою їх виконання наділяє державу політичною владою і відповідними інструментами управління суспільними справами. Виконуючи волю суспільства, демократична держава мобілізує свою політико-адміністративну систему на вироблення відповідної, переважно публічної політики, спрямованої на виконання соціальних замовлень і очікувань суспільства. Ключову роль на цьому етапі політичного управління суспільним розвитком відіграє взаємодія представницьких органів публічної влади, особливо парламенту, з самодіяльною творчістю інститутів громадянського суспільства, які несуть в собі соціальну справедливість і суспільну стабільність.

Саме така співтворчість представницьких органів влади і громадянського суспільства, яка здійснюється на демократичних засадах, на нашу думку, є найважливішою сутнісною ознакою парламентаризму як системи публічного управління.

Після вироблення публічної політики на засадах народного представництва, держава, через систему органів публічної влади і публічного управління, за активної участі інститутів громадянського суспільства, реалізує цю політику, задовольняючи суспільні інтереси і досягаючи певного рівня суспільного блага.

Система державної/публічної влади складається з універсальних компонентів (політика, політична система, громадянське суспільство, форма держави, парламент, глава держави, уряд, суд, громадська думка тощо) які формують ціннісно-цільову інституціональну матрицю публічного управління суспільним розвитком. У реальному житті всі ці компоненти діалектично взаємодіють і взаємодоповнюють один одного.

Охарактеризуємо їх, сконцентрувавши свою увагу на *формі держави, парламенті та громадянському суспільстві*, оскільки саме вони здійснюють найсуттєвіший вплив на процес становлення України як демократичної, соціальної і правової держави.

### *Форма держави.*

Плюралізм поглядів і позицій стосовно даного явища досить широкий. На нашу думку, форма держави розкриває найбільш істотні формальні ознаки конкретної держави і певні особливості організації притаманного цій державі конституційного механізму здійснення влади у взаємодії з громадянським суспільством на певному історичному етапі її розвитку. Як вже зазначалося, базовими компонентами (проявами) форми держави, які змінюються в процесах взаємодії і взаємовпливу з громадянським суспільством, є форма державного правління, форма державного устрою та форма державного (політичного) режиму. Таким чином, форма держави відбиває єдність і універсальність модельного уявлення про різноманітні прояви структурної, територіальної та політичної сторін діяльності держави. Нас, у даному контексті, найбільше цікавить еволюція форми державного правління, оскільки саме вона головним чином визначає місце і роль парламенту в механізмі державної влади на кожному конкретному етапі розвитку української держави і громадянського суспільства.

*Форма державного правління* є ключовою характеристикою організації верховної державної влади і визначає: систему вищих органів влади в державі, їх структуру та порядок їх утворення; механізми участі громадян у формуванні органів державної влади; особливості розподілу повноважень між органами державної влади та характер взаємовідносин між ними, передусім між парламентом та урядом; строк повноважень органів державної влади та принципи заміщення державних посад; взаємовідносини між верховною владою та громадянами; ступінь впливу громадянського суспільства на прийняття політико-управлінських рішень; механізми забезпечення прав і свобод людини тощо. Сутнісною ознакою цієї форми є місце і роль парламенту.

У сучасних державах поширені дві основні форми державного правління – монархія та республіка.

За монархії державна влада зосереджена в руках однієї особи – монарха, передається, як правило, у спадок і не делегується народом. Монархічна форма поділяється на абсолютну (необмежену) монархію та парламентську (обмежену) монархію. За класичної республіканської форми правління вищі органи державної влади (президент, парламент), обираються безпосередньо народом на певний строк і відповідальні перед ним. На сьогодні сучасні республіки за формою правління поділяються на президентські, парламентські і змішані (президентсько-парламентські або парламентсько-президентські). Найбільш відповідною ідеологічною основою для становлення і розвитку парламентської системи публічного управління (парламентаризму) є парламентська, або парламентсько-президентська форма правління.

*Форма державного устрою* характеризує територіальну організацію влади в державі, засвідчує особливості поділу території держави на певні складові частини, розподіл влади між ними, компетенційні взаємовідносини між органами центральної, регіональної та місцевої влади. Розподіл території держави на адміністративно-територіальні одиниці (включно з територіальними автономіями) характерний для унітарної держави, а на політичні утворення (автономії чи суверенні держави) для федерації. Отже, за цими параметрами виокремлюють дві основні форми державного устрою – просту (унітарну) та складну (федеративну).

*Форма державного (політичного) режиму* характеризує державу у взаємодії з соціумом. Якщо вже розглянуті два прояви форми держави відображали головним чином організацію державної влади, то політичний режим пов'язаний передусім із механізмами і методами здійснення влади, з участю в цьому процесі громадян, з особливостями всієї політичної системи суспільства. За відповідними параметрами, переважно, виокремлюють дві основні форми політичного режиму – демократичний та недемократичний (авторитарний та тоталітарний). У сучасній науковій традиції має місце поєднання дослідження форми державного правління з формою політичного

режиму як споріднених за своєю сутністю явищ. Тобто, форма демократичної держави проявляється у *синергетичній формі державно-політичного правління*.

Форма державного правління та форми державного устрою взаємодоповнюючи одна одну відповідають за функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме за способи розподілення та співвідношення державно-владних повноважень між цими ланками системи публічної влади.



*Форма державного правління та форми державного устрою взаємодоповнюючи одна одну відповідають за функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме за способи розподілення та співвідношення державно-владних повноважень між цими ланками системи публічної влади.*

Форма державного правління відображає співвідношення між органами одного рівня.

Так, наприклад, на центральному рівні це співвідношення між главою держави, парламентом та урядом, на регіональному між обласною державною адміністрацією і обласною радою, відповідно і на місцевому. Це так звана «горизонтальна» організація державної влади.

Навпаки, форма державного устрою відображає співвідношення державно-владних повноважень між органами різних рівнів, тобто між органами влади центрального рівня і тими, що діють на регіональному та місцевому рівнях. Це так звана «вертикальна» організація державної влади.

Історичний досвід свідчить, що форма державного правління є визначальним елементом при формуванні механізму взаємодії органів державної влади, представницьких органів влади та інститутів громадянського суспільства, при поділу влади та налагодженні системи стримувань і противаг між владними інститутами в демократичній, правовій державі. Від форми державного правління, особливо від таких її параметрів як співвідношення між законодавчою та виконавчою владою, між парламентом і урядом, взаємодії влади з громадськістю, що визначають

головні засади управління державою, залежить динаміка соціально-економічного розвитку країни і якісні зміни в житті її громадян.

Навіть короткий аналітичний погляд на існуючу форму державного правління, на місце і роль парламенту в цій державно-владній конструкції, свідчить про те, що Україна досі перебуває в ситуації інституційного перезавантаження суспільно-політичної системи. Тому питання пошуку та впровадження в Україні форми державного правління яка б найкраще враховувала її природні, ментальні, історичні, культурні, гео економічні та геополітичні особливості, не втрачає своєї актуальності всі роки незалежності.

Водночас, з еволюцією форми державного правління, з розвитком інституту парламенту, громадянського суспільства та партійної системи, в Україні послідовно відбувається становлення парламентаризму, як особливої системи публічного управління<sup>153</sup>.

У конституціях більшості демократичних країн світу, зокрема в Конституції України, йдеться про те, що носієм їх суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Таким чином визнається похідність державної влади від влади народу. Ця ключова норма говорить про те, що система влади і управління в демократичній державі має бути побудована так, щоб всі суспільні справи (державного і місцевого значення) вирішувалися за волею народу. Оскільки пряме правління народу, тобто безпосереднє здійснення ним влади, особливо у великих країнах, є обмеженим, практично неможливим, народ здійснює владну волю через представників, яких обирає за демократичною процедурою на загальнонаціональних та місцевих виборах.

Так обирається глава держави, депутати парламенту, голови громад, депутати місцевих представницьких органів влади. Обрані народом представники його владної волі, в свою чергу, за законодавчо визначеними

---

<sup>153</sup> Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія. За ред. Л.Г. Комахи. К.: КНУТШ, 2022.

порядками і процедурами, формують органи виконавчої, судової влади та спеціальні органи влади та управління. Створення і постійне удосконалення такого представницького за своєю суттю державно-владного механізму, забезпечує прийняття публічно-управлінських рішень на основі волевиявлення народу, передусім громадян з високими політичними, економічними, соціальними та духовно-моральними властивостями - громадянського суспільства.

Народ опосередковано, через нормотворчу діяльність представників різних соціальних груп, стає автором законодавчих рішень, які визначають політичний устрій суспільства, суспільно-політичні норми життя, стратегічні орієнтири суспільного розвитку країни.

Визначальну роль у здійсненні владної волі народу, у функціонуванні представницького державно-владного механізму, в забезпеченні взаємодії між державою і суспільством, владою і громадськістю, в демократичних країнах відіграє *парламент як постійно діючий представницький орган влади* і центральний інститут демократичного врядування.



*Визначальну роль у здійсненні владної волі народу, у функціонуванні представницького державно-владного механізму, в забезпеченні взаємодії між державою і суспільством, владою і громадськістю, в демократичних країнах відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади і центральний інститут демократичного врядування.*

**Парламент** виконує ключову роль у системі державної влади в основі якої лежить принцип її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, приймаючи найважливіші загальносуспільні рішення. Серед вищих владних інститутів саме парламент уособлює суспільну мотивацію, консолідовану сукупність інтересів усього населення, всіх його соціальних груп, втілює в собі сподівання народу на соціальну справедливість і стабільність.

Парламент це єдиний загальнонаціональний представницький орган законодавчої влади, що діє постійно на принципах виборності і

колегіальності. В своїй багатоаспектній практичній діяльності парламент виступає основоположним компонентом всієї системи демократичного врядування, в якій, за чіткого поділу публічної влади, парламент відіграє провідну і вирішальну роль.

У своєму становленні і розвитку парламент, як представницький орган влади, пройшов великий шлях. Передісторією парламенту можна вважати виникнення перших структур представницької демократії в античних державах. В Стародавньої Греції у V ст. до н.е. в Афінах, Спарті, Аргосі та інших містах були створені Екклесії – всенародні збори (віче) у яких брали участь всі громадяни цих міст. Екклесія напрацьовувала важливі рішення, залагоджувала соціальні конфлікти і суперечки. Водночас, Екклесія підпорядковувалася вищому представницькому колегіального органу «The BOULE», який затверджував напрацьовані зборами рішення. У Стародавньому Римі існували Народні збори, які також підпорядковувалися колегіальному представницькому органу - Сенату. Римський Сенат був класичним прикладом становлення парламенту, хоча сам термін «парламент» виник значно пізніше.

За нової ери найстарішим представницьким органом вважається парламент Ісландії (альтинг), що виник близько 930 року. У країнах Європи парламенти як станово-представницькі органи влади виникали і розвивалися протягом X - XVII століть. Це були представницькі установи, які певною мірою обмежували владу монарха (іспанські Кортеси, французькі Генеральні Штати). В X-XI столітті в Київській Русі функціонували загальні збори громадян міст – віче, що мали ознаки прямої демократії. В Україні ця традиція продовжилася у формі Козацької Ради Запорозької Січі. Батьківщиною ж справжнього парламенту вважається Англія. Парламент в Англії було створено в 1215 році, коли король Іоанн Безземельний був змушений підписати «Велику хартію вольностей», яка наділяла парламент (королівську раду) всією повнотою влади. З 1265 року англійський парламент почав працювати на постійній основі і збиратися на сесії не рідше одного



разу на рік. У 1295 році до королівської ради окрім аристократії і духовенства були вперше обрані представники громад.

Сучасний парламент як предмет наукового аналізу перебуває у центрі дискусій науковців з різних галузей знань – правників, державознавців, політологів, соціологів. Можливо саме через це існує багато визначень поняття «парламент».

Так політологічний енциклопедичний словник говорить, що парламент це «загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості» управління<sup>154</sup>.

В енциклопедії державного управління парламент визначається вже як «інститут демократичного врядування, найвищий колегіальний, виборний (повністю або частково), законодавчий представницький орган державної влади, що працює на постійній основі» управління<sup>155</sup>.

На наш погляд друге визначення парламенту більш повне, хоча твердження що він є «найвищий» орган державної влади є дискусійним. Визначаючи зміст поняття «парламент» сучасні науковці беруть до уваги його різні істотні ознаки (виборність, колегіальність, законотворчість, постійну діяльність), проте базовою характеристикою завжди називають його представницький характер.

При цьому варто зазначити, що рівень представництва парламенту часто розглядається у двох вимірах: горизонтальному – за яким парламент займає домінуюче положення в системі вищих органів влади в державі, та у вертикальному – як керівний характер відносин парламенту з місцевими представницькими органами влади(муніципалітети, ради).

Поділяючи думку щодо парламенту як провідного органу, першого серед рівних вищих органів державної влади, водночас необхідно застерегти

---

<sup>154</sup> Політологічний енциклопедичний словник/Упорядник В.П.Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенка. 2-е вид. доп. і перероб. К.: - Генеза, 2004. С.461.

<sup>155</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2. С.399.

щодо його розуміння як керівного органу по відношенню до місцевих представницьких органів влади. В умовах демократичної держави, особливо з децентралізованою системою влади, концептуально невірно говорити про вертикальне підпорядкування парламенту місцевих представницьких органів. Звичайно це не означає, що останні не перебувають в полі впливу парламенту і не є важливою складовою частиною парламентаризму як системи. Парламент постійно взаємодіє з місцевими представницькими органами, визначає їх статус, спосіб формування, структуру, бюджетування, враховує їх ініціативи і пропозиції в своїй законотворчій, установчій та контрольній діяльності. Зауважимо також, що місцеве самоврядування представляючи інтереси громади, в свою чергу, взаємодіє з парламентом як інститут громадянського суспільства.

Парламент на сьогодні є визначальним компонентом для класифікації форм державно-політичного правління, типів політичних систем, рівня розвитку громадянського суспільства, демократії та правової держави в різних країнах світу. Діяльність парламенту є надзвичайно важливою і в контексті його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади, його взаємодії з главою держави, виконавчою та судовою гілками влади.

Парламент є єдиною структурою в державно-владному механізмі, що може протистояти виконавчій владі у її постійному прагненні отримати якомога більше повноважень. З одного боку, це арена протистояння, суперництва, дискусій різних інститутів влади, політичних партій, а з іншого, це публічна сфера для подолання суперечностей, узгодження позицій, досягнення домовленостей. В цьому контексті трибуна парламенту часто надається для парламентських слухань, під час яких представники інститутів громадянського суспільства мають можливість реально впливати на вироблення стратегічних державно-політичних рішень, використовувати

систему стримувань і противаг між владними інститутами, а отже і сприяти утвердженню представницької і парламентської демократії<sup>156</sup>.

Парламент є багатовимірним суспільно-політичним явищем, історично сформованим політичним розвитком суспільства і становленням державності. Місце і роль парламенту в конструкції державної влади кожної країни визначається формою державно-політичного правління, способом врядування, характером взаємодії парламенту з інститутами громадянського суспільства, з інститутами виконавчої та судової влади, інститутом глави держави, з іншими представницькими органами влади. Роль сучасних парламентів суттєво змінилася з огляду на демократизацію суспільних відносин. Парламент є ключовим компонентом політичних систем суспільства практично у всіх сучасних країнах, зокрема і в незалежній Україні. Так, в ст. 75 Конституції України визначається, що: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України»<sup>157</sup>.

Роль парламенту в процесах українського державотворення залежить передусім від рівня зрілості **вітчизняного громадянського суспільства**, а він, в свою чергу, визначається політико-правовою культурою і відповідальністю громадян. Специфіка функціонування парламенту як інституту представницької та законодавчої влади, передбачає його постійну взаємодію з громадянським суспільством.



*Специфіка функціонування парламенту як інституту представницької та законодавчої влади, передбачає його постійну взаємодію з громадянським суспільством.*

Парламент по суті виконує роль посередника між владою і громадянами. У цьому контексті парламент є важливим елементом вироблення публічної політики держави і її реалізації через систему публічного управління.

<sup>156</sup> Парламентаризм : підручник / В.А.Гошовська та ін. К.:НАДУ, 2016. 672 с.

<sup>157</sup> Конституція України. URL: [https://www.president.gov.ua/documents/ constitution](https://www.president.gov.ua/documents/constitution).

Зазначимо, що місце парламенту у формі (структурі) державно-політичного правління та рівень його взаємодії з громадянським суспільством, є головними чинниками його провідної ролі в побудові демократичної, соціальної і правової держави, в управлінні її соціально-економічним розвитком та підвищенні добробуту людей. Тому воно має бути затребуваним не лише на виборах, а й перебувати у постійному діалозі з владою на всіх рівнях, спільно виробляти і реалізувати державно-управлінські рішення. Задля цього парламент має постійно взаємодіяти з громадянським суспільством.



*Головним завданням громадянського суспільства є не тільки взаємодія з владою, а й здатність обирати до парламенту та інших представницьких органів влади гідних державників, людей з відповідними фаховими та моральними якостями.*

Як висновок зазначимо, що громадяни мають навчитися наповнювати систему влади і управління порядними професіоналами і патріотами, які здатні, через парламентські та урядові рішення, впроваджувати ефективні моделі суспільного розвитку і підвищувати рівень життя людей. На даному етапі розвитку України, на наш погляд, доречно вести мову про шляхи модернізації наявної парламентсько-президентської форми правління, відповідно до підвищення рівня зрілості громадянського суспільства, впровадження інституційних інноваційних реформ, зокрема, реформи децентралізації влади. Звичайно, подальше удосконалення парламенту, його взаємодії з громадянським суспільством, становлення системи парламентаризму в Україні має відбуватися з урахуванням її національних, історичних, культурних, ментальних, релігійних, регіональних особливостей.



**Контрольні питання та завдання до розділу**

1. Охарактеризуйте основну місію парламенту як представницького органу влади.
2. Визначте роль Верховної Ради України у системі представницьких органів влади.
3. Проаналізуйте зміст поняття парламентаризму у юридичній науці.
4. Визначте місце інституту парламентаризму в системі конституційного права.
5. Визначте основні ознаки й особливості парламентаризму.
6. Назвіть складники парламентаризму та гарантії його реалізації в державі.
7. Назвіть умови, коли можна говорити про дієвість або відсутність парламентаризму в державі.
8. Визначте зміст народовладдя, основні ознаки народного суверенітету та його відображення у Конституції України.
9. Назвіть прямі й опосередковані складники парламентаризму.
10. Визначте, у чому полягає зміст установчої влади народу.
11. Які є механізми реалізації влади народу, яка їх відмінність і види?
12. Які особливості виборів як форми реалізації влади народу?
13. Назвіть складники державної влади відповідно до систему поділу влади.
14. Система стримань і противаг як баланс влад у державі: особливості та складники.
15. Назвіть виключні функції парламенту та його особливості у системі парламентаризму.
16. Назвіть види конституційно-правової відповідальності як гарантії парламентаризму.
17. Назвіть форми реалізації парламентаризму в публічному адмініструванні.
18. Визначте функції парламенту, які безпосередньо впливають на публічне адміністрування.
19. Визначте роль форми державного правління у механізмі взаємодії вищих органів державної влади.
20. Визначте завдання які стоять перед парламентом і громадянським суспільством у контексті проведення інституційних реформ в Україні

### **Перелік тем круглих столів, дискусій**

1. Органи народного представництва та їх основні характеристики.
2. Конституційні проблеми втілення парламентаризму.
3. Парламентаризм і його виклики у сучасній моделі конституціоналізму.
4. Актуалізація парламентаризму в публічному управлінні: проблеми конституційного забезпечення.
5. Парламент і громадянське суспільство в Україні: взаємообумовленість, взаємодія і взаємовплив.
6. Механізми і чинники впливу громадянського суспільства на розвиток парламенту і парламентаризму в Україні.

### **Перелік тематики магістерських робіт**


1. Парламентаризм у публічному управлінні: юридичні засади.
2. Виключна роль парламенту в системі парламентаризму.
3. Парламентаризм та його складники: конституційні засади.
4. Парламентаризм у публічному управлінні: проблеми конституційного забезпечення.
5. Парламентаризм у системі українського конституціоналізму.
6. Еволюція форми державно-політичного правління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні.
7. Механізми взаємодії держави і громадянського суспільства і їх вплив на розвиток парламенту в Україні.
8. Модернізація форм та механізмів взаємодії парламенту з громадянським суспільством в Україні.
9. Проблеми реалізації представницької функції парламенту в Україні і шляхи їх подолання.
10. Роль парламенту як інституту представницького демократичного врядування в Україні.



## Список рекомендованої літератури

1. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : **монографія** / авт.кол. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко, В.А.Гошовська та ін.. : за аг. Ред.. Л.Г.Комахи, І.В.Алексєєнко. К:ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с. С. 11-57.
2. Гошовська В. А. Парламентаризм : **підручник**. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
3. Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. Видавництво НАДУ, 2020. С. 91–96.
4. Гошовська В. А., Рачинський А. П., Антонова О. Р. Етичні засади взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2015. 79 с.
5. Дурдинець М.Ю. Конституціоналізм у часи змін: влада, суспільство та демократія. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. № 2(22). С. 82-90.
6. Максименцева Н.О. Обмеження конституційних прав і свобод громадян в період воєнного стану. *Право та державне управління*. 2022, № 1, С. 41-48. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2022/5.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2022/5.pdf) DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.5>
7. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / уклад. В.А.Гошовська та ін.; за заг. ред. д. політ.н., проф. В.А.Гошовської. К. : НАДУ, 2012. 228 с.
8. Пухкал О. Еволюція форм державного правління в умовах незалежності України/ 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ.конф. (Київ, 10 вересня 2021 р.) / за заг.ред. Л.Г.Комахи, О.М. Андрєєвої, В.А. Гошовської. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2021. С. 33 – 37.
9. Теорія та історія вітчизняного парламентаризму : монографія / за заг. ред. В.А.Гошовської. К. : НАДУ, 2013. 368 с.
10. Lydiia Danylenko, Oleksandr Aliksiichuk, Volodymyr Goshovskyi, Tetiana Korniakova, Nadiia Maksimentseva. Legal principles of increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. *AD ALTA: Journal Of Interdisciplinary Research*, 2022, issue 12/02-XXVIII. P. 203-209. [http://www.magnanimitas.cz/\(web of science\)](http://www.magnanimitas.cz/(web of science))

## РОЗДІЛ ІV. ВИКЛИКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ЗМІН

	<i>Протиріччя між ідеями процвітання і краху представницької демократії як основи парламентаризму сприяє розумінню пріоритетних напрямів його розвитку.</i>
---	---


### 4.1. Виклики та тенденції розвитку вітчизняного парламентаризму

Нині парламентаризм проходить «етап інституціоналізації» у сфері публічного управління і є новим викликом для науковців і практиків сфери публічного управління.

Серед них – виклик ціннісного ставлення до парламентаризму на всіх рівнях публічного управління – загальнодержавному, регіональному, місцевому, а також – ціннісне ставлення до парламенту та парламентарів, діяльність яких має відповідати загальновизнаним у цивілізованому світі Стандартів якості – ISO 9000.

Наводимо перелік критеріїв, за якими парламенти провідних держав світу перевіряють ефективність своєї роботи.

Це: репрезентативність, незалежність, транспарентність, відповідальність, суб'єктність, прозорість. Ознаками ж довіри до їх діяльності визнано такі детермінанти, як-от: прозорість; відкритість; зворотність зв'язку; перспективність взаємодії; довготерміновість відносин; раціональність, доцільність, вигідність відносин; емоційність зв'язку.

	<i>«Сильні» парламенти формують «сильні» держави та формують у них умови для справжнього парламентаризму зі справжньою демократією, а не її імітацією.</i>
---	--

У цьому сенсі ми говоримо про «національний парламентаризм» і про «міжнародний парламентаризм», які ґрунтуються та зберігають національні традиції.



Щодо *національного механізму парламентаризму*, то традиційним визнається *дотримання засад теорії народного представництва та посилення засад теорії конституціоналізму*.

У сучасних умовах функціонування демократичних держав народне представництво розглядається одночасно, як:

- конституційно-правова категорія;
- основа сучасного демократичного суспільства;
- принцип, що пронизує всю організацію державного та суспільного життя нашої країни;
- одна з основ конституційного ладу;
- важлива конституційно-правова категорія, що покладена в основу сучасної демократичної держави;
- реалізація влади народом через спеціально установлені для цього органи держави;
- самостійна сутнісна компонента (як самоцінність) та інструментальний складник (як засіб виконання певних завдань за допомогою виборчої системи).

У сучасній концепції народного представництва як конституційно-правового феномену особливої ваги набувають ознаки, що розкривають його сутнісний зміст у діяльності представницьких органів влади. Це:

- відображення в народному представництві верховенства народу;
- реалізація через народне представництво державної влади, адекватної потребам сучасного суспільства;
- вираження народними представниками інтересів усього народу, а не якоїсь його частини;
- допустимість різних механізмів формування представницьких органів за безумовного домінування вільних виборів;
- колегіальний склад представницьких органів.

Що ж до *міжнародного парламентаризму*, то його базові концепції спрямовані на розвиток міжнародних відносин як між державами, так і між парламентами.

Важливим у цьому сенсі є відхід від *реалістичної та ідеалістичної* наукових концепцій, які існували раніше (середина та кінець XIX ст.), і розкривали, відповідно, *пріоритетність національних інтересів* над міжнародними та *дотримання міжнародних стандартів* у відносинах. Сучасний міжнародний парламентаризм передбачає *перехід до концепції конструктивістської наукової школи*, яка визнає *пріоритетність взаємовпливів держав і міжнародних організацій*.

Не менш важливим у глобальних викликах вітчизняному (українському) парламентаризму постає обґрунтування концепції *«нового регіоналізму»* – багатовимірної форми інтеграції, яка містить економічні, політичні, соціальні та культурні аспекти, що потребують відповідних зусиль із парламентаризації.

Ця концепція втілюється на сучасному етапі розвитку міжнародного парламентаризму в життя більшості прогресивних держав світу (*третьої хвилі*) і передбачає зміну поведінки їхніх політичних лідерів із метою реалізації нових тенденцій у міжнародних відносинах, як-от:

- зняття ідеологічних бар'єрів для міжпарламентського співробітництва;
- посилення процесів демократизації на національному рівні;
- посилення процесів глобалізації та міжнародного регіонального співробітництва нового рівня.

Нині у дні війни з РФ Український парламент (ВР України) спільно з Українським народом й армією відстоює цивілізаційний вибір України і, водночас, ті засадничі цінності, права та свободи, що лежать в основі об'єднаної Європи, а саме, повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права й повага до прав людини, включно з правами меншин.

Тому до глобальних викликів сучасного парламентаризму віднесено:

- посилення ролі парламенту в питаннях формування уряду (ВР України є другою в Європі після німецького Бундестагу за величиною індексу влади парламенту з обрання урядів, що відповідає парламентсько-президентській формі правління (дані Electoral Power Index (Електорал пауер Індекс) – індекс влади парламенту з обрання уряду);
- загальне зниження рівня довіри до парламенту (Криза представництва, за якої громадяни відчують, що начебто демократично обраний ними уряд більше не відображає їхніх інтересів, а перебуває під контролем різних тіньових еліт і лобіює вузькокорпоративні інтереси);
- зниження «якості представництва» й абсентеїзм (проблеми, пов'язані зі специфікою функціонування виборчих систем, внутрішньою структурою парламентів, правами й обов'язками парламентарів, які впливають на якість роботи парламентів);
- структурна перебудова сучасних парламентів (зростання кількості двопалатних парламентів (не лише у федераціях, але й в унітарних державах). В Україні зазначене питання є предметом наукової дискусії.

Розглянемо кожний із них.

*По-перше, тенденцію до посилення ролі парламенту у питаннях формування уряду підтверджують дані Electoral Power Index (EPI) – індексу влади парламенту з обрання уряду.* Під час його обчислення враховується, чи залучений парламент до процесу формування уряду, чи має він повноваження затверджувати персональний склад уряду, прем'єр-міністра та/або схвалювати програму уряду. Показово, що Верховна Рада України є другою в Європі після німецького Бундестагу за величиною індексу влади парламенту з обрання урядів, що відповідає парламентсько-президентській формі правління. Тобто, ми можемо говорити про відповідність реального стану справ формальному складникові, визначеному в Конституції та законах України.

*По-друге, фіксується загальне зниження рівня довіри до парламенту як інституту представницької влади.* При цьому зазначена тенденція характерна

як для країн з розвинутою демократією, так і для країн «перехідного типу». Це призводить до кризи представництва, за якої громадяни відчувають, що начебто демократично обраний ними уряд більше не відображає їхніх інтересів, а перебуває під контролем різних тіньових еліт. Як наслідок, рівень довіри до представницьких органів влади суттєво знизився.

*По-третє*, особливої актуальності набуває «якість представництва». З одного боку, мова йде про проблеми, пов'язані зі специфікою функціонування виборчих систем, внутрішньою структурою парламентів, правами та обов'язками парламентарів тощо, які впливають на якість роботи парламентів. З іншого – не менш важливе значення має зниження активності громадян, що проявляється у їх неучасті у виборах. Зазначена проблема у розвинутих демократичних державах набула настільки глобального характеру, що можна стверджувати про кризу системи представництва, яка прямо пов'язана з абсентеїзмом (свідомою відмовою виборців від участі у виборах). Вихід із цієї ситуації можливий через відновлення довіри громадян до інституцій представницької демократії або за рахунок більш широкого використання інструментів прямої демократії.

*По-четверте*, поширеною є тенденція щодо структурної перебудови сучасних парламентів, а саме зростання кількості двопалатних парламентів (причому не лише у федераціях, але й в унітарних державах).

Зазначимо, що в Україні ідея запровадити другу палату у Верховній Раді (наприклад, Сенат) з метою посилення участі регіонів у національному законодавчому процесі, сприймається неоднозначно. Відповідно на сьогодні зазначене питання є предметом радше наукової, ніж безпосередньої практичної парламентської дискусії.

Отже, у найближчій перспективі Україні слід зосередитися на посиленні повноважень, розширенні впливу та підвищенні ефективності представницьких органів державної влади, передусім парламенту, адже саме через них громадяни стають ближчими до процесу публічного управління, а

парламентаризм набуває більш стабільного статусу в системі державного / публічного управління, який:

- поєднує в собі функціональну та субстанційну характеристику державного устрою;
- зменшує відстань між владою і народом;
- забезпечуючи публічний інтерес народу;
- посилює партисипаторну концепцію публічного управління та розвиток державності;
- встановлює вектор розвитку суспільства загалом, і його підсистем, що є складником розвитку публічної політики і публічного управління;
- забезпечує вибір парламентської форми правління, що є суто функціональною характеристикою системи державної влади, способом формування влади у сенсі організації чи «самоорганізації».

Тому, визнання в державі концепції парламентаризму є важливою, адже її наявність чи відсутність впливає на формування державного устрою.

У той же час важливими є сучасні *позитиві тенденції розвитку* парламентаризму, до яких віднесено:

- 1) формування інформаційно-комунікаційної платформи підтримки та впровадження в життя ідей народного представництва;
- 2) зростання ролі представницької демократії як «універсальної цінності»;
- 3) професіоналізація парламентської діяльності;
- 4) зміна гібридної моделі представництва інтересів у державі, яка поєднує формальні та неформальні політичні практики, у результаті чого створюються умови для домінування олігархічних груп, на модель неокорпоративізму.

Розглянемо їх у контексті сучасного вітчизняного парламентаризму з урахуванням повномасштабної воєнної агресії РФ проти України, розпочатої 24 лютого 2022 року.

*1. Формування інформаційно-комунікаційної платформи підтримки і впровадження в життя ідей народного представництва*

Розвиток ідей народного представництва передбачає формування представницьких органів влади (далі – ПОВ), до яких в Україні належать на:

- загальнодержавному рівні – Президент і Верховна Рада (ВР) України як єдиний орган законодавчої влади (ст. 75 Конституції України), однією з функцій якої є представницька;

- місцевому рівні – органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), які здійснюють управління діяльністю конкретної громади (сільська, селищна, міська ради) та спільними інтересами територіальних громад (районні, районні в містах, обласні ради, Верховна Рада АР Крим).

Місія ПОВ полягає в задоволенні потреб та інтересів громадян особами, обраними ними шляхом проведення загальних рівних і прямих виборів під час таємного голосування. Їхня діяльність зумовлена колегіальністю та консенсусним характером взаємодії, в результаті чого відбувається не лише зближення, а й узгодження різних позицій й інтересів різних верств суспільства, які трансформуються в загальнонаціональний інтерес, який, у свою чергу, є чітким відображенням природи ПОВ, що зумовлюється такими базовими критеріями, як:

- виборність (депутати рад усіх рівнів відповідно до ст. 71 Конституції України (КУ) обираються шляхом прямих вільних рівних виборів під час таємного голосування);

- відносна незалежність (усі ради пов'язані між собою засадами координації, а не субординації);

- інституціональність (для всіх рад установлені чіткі строки повноважень; усі ради є окремими юридичними особами).

Зазначені критерії є базовими у системі народного представництва. При цьому, кожний її елемент є відносно незалежним у межах і в порядку, безпосередньо передбачених Конституцією та чинним законодавством України, і функціонує на засадах широкого самоврядування.

Виходячи з цього, Верховну Раду (далі – ВР) України можна вважати вищим ПОВ відносно Рад депутатів інших рівнів з огляду не лише на її

статус та компетенцію, а й вагому соціально-політичну значущість і юридичне верховенство прийнятих нею рішень (законів, постанов).

Здійснюючи делеговані народом владні повноваження, ВР України:

- визначає правові засади народного представництва, умови організації та діяльності інших рад, статус депутатів;
- виступає центром демократичних перетворень, що символізують рівень демократії у країні.

ВР України, будучи загальнонаціональним ПОВ, представляє увесь український народ.

Передача повноважень народом його представникам є *представництвом*.

Таким чином, «народне представництво» пронизує собою всі напрями діяльності демократичних держав, а не характеризує тільки якийсь один з її основних напрямів. Без його врахування не може бути реалізована жодна функція сучасної демократичної держави.

У сучасних умовах функціонування демократичних держав *народне представництво* розглядається одночасно, як:

- конституційно-правова категорія;
- основа сучасного демократичного суспільства;
- принцип, що пронизує всю організацію державного і суспільного життя нашої країни;
- одна з основ конституційного ладу;
- важлива конституційно-правова категорія, що покладена в основу сучасної демократичної держави;
- реалізація влади народом через спеціально установлені для цього органи держави;
- самостійна сутнісна компонента (як самоцінність) та інструментальна складник (як засіб виконання певних завдань за допомогою виборчої системи).

Народне представництво – це:

- вираження інтересів народу на державному і місцевому рівнях, яке реалізується через представницькі органи влади, які, на відміну від державних органів влади, обираються всім народом і на основі виборів формують парламент чи всією громадою – і формують місцеві ради<sup>158</sup>;

- багатогранне політико-правове явище, яке розглядається не лише як основоположна ознака законодавчих органів і невід’ємний атрибут сучасної демократичної держави, але і як суб’єктивне право народу на представництво, що встановлено ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 136, ч. 4 ст. 140 Конституції України<sup>159</sup>.

Розглядаючи народне представництво як базову природу парламентаризму, важливими є його концептуальні засади – інституційні, функціональні, ідеологічні. При цьому, *інституційні* засади народного представництва обумовлені суверенітетом народу, забезпеченні верховенством прав і свобод людини та громадянина, передбачають створення ПОВ, які втілюють волю народу і відповідальні перед ним; *функціональні* – обумовлені змістом діяльності ПОВ державного та місцевого рівнів, забезпеченні законодавчими актами про народовладдя, передбачають професійну підготовку кадрів для роботи в ПОВ; *ідеологічні* – обумовлені ідеєю соціальної справедливості, забезпеченні умовами справедливого управління суспільством і державою, передбачають вивчення й максимальне врахування інтересів соціуму<sup>160</sup>.

Таким чином, концептуальні засади народного представництва, серед іншого, передбачають формування ПОВ, до яких належить і парламент – «Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні» (ст.75 Конституції України)<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. (Серія «Наукова школа вітчизняного парламентаризму».

<sup>159</sup> Конституція України. URL: [https://www.president.gov.ua/documents/ constitution](https://www.president.gov.ua/documents/constitution)

<sup>160</sup> Гошовська В. Сучасні тренди і проблеми розвитку парламентаризму в Україні. 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10 верес. 2021 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андреевої, В. А. Гошовської. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. С. 11-13

<sup>161</sup> Конституція України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>



## 2. Зростання ролі представницької демократії як «універсальної» цінності

Парламент є центральною інституцією демократії, яка втілює в життя волю народу в уряді і пов'язана з його сподіваннями. Він є представницьким і законодавчим органом влади одночасно.

Як *законодавчий орган влади*, парламент має завдання адаптувати закони суспільства до його швидко мінливих потреб та обставин. І у форматі цих змін, адаптуватися до викликів нового століття.

Як *представницький (обраний) орган* влади, парламент представляє суспільство у всьому своєму різноманітті, має унікальну відповідальність за примирення суперечливих інтересів і очікувань різних груп і громад за допомогою демократичних засобів діалогу і компромісу.

Безсумнівний факт, що парламенти мають величезне значення в перехідних суспільствах, часто стаючи «останнім бастіоном демократії»<sup>162</sup>.

Саме парламент є тим майданчиком, на якому відбуваються дебати, агрегуються й акумулюються багатоманітні інтереси суспільства, знаходяться компроміси та ухвалюються легітимні рішення.

Парламент створює те нормативно-правове поле, у якому здійснює свої управлінські функції держава та забезпечується партисипація громадських об'єднань, бізнесу у процесах ухвалення та реалізації рішень. Водночас, парламент, формуючись на партійній основі, є тим містком, що поєднує державу та громадянське суспільство, яке є повноправним суб'єктом публічного управління. Тому роль парламенту з розвитком демократії тільки підвищується.

Про це яскраво свідчить індекс демократії, згідно з яким у 2021 році Україна посіла 86 місце з 167 в рейтингу<sup>163</sup>. Цей індекс враховує 60 різних показників, згрупованих у п'яти категоріях – вибори та плюралізм,

---

<sup>162</sup>Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія. За ред. Л.Г.Комахи. К.: КНУТШ, 2022.

<sup>163</sup>Індекс демократії в Україні знизився за 2021 рік – рейтинг The Economist. <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/322463-indeks-demokratiyi-v-ukrayini-znizivsya-za-2021-rik-reyting-the-economist>

громадянські свободи, діяльність уряду, політична ангажованість населення та політична культура. Серед них – й діяльність уряду, який формується ВР України і, таким чином, розглядається також як ПОВ або *орган народного представництва*, який має володіти:

- самостійністю в системі розподілу влади;
- високим рівнем повноважень у вирішенні питань публічного управління;
- пріоритетністю у системі державної влади – провідною роллю парламенту (за конституційним правом Великої Британії, наприклад, навіть суверенітет належить парламенту);
- здатністю відображати зміни у структурі та менталітеті суспільства шляхом постійних парламентських виборів;
- професійністю депутатів на всіх рівнях публічного управління.

При цьому, місія парламенту, як і інших ПОВ (уряд, місцеві ради, інститут Президента), полягає у задоволенні потреб та інтересів громадян особами, обраними ними шляхом проведення загальних рівних і прямих виборів під час таємного голосування. Тому їхня діяльність апріорі обумовлена *колегіальністю і консенсусним характером взаємодії*, у результаті якої відбувається не лише зближення, а й узгодження різних позицій та інтересів різних верств суспільства, які трансформуються у *загальнонаціональний інтерес*.

Такий інтерес є чітким відображенням представницької природи ПОВ, що обумовлена:

- виборністю (депутати рад усіх рівнів відповідно до ст. 69 Основного Закону України обираються шляхом прямих вільних рівних виборів під час таємного голосування);
- відносною незалежністю (всі ради пов'язані між собою засадами координації, а не субординації);
- інституційністю (для всіх рад встановлені чіткі строки повноважень; усі ради є окремими юридичними особами).

ВР України відносно рад інших рівнів державного управління має найбільшу соціально-політичну вагу своїх рішень та їхнє юридичне верховенство, має вищий статус і компетенцію. Здійснюючи делеговану народом владу, вона визначає правові засади народного представництва, умови організації та діяльності інших рад, статус депутатів.

У перші дні війни з РФ Український парламент (Верховна Рада України) продемонстрував свою силу та легітимність. Чинна команда народних депутатів правлячої партії у парламенті проявила себе як справжня національна еліта, яка демонструє стійкість до викликів часу, спроможність до реального лідерства як на рівні влади, так і людських відносин<sup>164</sup>.

Сучасна війна України з РФ, розпочата повномасштабною воєнною агресією, наочно демонструє не лише силу Збройних Сил України та українського народу в цілому, але й підкреслює значимість інститутів влади, зокрема, парламенту, політичних лідерів та лідера держави.

У перші дні війни з РФ у ВР України було сформовано *неформальну «оборонну коаліцію» парламентських фракцій* та урядовців, а також впроваджено новий формат роботи. Останній, зокрема, передбачав процедуру голосування на засіданнях лише за ті попередньо узгоджені законопроекти, які підтримувалися всіма фракціями й депутатськими групами та були необхідними для воєнного часу. В результаті за сім перших засідань ВР України після початку війни конституційною більшістю було прийнято 119 актів: 13 постанов, 88 законопроектів в цілому та 18 законопроектів за основу, серед яких 10 головних законів першого місяця війни, які кардинально змінили життя нашої країни<sup>165</sup>.

Це закони про те, як:

– компенсувати збитки і змусити заплатити всіх винних у злочинах путінського режиму.

---

<sup>164</sup>Гошовська В.А. Вступне слово. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУТШ. 7-8 червня 2022).

<sup>165</sup>Гошовська В.А. Вступне слово. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУТШ. 7-8 червня 2022).

– підтримати наших захисників на передовій і звичайних українців, які щодня живуть під обстрілами.

– покарати тих, чії руки у крові невинних людей<sup>166</sup>.

Під час війни низка прийнятих законів обмежила права громадян, ЗМІ, парламентарів. Але війна диктує свої правила щодо обмеження функцій парламенту в умовах воєнного стану.

Крім того, широкомасштабна агресія Росії як виклик глобального рівня, в епіцентрі якого опинилась Україна, стала поштовхом для значної активізації зовнішньої політики Верховної Ради та її невід’ємного складника – *парламентської та міжпарламентської дипломатії*.

Серед напрямів міжнародної діяльності ВР України в умовах війни з РФ – звернення очільників Парламенту (Голови, його заступників) до парламентів, спікерів парламентів зарубіжних країн, двосторонні і багатосторонні міжпарламентські зустрічі з метою формування антиросійської коаліції, роз’яснення позиції й потреб України у протистоянні з ворогом<sup>167</sup>.

Значну роль у формуванні антиросійської коаліції на підтримку України через зміцнення міжпарламентських зв’язків відіграє й Інститут Президента України і особисто Президент України Володимир Зеленський, якому конституційно належить особлива роль у реалізації зовнішньополітичного курсу держави<sup>168</sup>.

Як зазначив з цього приводу Голова ВР України Руслан Стефанчук, «Україна бореться на багатьох фронтах, і парламентський не є винятком... Парламент України активно працює у сфері парламентської дипломатії, щоби

---

<sup>166</sup>10 головних законів першого місяця війни: як ми будемо жити далі. URL: [https://lb.ua/news/2022/04/19/513862\\_10\\_golovnih\\_zakoniv\\_pershogo\\_misyatsya.html](https://lb.ua/news/2022/04/19/513862_10_golovnih_zakoniv_pershogo_misyatsya.html)

<sup>167</sup>Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління в контексті сучасних глобалізаційних викликів Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, КНУТШ. 7-8 червня 2022).

<sup>168</sup>Дудко І.Д. До питання про дипломатію і міжпарламентські зв’язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. Вісник Львівського університету. Філософсько-політологічні студії. 2022. № 42.

заручитися підтримкою парламентаріїв з усього світу та спонукати їх до дій»

169

На двосторонній основі парламентська і міжпарламентська дипломатія здійснюється через механізми взаємодії парламентарів різних країн у рамках парламентських груп дружби, комісій, комітетів, асамблей, які здебільшого доповнюють політичне та міжурядове співробітництво держав. Багатосторонній вимір реалізовується через діяльність постійних делегацій національного парламенту в рамках міжнародних парламентських організацій або діяльності парламентарів національних парламентів у рамках глобальних мереж взаємодій парламентарів<sup>170</sup>.

Історичний досвід і сучасна практика свідчать, що побудувати потужну демократичну національну державу можна лише за умови наявності провідної верстви, яка зацікавлена в існуванні такої держави.

Тобто, в умовах війни з РФ українська нація висунула нові вимоги до *політико-управлінської еліти*, яка має бути мудрою, далекоглядною, відповідальною за долю своєї держави і суспільства; має усвідомити, що належність до політичної еліти – *це не привілей, а передусім зобов'язання* якісного виконання повноважень, визначених чинним законодавством та безперервного самовдосконалення, самореалізації і самоосвіти.

### 3. Професіоналізація парламентської діяльності

В Україні для професіоналізації парламентської діяльності створено, як своєрідний освітній центр з підготовки кваліфікованих фахівців у галузі парламентської діяльності, у Навчально-науковому інституті публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, де визнається пріоритетність освітніх програм, спрямованих на розвиток у державі парламентаризму, представницької

---

<sup>169</sup>Руслан Стефанчук: Верховна Рада України вдячна тим, хто стоїть пліч-о-пліч з Україною. Голос України. 2022. 29 квітня. URL: <http://www.golos.com.ua/article/359292>URL

<sup>170</sup>Максак Г. Парламентський вимір діяльності міжнародних організацій. Портал зовнішньої політики. URL: <http://fpp.com.ua/topic/parlamentskyj-vymir-diyalnosti-mizhnarodnyh-organizatsij>

демократії, боротьби з корупцією та з обмеженнями свободи висловлювання тощо.

Підвищення рівня *професіональної компетентності* парламентарів забезпечується відповідними освітніми програмами (бакалаврські, магістерські, докторські), які ґрунтуються на Державних Стандартах вищої освіти, Національній рамці кваліфікацій, Класифікаторі професій, затверджених в Україні. Це – складна компетентність (здатність особистості), яка є інтегрованою, наповненою відповідними загальними і спеціальними складовими. До:

- *загальних компетентностей магістра* освітньо-наукової й освітньо-професійної програм «Парламентаризм і парламентська діяльність» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» віднесено ті, що *характеризують здатність особистості до*: абстрактного мислення, аналізу та синтезу; політико-управлінського лідерства; проектування й моделювання в публічному управлінні; саморозвитку і самовдосконалення; використання сучасних комунікаційних технологій; прийняття обґрунтованих рішень; професійного спілкування іноземною мовою; генерування нових ідей й нестандартних підходів до їх реалізації;

- *спеціальних (фахових, предметних) компетентностей* магістра – ті, що характеризують здатність особистості до: соціальної взаємодії; організації діяльності владних інституцій; інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських процесів; визначення показників сталого розвитку; представлення органів публічного управління; забезпечення національної безпеки держави; розробки законопроектів і стратегій; виконання наукової та дослідницької діяльності; прийняття управлінських рішень на засадах європейської та євроатлантичної інтеграції; застосування основ гуманітарних наук; розробки і впровадження інноваційних проектів у публічному управлінні.

На фоні численних викликів сучасній демократії саме проблема підвищення рівня професіоналізації і компетентності депутатів

представницьких органів влади (перш за все парламенту), набуває особливого значення, стає центральною у сучасному політико-управлінському дискурсі, оскільки вимоги суспільства до своїх представників постійно зростають – і не безпідставно<sup>171</sup>.

Світ стає більш відкритим, динамічним, з'являються нові проблеми, які потребують оперативного втручання й ефективного вирішення. Відповідно ті, на кого покладені ці завдання, ті, кому громадяни делегували частину своїх повноважень, повинні відповідати новим викликам на різних рівнях.

Тому простої професіоналізації представницької влади вже недостатньо, потрібно ще й постійне самовдосконалення, підвищення рівня компетентності, врахування сучасних трендів і знань, які постійно оновлюються.

Це зумовлює трансфер нових знань у галузі парламентаризму, який сприяє появі нових навичок і вмінь у політичних лідерів та політичної еліти, зокрема щодо підвищення їхньої:

- відповідальності у поведінці;
- етичності у лідерстві;
- теоретичної свідомості;
- діалогічної дії;
- учасницької демократії;
- консенсусної взаємодія;
- коаліційної компетентності;
- резистентності;
- гнучкості мислення тощо.

Саме тому Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, зокрема кафедра парламентаризму, є тією *кадровою артерією*, яка наповнює сучасним україноцентричним державницьким змістом освітню магістерську програму

---

<sup>171</sup>Гошовська В. А. Розвиток парламентаризму в Україні: від теорії до практики. Голос України. 2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/359922>

«Парламентаризм і парламентська діяльність», яка має низку переваг, адже окрім того, що вона забезпечує підготовку «нових професійних облич» у політиці, вона має чітку проукраїнську державницьку концепцію, в основі якої – чіткі морально-етичні принципи, яких потребує сучасне українське суспільство.

Ці та інші сучасні навички публічного управління та публічного політика формуються не лише у навчальних аудиторіях, а й на практиці. Адже, за освітніми (освітньо-науковими) програмами «Парламентаризм і парламентська діяльність» навчаються, як народні депутати України різних скликань ВР України, так і депутати обласних та місцевих рад, публічні службовці різних рівнів публічного управління.

Все ж, не зважаючи на значну кількість підготовлених фахівців у сфері вітчизняного парламентаризму (понад тисячу, станом на початок 2022 року), проблема професіоналізації українського парламенту до кінця не вирішена. Тому, розвиток публічного управління у напрямі дослідження проблем парламентаризму сприятиме посиленню позицій не лише професіональної підготовки парламентарів, а й розвитку політичної та парламентської еліти в державі.

#### *4. Зміна гібридної моделі представництва інтересів у державі на модель неокорпоративізму*

Вітчизняними науковцями визначено аргументи на користь моделі неокорпоративізму. Це:

- формування активного громадянського суспільства, здатного представляти і відстоювати власні інтереси;

- створення механізмів представництва функціональних інтересів в процесі налагодження взаємодії об'єднань представників великого капіталу з політичними партіями (цілями зазначеної взаємодії є публічне та прозоре використання політичних інструментів представлення, захисту та узгодження інтересів зацікавлених сторін);



- поступове налагодження взаємодії влади і представників корпоративних груп інтересів;

- існування груп тиску, яким властиві неpubлічні процеси узгодження інтересів бізнесу та держави, що мають наслідком прийняття органами державної влади рішень, які часто встановлюють різного роду преференції для конкретного бізнесу<sup>172</sup>.

Для її функціонування важливим постає процес розвитку *партійно-політичної системи* в Україні та політичного плюралізму, який розпочався з 90-х років ХХ ст. Міністерством юстиції України зареєстровано 436 політичних партій (“реєстраційний пік” припав на 2015 р., коли зареєстрували 79 політичних сил)<sup>173</sup>.

Однак, не всі політичні партії демонструють відповідальне ставлення до своїх програмних документів і тому науковці фіксують так званий *гібридний політичний плюралізм*, який характеризується тим, що практично всі з представлених партій або існували виключно на папері, або є політичними надбудовами фінансово-промислових (олігархічних) груп. При цьому важко не погодитися з думкою про те, що “обійти правила, нав’язані фінансово-промисловими групами, практично неможливо через специфіку виборчого процесу. У цій конкуренції партії або змушені грати за правилами, які нав’язуються фінансово-промисловими групами, або ж їх шанси перейти у вищу лігу зводяться практично до нуля”<sup>174</sup>.

Не менш важливою є наступна проблема формування *громадянського суспільства і достатній рівень його інституційної спроможності*, що в результаті витісняє активних громадян на периферію політичного процесу та змушує фактично “вигризати” сфери компетенції для себе (у той час як у

---

<sup>172</sup>Рейтерович, І. В., Парфенюк, Т. В. (2021). Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. Інвестиції: практика та досвід. 18, 92–98., с. 97.

<sup>173</sup>Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.). Київ: ППІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с. С. 6.

<sup>174</sup>Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с., с. 159.

країнах сталої демократії держава радо ділиться власними компетенціями з громадянським суспільством)<sup>175</sup>.

Наступною проблемою – *специфіка ціннісної системи та поведінкового коду вітчизняної політичної еліти*. В основі останніх, починаючи з середини 90-х років ХХ ст., знаходилися чотири неформальні інститути:

непотизм (кумівство);

корупція (передусім політична);

клієнтелізм;

тіньова економіка (у 2021 році її рівень згідно офіційних даних становив близько 30% обсягу офіційного ВВП, хоча частина експертів говорить про 55%-60%)<sup>176</sup>.

До цього переліку проблем також науковці додають – *розповсюджену практику укладання у середовищі вітчизняного політикуму неформальних угод* (в основі яких – принципи “політичної доцільності” та “правила гри для обраних”), що пов’язано, по-перше, з відсутністю взаємної довіри основних політичних акторів один до одного, а, по-друге, з бажанням політичних еліт максимально відсторонити громадян від процесу вироблення публічної політики в державі.

Зазначені неформальні політичні практики (довкола яких відбувається перманентна запекла боротьба за право їх формувати) призводять до такого вкрай небезпечного явища як *деінституціоналізація* – тобто знищення старих інститутів без формування відповідної альтернативи. Наслідком цього є своєрідний політико-управлінський вакуум, що призводить до загального послаблення керованості державою, обмеження конституційно гарантованих прав і свобод людини та громадянина в Україні тощо.

Не менш важливою постає також проблема *взаємовідносин влади та бізнесу* в контексті розвитку політичних процесів. В Україні ключовими

---

<sup>175</sup>Гошовська В.А., Рейтерович І.В. Політичний процес в Україні: особливості, проблеми та перспективи. Вісник ННІ ПУДС КНУТШ. 2022. № 1.

<sup>176</sup> Там само.

акторами до війни з РФ були фінансово-промислові (фінансово-політичні, олігархічні) групи, які після свого утворення почали активно використовувати політичні засоби впливу та поступово інтегруватися у владу. Значною мірою це було пов'язано з тим, що мета і причини формування фінансово-політичних груп на пострадянському просторі були зумовлені елементарною боротьбою нових власників підприємств за виживання в умовах кризової економіки, розриву усталених виробничих зв'язків, недосконалості законодавчої бази тощо. Тому частково фінансово-політична еліта у перехідних суспільствах фактично була змушена для захисту власних економічних інтересів використовувати політичні засоби впливу і поступово інтегруватися у владу. Крім того, це було викликано непрозорістю формальних відносин власності у структурі фінансово-промислових груп.

Разом із тим, ця непрозорість відіграла певною мірою і позитивну роль, адже можливість оптимізації оподаткування та концентрація ресурсів на стратегічно важливих напрямках сприяли появі нових багатогалузевих господарських структур, які контролював національний капітал. У даній ситуації втрати державного бюджету, гальмування ринкових реформ, прояви корупції тощо стали неминучою платою за процес формування нової економічної системи та нової фінансово-політичної еліти.

Як наслідок, фінансово-промислові групи з часом трансформувалися у олігархічні, головними ознаками яких стали:

- наявність власної депутатської групи або фракції у парламенті;
- делегування своїх представників у структури виконавчої влади;
- вплив на редакційну політику засобів масової інформації (далі – ЗМІ)

загальнодержавного масштабу тощо.

Оскільки великий бізнес є активним актором не лише соціально-економічних, а й політичних процесів у країні, його взаємодія з владою має принципове значення як для проведення реформ у різних сферах суспільного

життя та вироблення публічної політики, так і функціонування держави в цілому.

З одного боку, показовим є той факт, що практично всі представники вітчизняного великого капіталу (за деякими виключеннями) після початку війни зайняли відверто проукраїнську позицію – принаймні, публічно. Зокрема, великий бізнес долучився як до оборони держави (купівля необхідного спорядження для армії, починаючи від бронежилетів та закінчуючи безпілотними літальними апаратами, будівництво оборонних споруд тощо), так і до вирішення соціально-гуманітарних питань (волонтерська допомога внутрішньо переміщеним особам, роздача продуктових наборів, допомога в організації гуманітарних коридорів).

Наведемо кілька прикладів.

Група «Метінвест» від початку російського вторгнення спрямувала понад 1,5 млрд. грн. на допомогу українській армії, мирним мешканцям і співробітникам.

Фірма «Ferretхро» збільшила фінансування свого Гуманітарного фонду до \$7,5 млн. та надала корпоративну нерухомість для переселенців.

Компанія «Інтерпайп» забезпечила лікарні медикаментами, а військові частини – посудом, паливом, запчастинами та будматеріалами. Компанія закупила сталь для виготовлення 900 бронежилетів та облаштувала усім необхідним 18 укрить на 8500 чоловік.

Компанія "Рудомайн" передала 2 млн. грн. гуманітарної допомоги дітям і 15 млн. грн. – захисникам України.

«АрселорМіттал Кривий Ріг» перерахував \$1 млн. Уряду та ще \$1 млн. на гуманітарну допомогу для Кривого Рогу, а також перерахував авансовий платіж за користування надрами у розмірі 2,25 млрд. грн. для підтримки державного бюджету у цій надзвичайно складній ситуації.

Дніпровський металургійний завод передав 200 т. металу для виготовлення протитанкових їжаків, ЗСУ отримали усі вантажні автомобілі автотранспортного цеху, а територіальна оборона – десятки шин.

Допоміг підготувати своє місто до оборони і Нікопольський завод феросплавів<sup>177</sup>.

Це не повний перелік допомоги Україні від представників вітчизняної фінансово-політичної еліти у перші дні війни. На часі – позови до міжнародних судів щодо компенсації збитків, завданих РФ нашій державі.

З іншого боку, на сьогодні в Україні про завершення формування дієвої інституційної системи, здатної забезпечувати ефективну взаємодію влади та бізнесу, в основу якої покладено чітко встановлені правила та норми їх саморегуляції, поки що не йдеться, передусім через збереження системи диференційованого ставлення органів публічної влади до бізнесу, в основу якої покладено *механізми прямої (персоніфікованої) взаємодії* та надання преференцій окремим бізнес-структурам; низький рівень соціальної відповідальності бізнесу, його рентоорієнтована поведінка та намагання інтегруватися безпосередньо у владу, а також високого рівня корупції, передусім у політичній сфері, що призводить до домінування різноманітних неформальних практик, які фактично витісняють на периферію політико-управлінських процесів формальні інститути, діяльність яких пов'язана з міжсекторальними взаємодіями.

Отже в Україні з початком війни сформувалась *самопідтримувана стійка інституційна рівновага*, в основі якої – сукупність формальних та неформальних політичних інститутів (із суттєвим домінуванням останніх) у політичному процесі, яку ніхто з головних політичних акторів не зацікавлений змінювати.

Однак, як зазначають науковців, це може стати відповідною інституційною пасткою в економіці держави, на кшталт таким, як «бартер, ухиляння від податків, корупція, неплатежі, песимістичні очікування, а у політиці – авторитарний чи гібридний режим із неефективним розподілом повноважень між гілками влади, недієвою виборчою і партійною системою,

---

<sup>177</sup> У Комітеті з питань економічного розвитку закликають усіх бізнесменів проявити соціальну відповідальність та активізувати свою роботу! URL: <https://www.rada.gov>.

недосконалим механізмом формування загальнодержавних (федеральних чи унітарних) і місцевих органів управління»<sup>178</sup>.

Вони зазначають, що стійке небажання вітчизняної політичної еліти змінювати ситуацію та виходити з *інституційної пастки* пов'язано з простою причиною – саме домінування неформальних практик у політичному процесі дозволяє отримувати так звану “ренту”, яка за великим рахунком нічим не відрізняється від пограбування країни. І, звичайно, утримуватися при владі, граючи на протиріччях та слабкості формальних політичних інститутів, передусім – громадянського суспільства.

Разом із тим, після 2014 року ситуація змінюється на краще, а Україна поступово починає рухатись у бік *виходу з інституційної пастки*. Повільному переходу від “гібридного” політичного режиму до країни з повноцінною демократією сприяють певні інституційні зміни, які ми можемо спостерігати у контексті політичних процесів.

Мова йде, зокрема, про:

- значне розширення *спроможності організацій громадянського суспільства*, особливо в контексті розвитку волонтерського руху та впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

- початок повномасштабної реформи судової системи;

- децентралізацію та реформу державної служби (ширше – формування системи публічного управління та адміністрування);

-зміну зовнішньополітичних пріоритетів, що позитивно впливають на аксіологічну трансформацію українського суспільства, посилення процесів політичної конкуренції, тощо.

Тому, у найближчій перспективі слід зосередитися на посиленні повноважень і розширенні впливу представницьких органів державної влади<sup>179</sup>, адже саме через них громадяни стають ближчими як до процесу

---

<sup>178</sup> Мацієвський, Ю. В. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014) : монографія. Чернівці : Книги – ХХІ, 2016. 552 с. , С. 283.

<sup>179</sup> Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.

публічного управління в цілому, так і до законодавчої роботи. Наразі цей потенціал громадської участі розкритий не повною мірою, у тому числі – у контексті лобіювання публічних інтересів, впровадження принципів реального народовладдя тощо.

Відповідно це є вкрай перспективним та актуальним напрямом розвитку вітчизняного парламентаризму як системи правління, що реалізується в умовах демократичного суспільства з високим рівнем політико-правової культури, характеризується чітким розподілом законодавчої і виконавчої функцій за домінуючого становища парламенту як державного органу народного представництва, що обирається шляхом прямих, загальних, вільних і періодичних виборів.

*Як висновок* зазначимо, що вітчизняний парламентаризм як система правління, яка реалізується в умовах демократичного суспільства з високим рівнем політико-правової культури, характеризується чітким розподілом законодавчої та виконавчої функцій за домінуючого становища парламенту як державного органу народного представництва, що обирається шляхом прямих, загальних, вільних і періодичних виборів<sup>180</sup> – з честю проходить випробування воєнним станом і викликами, породженими російською агресією.

#### **4.2. Парламентська більшість і опозиція як системоутворювальні чинники сучасного парламентаризму**

Широкомасштабне військове вторгнення російської федерації в Україну не тільки стало викликом номер один для українського суспільства і світу, а й породило безліч запитань, насамперед, до наших владних еліт. Найголовніше із них – в безпековій площині: «Чому за понад 30 років відновленої державної незалежності ми не спромоглися вибудувати надійний

---

<sup>180</sup> Valentyna Goshovska, Lydiia Danylenko, Iryna Dudko, Liliia Makarenko, Nadiia Maksimentseva (2021). Formation of political leaders in countries of democratic transit: experience for Ukraine. *Laplage em Revista*. № 1-2, January – April 2021, pp. 322-446.

формат національної безпеки, яким є членство в євроатлантичних структурах?". Адже Польща чи країни Балтії, за той самий час, для себе таке питання вирішили, ставши членами Європейського Союзу та НАТО.

Аналіз причин і чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру дає підстави констатувати, що на початку 1990-х років наша молода країна стала перед невідворотністю проведення трансформацій за важливими напрямками:

- від бездержавності – до власної держави ;
- від командно-адміністративної моделі управління – до демократичного врядування;
- від пострадянського населення із вираженим патерналістським запитом – до громадянського суспільства й української політичної нації;
- від планової моделі економіки, що зазнала краху, – до вільного ринку.

При цьому варто зазначити, що внаслідок тривалого періоду бездержавності з вираженими ментальними та демографічними травмами, суспільні зміни в Україні були більш латентними у порівнянні із економічними перетвореннями і, насамперед, із первинним накопиченням капіталу. Цей бурхливий процес уже на початку нового тисячоліття виніс на суспільну арену *нову квазіеліту*, названу так через брудні методи накопичення первинного капіталу (підкуп, підступ, сфальсифіковані судові рішення тощо). Згодом, значна частина квазіеліти рушила у політику, щоб під прикриттям депутатського мандату зберегти та примножити власні статки. Саме вони принесли в український парламент брудні методи первинного накопичення капіталу, які згодом розвинулися в такі ганебні явища як:

- «кнопкодавство» – голосування за іншого депутата;
- «тушкування» – перехід депутата в іншу фракцію чи групу, внаслідок отримання вигоди;
- підкуп депутатів і виборців.



Залежно від суспільних змін мала місце тенденція до трансформації парламентської більшості: від антидержавної за суттю «групи 239» в першому скликанні Верховної Ради України та ситуативної більшості на час голосування Конституції у другому скликанні, до штучної більшості, створеної завдяки адмінресурсу у часи президента Л. Кучми, прозваної в народі «За ЄДУ» і, нарешті, до простої парламентської державницької більшості у шостому скликанні та конституційної «За Європейську Україну» у восьмому скликанні парламенту.

Цей процес можна умовно розділити на три етапи (див. табл.1).

Таблиця 1

<i>Періоди</i>	<i>Скликання парламенту</i>	<i>Сутність діяльності парламенту</i>
1.ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ (1; 2; 3 скликання ВРУ)	1-ше скликання: Народна Рада 140 осіб і контреліта – «група 239» 2-ге скликання: найчисленніша фракція комуністів. За Конституцію – 315 голосів. 3-тє скликання: найбільша фракція – комуністи; друга – Народний Рух.	Державницькі сили у меншості. Акт проголошення Незалежності та Конституцію прийняла ситуаційна більшість. При владі стара компартійна еліта.

<p>2. ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД (4; 5; 6; 7 скликання ВРУ)</p>	<p>4-те скликання – більшість новообраних депутатів належали до демократичного крила, проте шляхом адміністративного тиску створено штучну парламентську більшість, що підтримувала Л. Кучму, а після сфальсифікованого 2-го туру президентських виборів почалася Помаранчева революція.</p> <p>5- те скликання – через рік після обрання розпущене Указом Президента Ющенка через політичну корупцію;</p> <p>6-те скликання – створена демократична більшість у 226 голосів із фракцій БЮТ та «Наша Україна», яка існувала півроку. Згодом, шляхом створення фракції із перебіжчиків сформувалася більшість Януковича, яка з КС змінила Конституцію.</p> <p>7-ме скликання – зміна національного курсу, Революція Гідності, дочасне припинення повноважень</p>	<p>Чисельність державницьких та антидержавних сил у парламенті практично порівну. Проте у лавах тих й інших з’являються представники бізнес-еліти, які працюють насамперед на свої приватні інтереси. У парламенті мають місце прояви політичної корупції, «кнопкодавства», купівлі голосів.</p>
<p>3. ПЕРІОД ВИЗНАЧЕНОСТІ (8-ме і 9-те скликання)</p>	<p>У 8-му скликанні, після перемоги Революції Гідності, створена перша конституційна більшість у 302 голоси «За Європейську Україну», яка окреслила законодавчо національну</p>	<p>Заборонені антиукраїнські політичні сили. Прийнято новий «Виборчий кодекс» із відкритими списками. Запроваджено е-декларування у вищих ешелонах влади. Створено антикорупційні органи: НАЗК, НАБУ, САП. Прояви колаборанства.</p>

	<p>ідентичність та затвердила конституційно наш євроатлантичний курс. Проіснувала близько 3 років.</p> <p>У 9-му скликанні волею виборців сформувалася монобільшість на основі партії «Слуга народу», що в умовах дії воєнного стану має позитивне значення. Продовжено курс на євроінтеграцію та захист України</p>	
--	--	--

У Польщі чи країнах Балтії задовго до початку 90-х сформувалися політичні нації, завдяки чому у парламенті кожного скликання діяла державницька більшість, оскільки шляхом люстрації всі антидержавні сили були заборонені, а колишня партноменклатура до влади недопущена. Саме тому ці держави протягом 20 років провели реформи, прийняли консенсусні рішення про євроатлантичний курс і здійснили його. Через причини, перелічені вище, для України ці процеси потребували більше часу та зусиль.

У незалежній Україні компартійна номенклатура залишалася при владі понад 13 років. Варто лише пригадати, що президенти Л. Кравчук та Л. Кучма, прем'єр-міністри В.Фокін та В. Пустовойтенко, спікери І. Плющ та В. Ткаченко були вихідцями зі старої командно-адміністративної системи. Причиною такої чисельності фракцій комуністів та інших лівих партій, а згодом і фракції партії Регіонів, що стала п'ятою колоною у парламенті, були виборці. Великий сегмент виборців із ностальгією за радянською минувиною, що голосували за ці політичні сили.

Перезавантаження владної команди розпочалося у перехідний період із обранням президентом В. Ющенка, прем'єр-міністром Ю. Тимошенко, а спікером А. Яценюка. Проте згодом маятник суспільно-політичних змін хитнувся назад і президентом обирається В. Янукович, а з ним його команда

«вчорашнього дня»: прем'єр-міністр М. Азаров і спікер В. Рибак на чолі парламентської більшості, що сприяла на законодавчому рівні становленню авторитарного режиму та «білорусизації» України.

Лише після Помаранчевого майдану, Революції Гідності та російської агресії 2014 року, що призвела до анексії Криму й окупації частини території Донбасу, настає період визначеності. І для суспільства, і для політикуму. Перша в історії вітчизняного парламентаризму конституційна більшість у 302 голоси «За Європейську Україну» стала відповіддю на україноцентричний запит суспільства у процесі вільного демократичного волевиявлення в 2015 році. Верховна Рада України 8-го скликання забезпечила проведення низки реформ, найбільш успішні з яких – децентралізація та протидія корупції у правовому й інституційному вимірі, а також законодавчо окреслила нашу ідентичність і закріпила євроатлантичний курс країни на конституційному рівні.

Склад Верховної Ради України дев'ятого скликання став не тільки відображенням заміни поколінь, але й маркером запиту на нові обличчя та подолання корупційних схем у владному ешелоні. Цього найбільше потребувало суспільство. Партія президента В. Зеленського «Слуга народу» вперше в історії вітчизняного парламентаризму стала монобільшістю, сформувавши фракцію у 240 народних депутатів. Саме цьому скликанню судилося зустріти широкомасштабне вторгнення ворога на нашу землю та забезпечувати захист України на законодавчому рівні. Парламент дев'ятого скликання демонструє ефективну, в умовах воєнного стану, парламентську діяльність: від заборони політичних сил з антидержавною ідеологією до прийняття законів і постанов, що посилюють обороноздатність країни та наближають нашу перемогу. Найголовніші із них – підтримка рішення про пришвидшений вступ України до Європейського Союзу та НАТО.

Таким чином, в умовах України рушійною силою національного поступу є чисельна парламентська більшість однодумців-державників, які виступають виразниками інтересів більшості суспільства, що сформувалося

як політична нація, за умови, що опозиція також сповідує державницьку ідеологію.

*Аналіз становлення парламентської більшості у кожному скликанні Верховної Ради України:*

- Перше скликання ВРУ(1990-1994 рр.) Більшість – «група 239», меншість (демократична опозиція) – «Народна Рада». Голосування за «Акт незалежності України» ситуативною більшістю в 375 голосів народних депутатів.

- Друге скликання ВРУ (1994-1998 рр.) Більшість – фракції комуністів, селян і соціалістів. Національна демократія (опозиція) – в меншості. Голосування за Конституцію України ситуаційною більшістю в 315 голосів.

- Третє скликання ВРУ (1998-2002 рр.) Найбільша фракція – комуністи – 123 народних депутати. Народний рух – (опозиція) – 46 народних депутатів. У 2000 р. сформована парламентська більшість на підтримку президента Л. Кучми.

- Четверте скликання ВРУ(2002-2006 рр.). Найбільша фракція – «Наша Україна» (опозиція). Водночас пропрезидентська більшість «За єдину Україну» створена з 9 фракцій і депутатських груп із використанням адмінресурсу.

- П'яте скликання ВРУ (2006-2007 рр.) – розпущена 5 червня 2007 р. за Указом Президента В.Ющенка через порушення конституційних норм щодо формування коаліції депутатських фракцій. Порушники – фракція «Соціалістичної партії України», яка більше не потрапила до Ради.

- Шосте скликання ВРУ (2007-2012 рр.): 19.12.2007 створена перша в історії вітчизняного парламентаризму демократична парламентська більшість: фракцій БЮТ та «Нашої України» у 226 голосів, згідно з волевиявленнями виборців. Проіснувала до вересня 2008 р. Після обрання президентом В. Януковича створюється більшість на його підтримку, через штучну фракцію «Реформи заради майбутнього».

- Сьоме скликання ВРУ (2012-2014 рр.) – створена пропрезидентська більшість з фракції партії Регіонів, комуністів і деяких інших депутатських груп. Фракції «Батьківщини», «Удару» й «Свободи» – в опозиції. Період проявів політичної корупції та кризи парламентаризму.

- Восьме скликання ВРУ(2014-2019 рр.) – вперше створена конституційна більшість «За Європейську Україну» у 302 голоси, до якої увійшли фракції «Народного фронту», «Блоку Петра Порошенка», об'єднання «Самопоміч», ВО «Батьківщина» та партії Олега Ляшка. В опозиції – «Опозиційний блок».

- Дев'яте скликання ВРУ – обране в 2019 р. Монобільшість на основі фракції партії «Слуга народу». Опозиція – фракції «Європейська солідарність», «Голос», «Батьківщина». Антидержавна партія «Опозиційна платформа за життя» та її фракція у парламенті заборонені.

Внаслідок проведеного аналізу можемо констатувати, що процес структурування парламентської більшості й опозиції, які сповідують державницьку ідеологію паралельно з відстороненням від влади антиукраїнських політичних сил увінчався успіхом. Його можна назвати феноменом вітчизняного парламентаризму. Прикметно, що він був суголосним із суспільною еволюцією, із формуванням суспільної металльної більшості, яка засвідчила фінальну стадію процесу націєтворення.



Довготривалий процес структурування парламентської більшості й опозиції, які сповідують державницьку ідеологію паралельно з відстороненням від влади антиукраїнських політичних сил увінчався успіхом.

Чи не таку мету визначали для українського народу наші великі попередники?

Ще понад сто років тому на цю національну потребу вказувала Леся Українка: «Відбутися як політична нація може лише соціально розвинений народ, що має власну провідну верству і життєздатну еліту». «..Витворити з

величезної етнічної маси українського народу українську націю» – закликав у «Одвертому листі до галицької української молодезі» І. Франко.

*Підсумовуючи, варто зазначити, що в процесі генези вітчизняного парламентаризму чисельна дієздатна парламентська більшість і парламентська опозиція, що сповідують державницьку ідеологію, стали його провідними системоутворювальними чинниками.*

Найкращий приклад цьому – діяльність Верховної Ради України восьмого та дев'ятого скликання.

Навіть побіжний огляд наукових праць і дисертаційних робіт, що мали на меті знайти напрями та механізми вдосконалення діяльності Верховної Ради України, засвідчив різні ідеї: від зміни конституції та запровадження другої палати парламенту, до гендерних питань і досліджень сексизму та ейджизму. Причому, останніх тем виявилось чи не найбільше. Тому маємо надію на подальший «науковий мейнстрім» у проблематиці дослідження парламентської більшості й опозиції та їх взаємодії як системоутворювального чинника вітчизняного парламентаризму.

### ***4.3. Універсальні цінності вітчизняного парламентаризму***

Парламентаризм як особлива система політичної організації державної влади починається з утвердження інститутів держави і демократії. До інститутів держави відносять політичні (парламент, парламентські фракції, політичні партії) і громадські об'єднання; до інститутів демократії – виборність, гласність, рівноправність перед законом, розподіл влади.

Україні впродовж багатьох віків властива була наявність саме таких інститутів держави, які формувалися шляхом виборів і ставали реальним інструментом народовладдя<sup>181</sup>.

Це:

---

<sup>181</sup> Васильченко О. Ю. Розвиток інституту народного представництва в Україні: дис. на зд. н. ст. канд. н. з держ. упр.; 25.00.01 – теорія та історія державного управління. К.: НАДУ, 2017. 238 с.

- Народні Збори і Народне Віче, які функціонували на території стародавніх українських держав – міст (сармато-скіфська доба, Антська держава) – (VII ст. до н.е. – III ст. н.е.), Київської Русі (IX ст. – XI ст. н.е.);
- Козацьке представлення в соймі Литовсько-руської держави, у сеймі Річі Посполитої, у земському соборі Московської держави (XV ст. – XVI ст.);
- Козацька Рада, Рада Старшин у Козацькій республіці та Гетьманстві у складі Російської імперії (XVII ст.);
- Рейхстаг, Державна дума – Україна у складі Австро-угорської імперії та Царської Росії (XVIII ст.);
- Центральна Рада, Всеукраїнський з'їзд рад, Директорія в Українській народній республіці (УНР) – XIX ст.;
- Верховна Рада України – в Українській радянській соціалістичній республіці у складі СРСР – XX ст.;
- Верховна Рада України – у незалежній Україні (кінець XX ст. – початок XXI ст.).

Аналізуючи їх функціонування, зазначаємо, що вони формувались в основному для захисту природних прав громадян і забезпечували сукупність повноважень, делегованих народом або його частиною своїм виборним представникам, серед яких значну роль відігравали голова ради, князь, гетьман, президент. Практично всі вони у різні історичні періоди і в різних умовах функціонування Української держави виконували функції виконавчої влади, віддаючи переважające право представницькій (законодавчій) гілці влади.



Практично всі органи влади у різні історичні періоди і в різних умовах функціонування Української держави виконували функції виконавчої влади, віддаючи переважające право представницькій (законодавчій) гілці влади.

Аналізуючи наукову літературу, переконуємося у тому, що особистісні якості політичних лідерів в Україні, починаючи від стародавніх українських



міст-держав до сьогодні, хоча і змінювались, все ж залишалися незмінними, зокрема духовність, законність, добропорядність, відданість державі, патріотизм, відповідальність (див.: табл.1).

*Таблиця 1*  
*Морально-етичні пріоритети в діяльності політичних лідерів у різні історичні періоди розвитку української державності*

Історичний період	Елітарні особи	Пріоритетні морально-етичні якості
1. Антська держава (УІІ ст. до н.е.)	приватні власники на землю	духовність, щирість, добропорядність, відвертість, сміливість, господарність
2. Київська Русь (наприкінці X – на початку XI ст.)	представники Віча	повага, дотримання законів, норм і цінностей, духовність, оптимізм, політична воля
3. Литовсько-польська держава	військовослужбова верства	довіра, добропорядність, почуття гумору
4. Україна всередині XIV ст.	представники церкви, шляхти	духовність, добропорядність, доброзичливість
5. Козацька доба (XV ст. – кінець XIX ст.)	представники церкви, шляхти, козацької старшини	емпатійність, щирість, відвертість, благодійництво, меценатство
6. Україна на початку XX ст.	представники духовної, наукової, освітньої, військової, художньої еліти	толерантність, готовність до самопожертви заради незалежності держави
7. Україна наприкінці XX ст. – на початку XXI ст.	посадовці владних структур, представники олігархічних угруповань	лідерство, професіоналізм, підприємливість
8. Україна наприкінці 2013 р. – початку 2019 р.	представники олігархічних угруповань і політичної коаліції	відкритість, почуття правди та свободи, патріотизм, відданість справі
9. Україна на етапі боротьби за українську державність й ідентичність	представники монобільшості в українському парламенті, національна еліта (наукова, військова, релігійна, художня)	український центризм, інноваційність, чесність, прозорість, підзвітність, відповідальність

Джерело <sup>182</sup>

Як видно з табл.1, на сучасному етапі розвитку українського парламентаризму, зокрема під час оголошення воєнного стану, особлива увага суспільства спрямовується на дослідження особистих якостей

<sup>182</sup> Даниленко Л.І. Забезпечення легітимності конституційних змін в Україні: історичний аспект. Державно-управлінські студії. № 2, 2017. URL: <http://www.dus.nauka.com.ua/?n=1&y=2017>

парламентарів і публічних службовців, таких як український центрзм, інноваційність, чесність, прозорість, підзвітність, відповідальність.

Вважаємо, що здатність до «особистісної зрілості, спроможності усвідомлено і вільно приймати власні рішення, схильності до інтересів інших людей і суспільства, здатності до саморегуляції»<sup>183</sup> мають, зазвичай, ті фахівці, які отримали вищу освіту у галузі публічного управління та адміністрування і набули навичок відповідальної поведінки, яка, на відміну від імпульсивної й нормативної, характеризується;

- заміною традиційної бюрократії механізмами ринкової конкуренції, встановленням партнерських відносин між державним і приватним підприємництвом;

- особистими якостями, такими як відповідальність за власні вчинки (тобто, готовність визнати свої недоліки і взяти провину на себе) та вміння долати страх і стримувати гнів (тобто, вміння володіти собою, не впадати в паніку)<sup>184</sup>.

Такі якості притаманні *політико-управлінській еліті*, яка в усі часи була у суспільствах вибраною верствою, меншістю. Вона була і буде квінтесенцією народного досвіду, основними завданнями якої є не лише прийняття політичних рішень і встановлення правил функціонування та розвитку держави і суспільства, а й забезпечення ефективної їх реалізації.

Історія засвідчує, що українським політичним лідерам не була властива функція захоплення всієї влади. Вони більше відігравали роль воїнів та захисників.

На прикладі вимог до політичних лідерів України, встановлених Конституцією Пилипа Орлика<sup>185</sup> продемонструємо цю думку.

---

<sup>183</sup> Даниленко Л. І. Ціннісно-мотиваційні засади політичної поведінки державних службовців. Право та державне управління : зб. наук. праць / за ред. А. О. Монаєнка. Запоріжжя : КПУ. 2015. № 4 (21). С. 174–180.

<sup>184</sup> Даниленко Л.І. Зміна вимог до діяльності державних службовців України в умовах війни з рф. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації : зб. тез щоріч. міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 230 с. , С. 23 – 25.

<sup>185</sup> Конституція Пилипа Орлика. Повернення через 311 років. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3296338-konstitucia-pilipa-orlika-povernenna-cerez-311-rokiv.html>

Так, у ст.2 Конституції Пилипа Орлика йдеться про те, що «Його Величність не дозволяв нікому не тільки прав і вольностей, а й кордонів військових порушувати і привласнювати»; у ст. 11 – «Ясновельможний гетьман жодними, хоч би й найбільшими, подарунками та респектами не спокушався, нікому за хабарі в урядах ні полковничих, ні інших військових чи посполитих посад не давав і насильно в уряд нікого не призначав».

Практично в усіх статтях Конституції Пилипа Орлика йдеться про вимоги суспільства до представника Генеральної Ради – вищої посадової особи держави, обраної українським народом на Запорізькій Січі (*друга половина XVI – кінець XVIII ст.*) (див.: табл.2).

**Таблиця 2**

**Вимоги до представника Генеральної Ради**  
(витяг із Конституції Пилипа Орлика)

Статті Конституції та вимоги								
преамбула	II	III	VI	VII	VIII	IX	X	XI
хоробра, розумна, розсудлива, відважна	принципова, патріотична	дотримується добросусідства	щира, відверта, віддана, шаноблива, поважна до людей	справедлива	вільна	заслужена, маєтня, добросна, бережлива, не заздрісна	не експлуатує бідних	не корумпована

*Джерело: авторська розробка на основі Конституції Пилипа Орлика.*

Як бачимо з таблиці 2, представник Генеральної Ради – це людина, яка має бути хороброю, розумною, не корумпованою, патріотичною тощо.

У сучасній Конституції України<sup>186</sup>, на відміну від Конституції Пилипа Орлика, яка була покладена в основу конституцій багатьох демократичних держав світу, встановлені інші вимоги, зокрема такі, що визначають:

- вік і місце проживання народного депутата України (ст. 76);

<sup>186</sup>Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

- функції гаранта державного суверенітету – Президента України, його віку, місця проживання та володіння державною мовою (ст. 102, ст. 103 );

- завдання Голови Верховної Ради України та голів комітетів (ст. 88 – 89);

- права громадян, які є вільні та рівні у своїй гідності й мають право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 21, ст. 23) .

Тобто, сучасна Конституція України як основний державний документ (закон) більше уваги приділяє технічним і функціональним вимогам до політичних лідерів, аніж їхнім цінностям чи поведінці, як це мало місце у Конституції Пилипа Орлика.

Вважаємо, що сучасна Конституція України, яка встановлює державний устрій, порядок і принципи функціонування представницьких (у тому числі, законодавчих), виконавчих і судових органів державної влади, права й обов'язки держави та громадян, має також чітко сформулювати суспільні цінності й вимоги щодо їх визнання, дотримання і збереження.

Нині в Україні, починаючи з 2014 року, встановлена парламентсько-президентська форма правління, в якій парламент, як представницький орган влади, відіграє пріоритетну роль. Його рішення – закони – є обов'язковими для виконання всіх громадян держави. Його представники – парламентарі – обираються згідно з Виборчим кодексом України і відповідають вимогам, встановленим Законом України «Про народного депутата України».

Однак, важливими є не лише встановлені вимоги і програмні документи політичних, зокрема парламентських, партій, а й поведінка парламентарів як політичних лідерів.

Таким чином, у період глобальних змін, які виникли наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст., пов'язані з екологічною кризою, пандемією COVID-19, повномасштабною війною України з російською федерацією, поведінка парламентарів, їх цінності відіграють важливе значення. Від цього залежить своєчасність прийняття життєво важливих для держави і суспільства законів.

Наводимо перелік критеріїв, за якими парламенти провідних держав світу перевіряють ефективність своєї роботи. Це: репрезентативність, незалежність, транспарентність, відповідальність, суб'єктність, прозорість.

Реалізація кожного із зазначених критеріїв якості роботи парламенту потребує відповідних ресурсів (інтелектуальних, фінансових, матеріальних) й умов (правових, організаційних, соціально-психологічних).

Для підвищення рівня якості роботи парламенту за визначеними критеріями необхідно забезпечити наступні умови:

- створити електронний парламент, адже критерії «репрезентативність» та «парламентські послуги» передбачають активне застосування інформаційно-комп'ютерних технологій;

- забезпечити інституційну спроможність парламенту, адже критерій «незалежність» передбачає законодавчо затвердженого відокремлення політики від бізнесу;

- запровадити внутрішню систему забезпечення якості діяльності парламенту, адже критерій «парламентські процедури» передбачає їх стандартизацію;

- дотримуватися вимог щодо доброчесності парламентарів, адже критерій «відповідальність перед громадськістю» передбачає контроль за виконанням парламентарями власних повноважень, а критерій «взаємовідносини парламенту і ЗМІ» передбачає їхню прозорість (див. рис.2).

<i>критерії якості діяльності парламенту:</i>					
Репрезентантність	Парламентські послуги	Незалежність	Парламентські процедури	Відповідальність перед громадськістю	Взаємовідносини парламенту і ЗМІ
<i>Умови, що їх забезпечують:</i>					
інформаційність	Інноваційність	інституційність	транспарентність	доброчесність	прозорість
<i>результати діяльності:</i>					
- розвиток електронного парламенту;					

- посилення інституційної спроможності парламенту;
- створення внутрішньої системи забезпечення якості;
- удосконалення системи підготовки та відбору парламентарів;
- підвищення рівня політичної культури в суспільстві

Джерело<sup>187</sup>

*Рис. 2. Критерії якості діяльності парламенту, умови та результати їх досягнення.*

Як бачимо з рис. 2, досягнення якості діяльності парламенту можливе за реалізації відповідних *правових, організаційних, соціально-психологічних* умов:

- правові умови пов'язані з удосконаленням чинного законодавства України у сфері парламентаризму, зокрема посилення інституційної спроможності парламенту шляхом удосконалення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»;

- організаційні умови – з розвитком електронного парламенту та створення внутрішньої системи забезпечення якості у парламенті;

- соціально-психологічні умови – з удосконаленням системи підготовки і відбору парламентарів, спрямованої на їхню професіоналізацію та підвищення рівня політичної культури у суспільстві в цілому<sup>188</sup>.

Ці умови для більшості українських парламентарів є достатньо новими та потребують нових знань і вмінь у галузі публічного управління, а також – іншої поведінки й системи цінностей. Саме це сприяє підвищенню рівня *довіри до парламентів*, основними детермінантами якої є: прозорість; відкритість; зворотність зв'язку; перспективність взаємодії; довга тривалість відносин; раціональність, доцільність, вигідність відносин; емоційність зв'язку.

Створення зазначених умов у державі для розвитку парламентаризму сприяє збереженню національних цінностей і традицій, а також – розвитку

<sup>187</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. (Серія «Наукова школа вітчизняного парламентаризму»)

<sup>188</sup> Даниленко Л.І. Традиції і цінності парламентаризму в умовах глобальних змін - подано до друку в журнал ННІ публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, №1, 2022.

нових знань і вмінь у галузі публічного управління, до яких нами віднесено типи інновацій технологічного і нетехнологічного (соціального) характеру.

До першої типологічної групи інновацій у публічному управлінні (*технологічні інновації*) нами віднесено:

- інформаційно-комунікаційні технології (е-врядування, е-парламент, діджиталізація), які забезпечують підвищення інформаційної прозорості діяльності парламенту й ефективності його комунікації із суспільством;

- технології із залученням послуг експертів (форсайт-технології, краудсорсинг, реінжиніринг), які забезпечують підвищення рівня інформаційно-експертного й аналітичного забезпечення діяльності парламенту.

До другої типологічної групи інновацій у публічному управлінні (*нетехнологічні/соціальні інновації*) ми віднесли:

- соціальні методи ефективного управління (аутсорсинг, бенчмаркінг, управління за результатами, управління за цілями, управління якістю / стандартизація), які забезпечують підвищення ефективності діяльності парламенту;

- методи управління, що ґрунтуються на програмно-цільовому підході (програмування, проектування, фандрейзинг), які забезпечують підвищення ступеня соціально-економічної обґрунтованості прийняття рішень, більш послідовне та повне їх узгодження з наявними ресурсами<sup>189</sup>.

За результатами дослідження (2020-2021 рр.), проведеного нами в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, з'ясовано, що більшість респондентів (57%) не достатньо володіють навичками застосування інноваційних технологій у публічному управлінні. Серед 178 респондентів (публічні службовці, керівники громадських об'єднань) – здобувачів вищої освіти магістерської програми «Парламентаризм і парламентська діяльність» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»:

---

<sup>189</sup> Там само.

12% вказали, що застосовують соціальні (нетехнологічні) інновації, серед яких – «академія» краудфандингу для стартапів, «лабораторія» альтернативного фінансування, оцінювання соціальних змін, «табір» соціальних інновацій, хакатон як спосіб швидкого винайдення варіантів різних рішень;

5% – застосовують технологічні інновації.

Навіть, якщо ця вибірка є недостатньою за кількістю опитаних, все ж вона засвідчує необхідність посилення підготовки фахівців до інноваційної діяльності, зокрема й у сфері парламентської діяльності, що сприятиме підвищенню Глобального індексу інновацій, за яким Україна у 2021 році серед 126 країн посідала 49-е місце<sup>190</sup>.

І як зазначають науковці, в умовах глобальних змін, зокрема «викликаних пандемією COVID-19, уряди та підприємства в багатьох частинах світу збільшили інвестиції в інновації, що говорить про зростаючий рівень визнання того, що нові ідеї мають вирішальне значення для подолання пандемії і забезпечення економічного зростання в наступний період»<sup>191</sup>.

Тому важливим є постійне оновлення парламенту новими фахівцями, мотивованими служити Українській державі, здатними володіти якостями лідера, бути патріотичними й інноваційними, добросовісними й відповідальними<sup>192</sup>.

При цьому відповідальність парламентарів має бути моральною, а лідерство – етичним.

Застосовуючи тест «Діагностика визначення морально-етичної відповідальності», нами проведено у 2021 році опитування респондентів, у якому взяли участь 173 здобувачі вищої освіти магістерської програми «Парламентаризм і парламентська діяльність», спеціальність 281 «Публічне

---

<sup>190</sup> ВОІВ: Ключові висновки глобального інноваційного індексу 2021. URL: <https://ukrpatent.org/uk/news/main/wipo-gii-23092021>].

<sup>191</sup> Там само.

<sup>192</sup> Гошовська В.А., Пашко Л.А., Даниленко Л.І. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму : Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. 2019. Вип. 1. С. 31-42. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2019\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2019_1_6)



управління та адміністрування» КНУТШ та 205 здобувачів вищої освіти магістерської програми «Публічне управління та адміністрування» цієї ж спеціальності НАДУ при Президентові України щодо навичок моральної відповідальності у поведінці.

Отримано такі результати:

- за шкалою «морально-етичні цінності», яка містила питання про обов'язок, честь, справедливість, сумління, цінності, ідеали, методи досягнення цілі, більшість респондентів мали високий рівень;

- за шкалою «неправди», яка містила питання про активність, гуманність, конфліктність, оцінювання, маніпулювання, більшість респондентів мали низький рівень.

Останнє означає, що говорити правду публічним службовцям є й досі проблемним явищем. Це ж залишається проблемою і у парламентарів.

На допомогу її вирішенню, особливо в умовах глобальних змін, має прийти електронне врядування, яке забезпечить прозорість, доступність, своєчасність отриманої інформації.

Моральна відповідальність завжди пов'язана з етичними якостями особистості та проявляється через зовнішній (екстернальний) чи внутрішній (інтернальний) локус контролю.

Неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, підозрливість, конформність, агресивність – ознаки екстернальності; впевненість, послідовність, наполегливість в досягненні поставленої мети, схильність до самоаналізу, врівноваженість, товариськість, доброзичливість, незалежність – ознаки інтернальності.

Моральна відповідальність у структурі особистості характеризується ознаками її інтернальності і характеризує її соціально-моральну зрілість.

Особистість із моральною відповідальністю, на наш погляд, – це потенційний *етичний лідер*, який дотримується демократичних цінностей, прав і свобод іншої людини.



Моральна відповідальність, лідерство, інноваційність формуються в сучасному українському суспільстві в умовах глобальних змін, і разом із національною традицією – народовладдям – є ресурсом забезпечення подальшого розвитку парламентаризму в Україні.

Як *висновок* зазначимо, що цінності українського парламентаризму формувались із давніх часів і пов'язані з демократизацією політичної організації державної влади на засадах ефективного виборчого законодавства, спрямованого на забезпечення реального народовладдя з високим рівнем професійної компетентності та моральної відповідальності парламентарів.

Народне представництво в українському парламентаризмі визнається національною традицією, фундаментом для формування сучасних цінностей, таких як етичне політичне лідерство й інноваційне публічне управління, які мають особливе значення в умовах глобальних змін задля успішного розвитку держави і подолання глобальних викликів сучасності, пов'язаних з екологічною, економічною, соціально-політичною кризами.

Вважаємо, що має бути посилена увага українського суспільства та держави до професійної підготовки фахівців за освітньо-науковою (освітньо-професійною) програмою «Парламентаризм і парламентська діяльність» галузі знань 281 «Публічне управління та адміністрування», яка формує компетентності конкурентного професійного публічного управлінця, здатного приймати ефективні управлінські рішення в умовах глобальних викликів.

#### **4.4. Політико-управлінська культура**

Політична культура – важливий складник політичної системи й управління будь-якого суспільства та феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні.

Давню історію мають дослідження різних аспектів політичної культури, як-от: характер зв'язку між соціальною структурою суспільства та культурою, особливості політичної поведінки людей різних національностей і культур, ступінь впливу традицій на розвиток політичного процесу, роль людського чинника в політиці. Проте політико-управлінська культура не так активно студіювалася, тому будемо узагальнювати та використовувати досвід дослідження саме політичної культури.

Феномен, який у сучасній науці визначається як політична культура, був предметом уваги багатьох мислителів: Платона, Аристотеля, Н. Макіавеллі, Ш. Монтеск'є, А. де Токвіля, К. Маркса, М. Вебера, М. Бердяєва, К. Мангейма та ін. Німецький історик-просвітник XVIII ст. Й. Гердер першим концептуально використав поняття «політична культура». У XIX ст. елементи політичної культури досліджувалися в межах аналізу національного характеру, тому багато науковців попередником терміна «політична культура» вважають поняття «національний характер».

У працях представників американської школи Г. Алмонда, С. Верби, Л. Пая<sup>193</sup> з 50-х років XX ст. почалося використання поняття «політична культура». Проте в 60-ті роки цього століття виникла потреба в новому, ширшому для дослідження та розуміння політики інструментарії, що давав би відповідь на запитання: «Чому моделі політичних реформ, моделі модернізації, розроблені в одних країнах, неможливо ефективно застосувати в інших?». Можна вважати, що поштовх до політико-культурних досліджень дало порівняльне дослідження політичних систем. Політологи-компаративісти дійшли висновку, що системи й інститути ефективно функціонують лише тоді, коли введені до адекватного їм культурного середовища, а наявні в їх межах суб'єкти мають відповідні культурні характеристики.

---

<sup>193</sup> Almond G. A. Comparative political systems // *Political behavior: A reader in theory research* / Ed. By Eulau H. e.a. Cilencoe (III), 1956. P. 34-58.

Інша причина активізації уваги до феномену політичної культури – проникнення різних концепцій культури та культурної антропології в політичну науку після Другої світової війни, збільшення кількості спроб розглядати політичні феномени в культурних, соціокультурних і соціально-психологічних термінах. Попередниками концепції політичної культури можна вважати відомих антропологів і культурологів К. Клакхона, А. Кребера та ін. Саме тоді в центрі уваги політологів і постав культурний контекст здійснюваних політичних змін.

У працях Л. Нагорної, М. Пірен, О. Рудакевича про політичну культуру акцентується на національній культурі, національному характері та менталітеті. Аналізуючи процес політичної соціалізації, політичної ідентифікації особистості, психологічні чинники процесу формування політичної культури студіюються Н. Гедиковою, Н. Дембицькою, М. Катаєвою та ін.

Сучасний аналіз феномену політичної культури щодо сутності, домінантних цінностей, регіональних відмінностей, механізмів і засобів формування сучасної моделі простежуються в працях багатьох дослідників: В. Андрущенко, О. Бабкіної, В. Бебика, І. Варзара, М. Головатого, В. Горбатенка, В. Ребкала, С. Рябова, С. Телешуна, Л. Шкляра, П. Шляхтуна та ін.

З погляду узагальнювальних політико-психологічних характеристик індивіда, ступеня його політичної розвиненості, уміння реалізувати політичні знання в межах нинішньої політичної системи *проблеми розвитку політичної культури українських громадян* досліджують науковці: В. Бебик, М. Головатий, Є. Головаха, Л. Карамушка, М. Корнєв, В. Лісовий, Н. Паніна, Ю. Пахомов, В. Ребкало.

М. Остапенко у посібнику «Політична культура суспільства»<sup>194</sup> пише:

---

<sup>194</sup> Остапенко М. А. Політична культура суспільства : навч. посіб. К. : МАУП, 2008. 96 с. Тут і далі використовуються матеріали посібника.

«Сучасність характеризується світовою трансформаційністю. Глобалізація, інформаційна революція, інтеграційні тенденції у світі, міграційні процеси тощо свідчать про те, що практично кожна з держав змінює параметри своєї загальної і політичної життєдіяльності. Кожна країна відчуває зміни, трансформується, адаптується до нових умов світової динаміки, що впливає як на характер взаємовідносин з іншими країнами, так і на відносини між суб'єктами політичної взаємодії в середині країни на рівні політичних інститутів, соціально-політичних спільнот, окремих особистостей. Останнє потребує нового типу політичної культури, нових норм і технологій, формування яких є однаково важливим завданням для всіх країн, що вступають у відповідні відносини.

Трансформаційне суспільство обумовлює власні особливості політичних процесів, висуває власні вимоги до їх суб'єктів, формує свою модель політичної культури.

Нові політичні реалії потребують нових підходів, нових навичок і нової політичної культури. Процес формування нової людини безперервний і складний. Ускладнюються соціальні, економічні, політичні умови, які актуалізують дослідження і розуміння проблеми адаптації і адекватності сучасної людини умовам сьогодення. Політико-управлінська культура не тільки віддзеркалює подібні труднощі і суперечності, але й сама суттєво впливає на перебіг соціально-економічних і політичних подій».

Завдяки політичній культурі, яка належить до гуманітарного виміру політики, формуються регулятори політичної поведінки й мотиваційна основа владних відносин. Інтерес до вивчення феномену політичної культури був обумовлений усвідомленням науковцями необхідності виявлення засобів і механізмів досягнення політичної стабільності та суспільно-політичного розвитку за допомогою аналізу глибинних, емоційних і соціально-психологічних відносин між людськими спільнотами та формами правління, владою. Передумовою для масового вивчення подібних зв'язків стала так звана «біхевіористська революція», а також встановлення широких

міждисциплінарних зв'язків політичної науки з іншими науками про суспільство – культурною антропологією, соціологією, соціальною психологією тощо, що в сукупності сприяло формуванню і затвердженню політико-культурного підходу.

Теоретичною передумовою концептуальної розробки проблеми політичної культури стали дослідження політичних систем, основну констатуючу ознаку яких значна кількість вчених вбачала в наявності ціннісно обумовлених відносин між владою і суспільством. Іншими словами, об'єднавчим і стабілізуючим чинником політичної системи розглядалися політичні цінності. Таким чином, виникнення теорії політичної культури – це своєрідна спроба подолання формальних, інституціоналізованих методів дослідження політики, прагнення об'єднати офіційну та реальну політичні системи, зв'язати процес ухвалення управлінських рішень із політичною поведінкою громадян.

Існує багато дефініцій **політичної культури**, кілька підходів до розуміння її сутності. Необхідно зазначити, що у західних й українських науковців немає єдиного підходу як до самої категорії політичної культури, так і до її змісту, структурних компонентів, функцій. Складність у розумінні і тлумаченні політичної культури пов'язується з тлумаченням самого поняття «культура» в культурології. Налічується більше 500 визначень цього поняття, що певним чином ускладнює пізнавальну ситуацію також із поняттями «політична культура» та «політико-управлінська культура». У найзагальнішому вигляді політико-управлінську культуру можна розглядати як суб'єктивний вимір суспільних основ політичної та управлінської систем. Серед різноманітних інтерпретацій політичної та управлінської культур і культури загальної визнається те, що вони є складником, своєрідною підсистемою загальної культури суспільства, але водночас можуть виявляти себе як «самостійне», автономне явище. За визначенням Р. Такера, культура є звичайним способом життя суспільства, що включає як прийняті способи мислення і переконання, так і прийняті зразки поведінки; політична ж

культура містить у собі ті елементи культури, що пов'язуються з управлінням і політикою. Культура як сукупність матеріальних і духовних цінностей, специфічний спосіб людської діяльності, що виробляється в ході історичного розвитку, впливає на спосіб здійснення влади і, в свою чергу, залежить від політичних перетворень. Через політичну культуру людина залучається до політичної системи і політичної діяльності.



*Через політичну культуру людина залучається до політичної системи і політичної діяльності.*

В історії дослідження та формуванні теорії політичної культури дослідники визначають кілька етапів. Перший («об'єктивний») етап здійснюється в рамках структурного функціоналізму (Т. Парсонс), коли цінності розглядаються як найвищі принципи, на основі яких забезпечується згода в суспільстві та малих групах. Цінності є об'єктивними і досліджуються тією мірою, якою здатні підтримувати нормальне функціонування системи. Прихильник цього підходу Д.Істон розглядає політичну культуру як сукупність лише тих уявлень і вірувань, які явно визначають політичні дії.

Представник другого («суб'єктивного»), «психологічного» етапу (Г. Алмонда і С. Верба), розглядають політичну культуру як систему політичних орієнтацій і переконань, притаманних тій чи іншій особистості. Ці орієнтації можуть не схвалюватися більшістю певного суспільства і навіть суперечити існуючому режиму. Головне – вони є в індивідуальних свідомостях.

Третій етап пов'язується з кінцем 80-х років – початком 90-х років ХХ ст., коли в інтерпретації політичної культури склалися два основні напрями. Один обмежує це суспільне явище сферою психічного; другий, поряд зі зразками політичної свідомості, включає до нього і «зразки» політичної поведінки людей.

На базі синтезу цих підходів – «об’єктивістського» аналізу системи цінностей і дослідження особистісних цінностей – відбувається подальше дослідження політичної культури.

Однією з базових концепцій політичної культури є концепція Г. Алмонда, який у статті «Порівняльні політичні системи» (1956 р.) вперше сформулював положення, що визначили основні її параметри. На думку автора, будь-яка політична система вбудовується в певний зразок орієнтації на політичні дії, що називаються політичною культурою. Пізніше у спільній праці «Громадянська культура» Г. Алмонд та С. Верба розвивають свою думку, зазначаючи, що «поняття «політична культура» вказує на специфічні політичні орієнтації – настанови щодо політичної системи та її різних частин і настанови щодо власної ролі в системі». «Коли ми розглядаємо політичну культуру суспільства, – пояснюють далі науковці, – ми маємо на увазі політичну систему, що інтерналізується в знаннях, почуттях, оцінках його членів». Як об’єкт політичної орієнтації Г. Алмонд виокремлює «загальну політичну систему» з такими компонентами: специфічні ролі або структури (скажімо, законодавчі чи виконавчі органи, бюрократія), носії ролей (окремі монархи, законодавці, адміністратори), конкретні публічні політичні заходи, рішення або виконання рішень і власне «я».

Ця концепція має ряд недоліків:

- вона дає можливість розкрити лише певні фрагменти політичної культури, адже зведення останньої лише до орієнтацій обходить увагою такий момент, як діяльнісний аспект, він визначається тим положенням, яке посідає окрема людина чи соціальна група в системі об’єктивних відносин у суспільстві, а також їх світоглядними та соціально-політичними позиціями;

- невизначеним залишається питання про ціннісні характеристики орієнтацій, що входять до складу політичної культури, тобто про те, чи належать до культури лише «позитивні», чи ще й «негативні» цінності, орієнтації.

Однак, незважаючи на свої недоліки, концепція Г. Алмонда набула



поширення у західній політичній науці, зокрема в працях С. Верби, Л. Пая, С. Хантінгтона, Д. Елазара, Д. Дівайна та ін., які досліджували феномен політичної культури переважно з «орієнтаційного» погляду. Зокрема, Л. Пай розглядав політичну культуру як сукупність настанов, переконань і почуттів, що впорядковує і надає значення політичному процесу та являє собою основні припущення і правила, які управляють поведінкою в політичній системі; вона містить у собі як політичні ідеали, так і наявні норми управління. До політичної культури Л. Пай відносить зміст таких категорій, як політична ідеологія, національний характер і дух, національна політична психологія і фундаментальні цінності народу. Американські політологи Дж. Олмонд і Дж. Пауелл визначають політичну культуру як сукупність індивідуальних настанов і орієнтацій учасників певної системи, як суб'єктивну сферу, що є основою політичних дій.

На думку Л. Дитмера, у політичній культурі є те, що належить «культурі» і не дозволяє зводити її ні до «політичної структури», ні до «політичної психології». Основою аналізу політичної культури є символи, оскільки саме за їх допомогою люди виражають і передають один одному свої почуття і цінності, і тому *політична культура* – це система політичних символів, певна семіологічна система, що передбачає семантичний аналіз змісту політичних символів та понять і включається до ширшої системи – системи політичної комунікації.

Інші дослідники, наприклад, Є. Вятр і Д. Пол, вважають, що поруч зі «зразками» політичної свідомості до політичної культури повинні бути віднесені обов'язково і «зразки» політичної поведінки. Далеко не все в людській діяльності контролюється та фіксується свідомістю, це значить, що не всі моделі поведінки індивідів і груп можна вивести з моделей їх свідомості. Найкраще подібну позицію було викладено відомим істориком і політологом Р. Такером: «Культура – це звичний спосіб життя суспільства, що включає як прийняті способи мислення, а також переконання, так і прийняті зразки поведінки. Політична культура – це ті елементи культури,

які мають відношення до управління і політики».

Розбіжності в трактуванні політичної культури переважно торкаються суті, структурних компонентів і функцій. Одна група вчених визначає політичну культуру як особливий різновид культури, спосіб духовно-практичної діяльності та відносин, що відображають, закріплюють і реалізують головні національні цінності й інтереси, формують політичні погляди та навички участі громадян у суспільно-політичному житті (В. Бебик, М. Головатий, В. Ребкало). Інші науковці вбачають у політичній культурі систему обумовлених історично, відносно сталих і репрезентованих переконань і настанов свідомості та моделей поведінки індивідів і груп, а також моделей функціонування політичних інститутів та утвореної ними системи (Е. Баталов, Б. Цимбалістий). Певна частина вчених вважає, що політична культура – це сукупність поглядів, переконань, орієнтацій і зразків поведінки, що визначають ставлення людей до політичної сфери життя суспільства, рівень і сформованість їхньої політичної активності (Н. Паніна, Ю. Пахомов, Н. Чурилов).

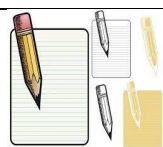
На підставі теоретичного аналізу наукового доробку західних і українських дослідників, систематизації їхніх підходів у цілісну структуру процес формування політичної культури особистості визначається як усвідомлення та засвоєння соціально-політичних норм, принципів, відносин (суспільної свідомості загалом), інтеріоризації їх у власні, особистісні психологічні структури політичної свідомості з урахуванням соціально- й індивідуально-психологічних властивостей особистості, а також відтворення цього нового рівня самосвідомості у різних формах політичної поведінки та самоактуалізації з метою реалізації себе як дієвого суб'єкта суспільно-політичної діяльності.

Підходи зарубіжних та українських учених дозволили так визначити поняття: *політична культура* – це сукупність стійких форм політичної свідомості та поведінки, а також особливостей функціонування політичних інститутів у межах політичної системи.



*Політична культура – це сукупність стійких форм політичної свідомості та поведінки, а також особливостей функціонування політичних інститутів у межах політичної системи.*

Рівень сформованості політичної культури визначається ступенем розвитку політичної свідомості особистості (наявністю впорядкованої структури її ідейно-політичних настанов, значною вагою політичного рівня в структурі ціннісних орієнтацій) та характером її дієво-практичної реалізації, що свідчить про сформованість особистісного стилю політичної самоактуалізації<sup>195</sup>.



*Аналіз визначень і трактувань політичної культури різними дослідниками дозволяє виділити три основні групи:*

*політична культура – суб'єктивна сфера, що лежить в основі політичної діяльності: орієнтації, система цінностей, символів, вірування та настанови індивідів на політичні дії;*

*політична культура – це спосіб духовно-практичної діяльності, зокрема реалізація політичних знань, ціннісних орієнтацій і моделі поведінки. Політична культура тлумачиться як політична свідомість і політична поведінка, відповідно в структурі політичної культури виділяються компоненти пізнавального, емоційного, оцінювального і поведінкового характеру;*

*політична культура – це політична свідомість, політична поведінка та діяльність політичних інститутів. Вважається, якщо на індивідуальному і груповому рівнях політична культура виступає як єдність політичної свідомості та поведінки, то на соціальному рівні вона доповнюється культурою функціонування політичних інститутів, що становлять політичну систему суспільства.*

Отже, політичну культуру можна визначити як систему історично обумовлених, відносно сталих і репрезентованих («зразкових») орієнтацій (уявлень, переконань, установок, почуттів, оцінок) і моделей поведінки індивідів і груп, а також стилю діяльності суб'єктів політичного процесу, моделей функціонування політичних інститутів і системи, яку вони утворюють.

Як вважають науковці, важливо мати на увазі, що політико-управлінська культура містить у собі не лише «позитивні», або нормативні, але й «негативні» орієнтації та моделі. Зведення політико-управлінської культури лише до «позитивних зразків» спрощує реальну суть політичного й

<sup>195</sup> Політична культура сучасної молоді : особливості формування // URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/psychology/28708/>

управлінського суб'єктів. Адже за подібного підходу не може існувати політична культура нацизму, фашизму, сталінізму та інших «поганих» систем і режимів, як не може існувати також політична культура соціальних і політичних груп, які їх підтримують. А між тим і німецький нацизм, і італійський фашизм, і сталінізм «будували» певну модель політико-управлінської культури, що мала характерні прикмети. Загалом будь-яке суспільство, група осіб, окремих індивідів, які діють в тому чи іншому політичному контексті, середовищі, завжди характеризуються наявністю в них певної політичної культури, яку можна змінити, але неможливо «підняти» чи «поліпшити».

Науковці виділяють ознаки, що відбивають глибину і багатоаспектність феномену політичної та управлінської культур. Політико-управлінська культура – це сфера загальнолюдської культури, що пов'язується з політикою та управлінням. Вона виявляється в досягнутому рівні, якості та спрямованості політичного буття людини, політичного життя суспільства і відповідно у функціонуванні політичних інститутів, характері політичних процесів, політичної діяльності людей, домінуючих цінностей і моделей поведінки, політичної соціалізації громадян і в широкому розумінні – у комунікаційній системі модернізації суспільних відносин.

Політична культура – це інтегральна характеристика способу життя країни, нації, соціальної групи, індивідів, яка фіксує та закріплює історичний досвід, історичну пам'ять соціальних спільнот й окремих людей у сфері політики, їх орієнтації та навички, що впливають на політичну поведінку.



*Політична культура – це не ізольоване явище, а один з елементів загальної культури суспільства, що поєднується з іншими підсистемами – економічною, правовою, управлінською, організаційною, моральною, релігійною тощо*

Вона містить зафіксований у звичаях і законах політичний досвід суспільства, його класів, соціальних груп, індивідів, рівень їх уявлення про владу та політичні відносини, їх здатність оцінювати явища суспільного життя і обирати в ньому політичну позицію, що виявляється в певних діях.

Саме тому політична культура впливає на політичне життя в цілому, на все, що стосується проблем влади й управління, участі людей у політиці, а також суміжних зон взаємодії політики і права, політики і економіки, політики і моральної сфери. Це дає підстави розглядати політичну культуру не лише як один з елементів духовного життя, а і як найважливіший компонент політичної системи суспільства. Політична культура обумовлюється не лише історичними умовами, а й психосоціальними чинниками. Поруч з раціональними позиціями, цільовими діями в її межах існують феномени, які не можна пояснити об'єктивними чинниками. Розглядаючи політичну культуру, науковці використовують поняття національного характеру як найрозповсюдженішого серед певного народу типу особистості або, в динамічнішому розумінні, найрозповсюдженішому типі поведінки. Через аналогію з характером індивіда, національний характер можна розглядати як комплекс типових зразків поведінки, що містить імпульси та традиції, які регулюють поведінку нації протягом тривалого часу. За визначенням М. Бердяєва, у кожній народній душі є сильні та слабкі сторони, свої переваги і недоліки. Тому вивчення національного характеру та традицій – суттєва передумова для розуміння політичної культури будь-якого народу.



*Політична культура не обмежується лише сукупністю певних знань і цінностей, досвіду, традицій, це – процес, спосіб реалізації політичних інтересів людей, що визначає мету, засоби та має результати.*

Політична культура не обмежується лише сукупністю певних знань і цінностей, досвіду, традицій, це – процес, спосіб реалізації політичних інтересів людей, що визначає мету, засоби та має результати.

Політична культура – це характеристика та віддзеркалення творчої діяльності людини у сфері політичних відносин, як минулої, що зафіксована в політичних цінностях та інститутах, так і нинішньої, що засновується на реалізації цих цінностей і створенні нових. Тобто політична культура є динамічним процесом опанування і створення відповідних певному суспільству політичних цінностей і орієнтацій.

Результатом політичної культури є відповідна їй політична людина, людська субстанція політики, якість політичного життя суспільства загалом. Політична культура – сукупний показник політичного досвіду, рівня політичних знань і почуттів, моделей поведінки та функціонування політичних суб'єктів. Цей досвід містить в узагальненому, «опрацьованому» вигляді враження та вподобання у сфері внутрішніх і міжнародних відносин.

Втілюючи ціннісно-змістовну детермінацію активності людини у сфері влади, політична культура характеризує її здатність усвідомлювати специфіку своїх владно значущих інтересів, діяти під час досягнення мети згідно з правилами політичної гри (за шаблонами), творчо перебудовувати прийоми та засоби діяльності відповідно до змін потреб і зовнішніх обставин. Політична культура пов'язана з політичною діяльністю й обумовлює її характер і «технологію» здійснення. Це дозволяє ввести до сфери предметного функціонування політичної культури засоби, методи, механізми та результати політичної діяльності, характер політичних відносин, які виникають у суспільстві.

**Політико-управлінська культура**, як і політична, виконує певні соціальні функції.

Окремі з них:

- Виховна функція, призначення якої полягає в підвищенні політичної свідомості й національної самосвідомості через безпосередню участь громадян в управлінні, політичному житті, зростанні їхньої інформованості й компетентності, освіченості.
- Регулююча функція покликана забезпечувати вплив громадян на політичний процес, насамперед через участь у контролі за роботою органів влади й управління, а також за допомогою наявних норм, традицій, ідеалів тощо. Це сприяє попередженню політичних реформацій, нормалізації та стабілізації життя суспільства.

- Захисна функція передбачає збереження політичних цінностей, що відповідають вимогам соціального прогресу, демократії, гуманізму (захист прав і свобод людини тощо).

- Прогностична функція сприяє передбаченню можливих варіантів поведінки суб'єктів політики й управління за певних ситуацій, у перебігу політичних подій.

- Комунікативна функція забезпечує ідейно-політичний зв'язок громадянина з політичною системою, органами державної влади, представницькими органами влади, іншими членами суспільства.

Процес формування політичної культури відбувається передусім під впливом політичного життя, певних режимів, політичних систем. Рівень політичної культури громадян залежить від їхньої демократичності. За таких обставин виховний процес здійснюється об'єктивно. Але, попри це, необхідні цілеспрямовані заходи та засоби: демократична система освіти й політосвіти, змістовна робота засобів масової інформації (і/чи комунікації), високий духовний рівень мистецтва та літератури, конструктивний вплив на маси партійних і непартійних об'єднань, творчий розвиток гуманітарних наук тощо. Виняткове значення в набутті політичної культури мають суспільні ідеали. Їх відсутність спустошує людину, робить її байдужою, аполітичною, здирницьки раціональною. Суспільство без справжнього гуманістичного ідеалу – неповноцінне, історично нежиттєздатне<sup>196</sup>.

Поєднуючи ціннісну мотивацію з чуттєвим і раціональним чинниками людських дій, політична культура – не набір елементів, що дозволяють людині виглядати «логічною», «нелогічною» та «позалогічною» (В.Парето), але й може виявлятися в різноманітних формах. Зокрема, політична культура має три основні діяльнісні форми: духовну, яка містить політичний досвід, традиції, ролі, цінності, орієнтації та установки, політичні почуття й емоції, тип політичного мислення; предметну, яка охоплює певні способи і зразки

---

<sup>196</sup> Політична культура: сутність, типи та функції. Політична свідомість // URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/politolog/17566/>

організації політичних інститутів, засобів політичної діяльності, за допомогою яких матеріалізуються досягнення наукової думки; функціональну, яка визначає стиль, безпосередні дії, механізми політичної діяльності, характер політичного процесу. Зазначені форми тісно поєднуються між собою та розкривають рівень політичної свободи людей, є також своєрідним індикатором шкали «ступінь відчуження влади». Чим демократичніші принципи володарювання, чим різноманітніші способи контролю за політичною владою з боку громадськості, тим вищий рівень політичної свободи. Політична культура – спосіб вираження та реалізації політичної свободи соціальної групи чи окремого індивіда, яка виявляється у формах, цінностях політичної свідомості, що виникають у процесі політичної діяльності, опосередковують процес політичного володарювання та політичної участі й типові для політичної системи.



*Політико-управлінська культура – явище динамічне, яке змінюється разом із розвитком суспільства, що зумовлено поєднанням у культурі консервативних і динамічних компонентів, старого та нового.*

Динаміка цієї культури може бути розглянутою через призму цілей, засобів й умов культури. Цілі змінюються менше ніж інші компоненти. У загальноісторичному плані зміна цілей можлива під тиском інших елементів. Рухливішими є засоби, а найвідкритішими до змін є умови. Рухійною силою змін політико-управлінської культури може бути ряд суперечностей між змістом політичної культури та суспільними відносинами, між типом політичної культури й особистістю, суперечності власне політичної діяльності.

Політико-управлінська культура може характеризуватися відкритістю та закритістю. Цей аспект пов'язується з попередньою її ознакою – динамічністю. Відкриті політичні культури орієнтовані на взаємодію з іншими типами культури, на сприйняття, перероблення та закріплення досягнень, доробків інших культур. Закриті політичні культури важко залучаються до діалогу з іншими культурами, обмежують їх вплив,



підтримують власний політичний розвиток як єдино правильний.

Класифікація політичної культури за типами дуже різноманітна. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:

патріархальний тип притаманний суспільству з несформованою політичною системою, де відсутні спеціалізовані політичні ролі й інтерес громадян до політики, а їхні політичні орієнтації невіддільні від релігійних і соціальних (існує переважно у відсталих племен);

підданський тип, якому властиве здебільшого пасивне ставлення до політичної системи: особа в душі підданської культури шанує авторитет уряду, пасивна в політичному житті (найпоширеніший цей тип у феодальному суспільстві);

активістський тип вирізняється чіткою орієнтацією індивідів на активну роль у політичній системі, незалежно від позитивного чи негативного ставлення до її елементів або системи загалом.

У реальній політиці існують, зазвичай, змішані типи: піддансько-активістський, патріархально-підданський тощо.

Типологію політичних культур, що базується на формаційному підході, запропонував польський політолог Є. Вятр. На його думку, докапіталістичним формаціям притаманний традиційний тип політичної культури з такими рисами: визнання святості влади, регулювання прав і взаємин підданого та влади на основі традиційних норм («так було завжди»); непорушність політичної системи, її усталених норм. Основні види цієї культури, за Вятром, – племінна, теократична, деспотична; другорядні – патриціанська, дворянська.

Буржуазно-демократична політична культура поділяється на консервативно-ліберальну та ліберально-демократичну. Консервативно-ліберальна політична культура визнає головними цінностями громадянські права та свободи, традиції, але часто заперечує радикально-реформаторські зміни (особливо там, де при владі консервативні сили). У ліберально-демократичній культурі визнання буржуазно-демократичних цінностей і

взірців супроводжується більшою лібералізацією та очікуванням соціальних реформ (скандинавські держави, де впливові соціал-демократичні партії).

Може існувати другорядна політична культура – автократична у формі авторитарної чи тоталітарної (Німеччина за часів нацизму). Соціалістичному суспільству, стверджує Вятр, властива політична культура соціалістичного демократизму, а також другорядна – реліктова автократична культура.

Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють рабовласницький, феодалний, капіталістичний і соціалістичний типи культур. У межах кожного з них виділяються класові види політичної культури: буржуазна, пролетарська тощо. На сучасному етапі набув поширення поділ на тоталітарний, плюралістичний і перехідний типи політичної культури. Тоталітарна культура базується на принциповій одномірності соціального, економічного та духовного життя суспільства, на його тяжінні до стирання політичного, ідеологічного та іншого розмаїття, до монополізму, тотального контролю, згортання прав і свобод людини<sup>197</sup>.

Плюралістичний тип політичної культури стверджує багатоманіття, множинність усіх форм матеріального, політичного, ідеологічного, соціального буття, свободу думки і вибору в межах закону, вільну змагальність та конкуренцію, захист прав і свобод людини. Перехідний тип політичної культури (від тоталітарного до плюралістичного) притаманний переважній більшості постсоціалістичних країн, зокрема Україні.

Розвинуті національні політичні культури – складні, неоднорідні утворення. За територіально-національною ознакою виокремлюють національний тип політичної культури, який відповідає традиціям і особливостям певного етносу в межах його території. Однак навіть у культурі відносно «чистого» й національного типу внутрішні політичні цінності, настанови – неоднорідні. Тому теорія політичної культури широко послуговується поняттям «політична субкультура». Політичні субкультури

---

<sup>197</sup> Політична культура: сутність, типи та функції. Політична свідомість // URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/politolog/17566/>

характерні як для соціальних груп (етнічних, релігійних, вікових тощо), так і для певних регіонів. Політична субкультура – сукупність особливостей політичної культури певної соціальної групи, які відрізняють цю політичну культуру від культури іншої групи людей.

Групові особливості зумовлені відмінностями в соціальному стані людей, освітніми, статевими, віковими, етнічними, релігійними та іншими чинниками, що дає підстави для тверджень про субкультуру жінок, робітників, підприємців, селян, молоді. Приміром, молодіжну субкультуру вирізняють гострота сприймання політичних подій, емоційність, нерідко недостатня зваженість оцінок, тяжіння до нового, а подекуди бунтарство й апатія. Водночас складовою політичної субкультури соціальної групи є найтипівіші риси політичної культури суспільства.

Наявність у суспільстві полярних політичних субкультур, їх велика розбіжність породжують фрагментарну політичну культуру, яка спричиняє нестабільність у суспільстві, неповагу до загальнолюдських, загальнонаціональних цінностей, інтересів та ідеалів, намагання зробити вищими над ними регіональні, групові, партійні, що стримує прогресивні зрушення в суспільстві<sup>198</sup>.

Більш розгорнуту інформацію про політичну культуру можна знайти у монографії<sup>199</sup>.

#### ***4.5. Трансформація представницького правління в умовах глобалізації***

Представницьке правління (як і представницька демократія в цілому) останнім часом опинилися перед низкою серйозних викликів, які безпосередньо пов'язані зі специфікою глобалізаційних процесів. Передусім мова йде про:

---

<sup>198</sup> Політична культура: сутність, типи та функції. Політична свідомість // URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/politolog/17566/>

<sup>199</sup> Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства: монографія /авт. кол.: В.А.Гошовська [та ін.]: за ред. В.А.Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 220 с.

- стрімке падіння рівня довіри з боку громадян до політичних лідерів та інститутів у демократичних країнах (т.зв. електоральний абсентеїзм та зниження явки на виборах);
- імітацію представницького правління у відверто спотвореному вигляді (збереження формальних інститутів представницької демократії при паралельному вихолощенні їхньої суті);
- зниження рівня довіри виборців до традиційних політичних партій (виборці регулярно змінюють свою позицію від виборів до виборів та не бажають себе ототожнювати з конкретними політичними партіями);
- персоналізацію електорального вибору (представництво набуває особистісного характеру);
- глобальне домінування популізму (як ідеологічної течії, так і механізму здобуття влади);
- зменшення ефективності представницьких органів влади та публічної політики в цілому.

Показово, що зазначені тенденції характерні як для розвинутих демократичних країн світу, так і тих, які прийнято відносити до «молодих демократій». Разом з тим, представницьке правління є достатньо гнучкою системою, адаптивною та стійкою до зовнішніх впливів, відповідно загальна криза представницького правління є не лише проблемою глобального характеру, але й можливістю модернізувати його найбільш «вузькі» та застарілі складові.

На сьогодні переважна більшість сучасних емпіричних та теоретичних досліджень політики базуються на таксономії представництва, розробленій Х. Піткін у роботі «Концепція представництва» (формальне, символічне, описове та змістовне представництво)<sup>200</sup>.

На думку дослідниці, формальне представництво означає офіційну угоду між представником і особою, яку представляють, своєрідний процес

---

<sup>200</sup> Pitkin H. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, 1972. 330 p.

уповноваження представника та відповідальність перед особою, яку представляють.

Символічне представництво встановлюється, коли люди визнають символічну якість об'єкта чи персони як складову представництва.

Описове представництво стосується того, як «виглядають» представники; хто вони такі, і що робить їх представниками.

Нарешті, змістовне представництво – це те, що представники роблять, їхні дії щодо питань та інтересів тих, кого вони представляють<sup>201</sup>.

Х. Піткін зазначала, що представляти передусім означає засвідчувати існування. Представництво для неї – це аналог політичної участі, спосіб буквальної заяви про себе груп та класів, які не мають ресурсу наполягати на своїх інтересах за допомогою грошей або насилля. Відповідно законодавців слід оцінювати за їхніми діями – змістовним представництвом, а не лише за їхньою близькістю характеристик до виборців – описовим представництвом.

Для Н. Урбінаті, професора Колумбійського університету, представництво – це захист, який представники забезпечують групам виборців під постійним контролем прозорих інформаційних ресурсів. При цьому саме медіа повинні стримувати представницьке свавілля<sup>202</sup>.

Сучасні вітчизняні дослідники під представницькою демократією розуміють «специфічну форму народовладдя, за якої право приймати рішення громада реалізує через обраних нею представників, які повинні відстоювати інтереси тих, хто їх обрав»<sup>203</sup>.



Представницька демократія – це специфічна форма народовладдя, за якої право приймати рішення громада реалізує через обраних нею представників, які повинні відстоювати інтереси тих, хто їх обрав.

<sup>201</sup> Celis K., Mazur A. Hanna Pitkin's "Concept of Representation" Revisited. *Politics & Gender*, Volume 8, Issue 4, 2012, P. 508–512. P. 508.

<sup>202</sup> *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p.

<sup>203</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 31.

У свою чергу представницьке правління – це «здійснення державної влади або місцевого самоврядування шляхом делегування громадянами своїх повноважень їхнім представникам (депутатам), які обираються до представницьких органів. Суб'єктами представницького правління в більшості країн світу є органи законодавчої влади: парламенти, законодавчі збори суб'єктів федерацій (штатів, земель), інші законодавчі органи, а також представницькі органи місцевого і регіонального самоврядування (ради, комуни тощо)»<sup>204</sup>.

Як бачимо, навіть побіжний огляд підходів до розуміння суті представництва засвідчує багатоваріантність та, подекуди, полярність підходів. Тож слід погодитися зі слушною думкою засновниці та керівниці Наукової школи вітчизняного парламентаризму В. Гошовської, яка стверджує, що на сьогодні в політичній науці використовуються кілька взаємовиключних підходів до визначення сутності представницької влади. Відповідно до цього поняття «представницька влада» трактується, як нерозривно пов'язана та конгруентна законодавчій (на підставі обґрунтування принципу поділу влади, де парламенту відводиться особлива роль); нетотожна законодавчій владі, оскільки це сума сукупності повноважень (які делеговані народом (або його частиною) своїм обраним представникам, об'єднаним у спеціальні колегіальні установи (парламенти, муніципальній раді) на визначений термін) і сукупності самих органів влади<sup>205</sup>.

Зазначимо, що представництво, безумовно, включає у себе демократичні компоненти – насамперед, можливість для всіх громадян вимагати наприкінці терміну повноважень звіту від своїх представників та відмовляти їм у підтримці у разі незадовільного виконання ними своїх

---

<sup>204</sup> Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с. С. 537.

<sup>205</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 14.

обов'язків<sup>206</sup>. Ці елементи демократії є реальними та важливими. Разом з тим, лише зазначеними елементами принцип представництва не обмежується. Представництво – це також влада еліт, які далеко не у всьому повинні слідувати побажанням своїх виборців. Отже, у представницькому правлінні поєднуються як демократичні, так і недемократичні компоненти. Саме тому, на думку Б. Манена, сьогодні представництво – це змішана форма правління, яка спирається на античну ідею змішаного устрою<sup>207</sup>.

За останні два століття представницьке правління, безумовно, зазнало суттєвих змін, у тому числі таких очевидних як поступове розширення виборчих прав та встановлення загального виборчого права. Однак незмінними при цьому залишаються принципи представницького правління, які представляють собою конкретні інституціональні механізми, які були винайдені у конкретний історичний момент та які наявні з того часу у всіх формах правління, які вважаються представницькими. Мова йде про чотири основоположні принципи:

- 1) ті, хто управляє, призначаються за допомогою регулярних виборів;
- 2) процес прийняття рішень владою зберігає певну незалежність від побажань електорату (інституціональні механізми представницького правління дають представникам певну незалежність від вподобань виборців);
- 3) ті, ким управляють, можуть висловлювати свої думки та політичні уподобання незалежно від тих, хто управляє (народ в цілому, як і будь-яка група інтересів зберігає право озвучити власну думку чи незадоволення та у будь-який час вимагати відповідей у посадових осіб);
- 4) публічні рішення проходять обов'язкове випробування дебатами (жодна пропозиція не може стати публічним рішенням, якщо вона не отримала згоду більшості після випробування дебатами, при цьому саме згода більшості, а не дебати, встановлює закон. Разом з тим, цей принцип має

---

<sup>206</sup> Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

<sup>207</sup> Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

цікаву особливість – він не встановлює жодних обмежень на походження пропозицій чи проектів, які обговорюються, отже, вони можуть походити звідки завгодно<sup>208</sup>).

Підсумовуючи зазначимо, що на сьогодні представницька влада у демократичних суспільствах виконує кілька важливих функцій. По-перше, вона виступає не лише організаційним елементом у системі публічної влади, але сприяє раціональному вибудовуванню політичного процесу; по-друге, створює можливість для громадян брати участь в управлінні публічними справами через своїх представників та сприяє формуванню, формулюванню та репрезентації інтересів соціальних груп; по-третє, через контрольно-наглядові механізми інформує громадян щодо здійснення делегованої влади та здатності до подолання нелегітимних наслідків такої діяльності з її боку<sup>209</sup>.

На сьогодні існує три основні підходи щодо трансформації представницького правління в контексті глобалізаційних процесів: популістський, технократичний та реформістський.



Ефективна трансформація представницького правління в контексті глобалізаційних процесів можлива у межах трьох ключових підходів: популістського, технократичного та реформістського.

Згідно першого підходу, криза представницького правління в цілому та парламентаризму зокрема пов'язана з тим, що політична еліта давно «відірвалася» від народу та зацікавлена виключно у збереженні власної влади та контролю над фінансово-економічними ресурсами. Відповідно, необхідно «повернути владу народу», точніше – його окремим та найкращим представникам. Отже, популізм у даному контексті виступає не лише як ідеологічна течія, але й як механізм здобуття влади.

<sup>208</sup> Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p. P. 5.

<sup>209</sup> Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 35–36.



Другий підхід – технократичний – передбачає, що до влади повинні прийти професіонали, здатні реформувати всю систему представницького правління. При цьому ефективність дій технократів ставиться вище легітимності, адже часто вони змушені приймати непопулярні рішення (підвищення податків, ліквідація пільг тощо) і взагалі не дуже зацікавлені у комунікації з громадянським суспільством. Ключове питання, яке є центральним у даному підході – кількість та якість цих професіоналів.

Виходячи з цього, оптимальним видається реформістський підхід, спрямований на модернізацію окремих аспектів представницького правління, усунення протиріч та розвиток новітніх форм і механізмів представницької демократії. Значною мірою це пов'язано з тим, що представницьке правління є достатньо гнучкою системою, яка, у свою чергу, є достатньо адаптивною та стійкою<sup>210</sup>.

Гнучкість системи представництва передусім пов'язана з тим, що її окремі організаційні принципи (зокрема, в контексті впливу громадян на політику), визначені не повною мірою. Так, загальновідомим є той факт, що інтереси громадян повинні справляти певний вплив на публічну політику (за допомогою різноманітних механізмів). Разом з тим, точно не визначено (причому як у нормативно-правових актах, так і науково-теоретичних дослідженнях), яку вагу мають зазначені інтереси громадян. Тобто, влада, згідно ключових принципів представництва, про які ми говорили раніше, повинна бути чутлива до побажань тих, кого вона представляє, хоча проявлятися це може по-різному<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> Прикладом гнучкості, адаптивності та стійкості системи представницького правління може слугувати реакція вітчизняних інститутів представницької демократії на російсько-українську війну. Попри те, що до широкомасштабного вторгнення Росії в Україну багато українських політиків та частина науковців критикували українських парламентаризм та систему органів місцевого самоврядування, по факту вітчизняна система представницької влади не лише достатньо впевнено витримала випробування війною, але й максимально швидко включилася у процеси повоєнної відбудови країни.

<sup>211</sup> Manin B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

Виходячи з цього, подібний простір для трактувань залишає можливість не лише для трансформації представницького правління в умовах глобалізації, але й його удосконалення в напрямку підвищення прозорості, ефективності тощо.

На сьогодні у громадян, окрім голосування, з'явилися нові способи вираження невдоволення або стурбованості. Головне завдання представницької демократії – не розгубити цей потенціал, а інтегрувати його у структуру демократичних режимів.

Зокрема, мова йде про зростання неінституціолізованої політичної участі в демократичних суспільствах (демонстрації, петиції, громадське обговорення, споживчий бойкот, неофіційні страйки, захоплення заводів або будівель), що є стійким трендом останнього часу.

Дослідники вважають, що новітні форми політичної участі трансформують (омолоджують) представницьку демократію, оскільки зміна зв'язків між урядом та громадянами відбувається в інституціональних межах представницьких демократій<sup>212</sup>.

Особлива роль при цьому відводиться публічному (громадському) обговоренню, адже основні інститути демократії є «легітимними, оскільки вони встановлюють основу для вільного публічного обговорення»<sup>213</sup>.

По суті, представницька система наділяє публічну сферу (форум) визначальною роллю, оскільки вона полягає у виведенні політики на публіку, адже громадяни повинні судити про політиків та обирати їх відповідно до того, що вони говорять і роблять. Однак слід враховувати, що «публічне (громадське) обговорення саме по собі нічого не вирішує»<sup>214</sup>, а підготовка та формування рішень у процесі дискусії не дає жодної гарантії того, що на виборців вплинуть вірні доводи. До того ж обговорення – це не процедура

---

<sup>212</sup> Manin B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

<sup>213</sup> Yack B. *Democracy and the Lover of Truth // Truth and Democracy* / J. Elkins, A. Norris (eds). Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012. P. 165–180. P. 170.

<sup>214</sup> Yack B. *Democracy and the Lover of Truth // Truth and Democracy* / J. Elkins, A. Norris (eds). Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012. P. 165–180. P. 171.

прийняття рішення, а спосіб оцінки, ретельного дослідження та випробування державних рішень.

Разом з тим, сучасна демократія, оскільки вона є непрямою (громадяни дозволяють законодавцям приймати рішення від їхнього імені), констатує завершення політики однозначних відповідей у стилі «так чи ні» і перетворює політику на відкриту арену конкуруючих думок і рішень, які завжди можна переглянути. Тому, з точки зору дослідників представницького правління, непряма сила думки характеризує сучасну демократію не менше, ніж виборче право<sup>215</sup>.

Виходячи з цього, однією з найбільш перспективних ініціатив у межах реформістського підходу є спроби створити інститути деліберативної (дорадчої) демократії, у тому числі – із застосуванням процедури жеребкування.

Концепція деліберативної демократії виникла як відповідь на основні кризові аспекти представницької демократії, пов'язані з посиленням влади політичної еліти, значним впливом ЗМІ на електорат (у тому числі в контексті численних маніпуляцій), відсутністю раціональних політичних уявлень у більшості громадян, зростання політичної влади великих корпорацій тощо. Виходячи з цього, автори концепції деліберативної демократії прагнули удосконалити демократичний режим, подолати проблеми, які виникли в класичній представницькій демократії за допомогою посилення впливу на державний апарат демократичної громадськості.

Так, у 2009 році у США відбулися масові протести проти фінансової політики адміністрації президента Барака Обами. Головна претензія протестувальників полягала у тому, що влада занадто втручалася в життя простих людей, приймаючи важливі рішення, зокрема щодо оподаткування, без широкого громадського обговорення. Гаслом протестувальників було «No taxation without deliberation!» («Немає оподаткування без

---

<sup>215</sup> *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p. P. 54.

обговорення!»)<sup>216</sup>. У наступні роки вимоги громадського обговорення державних рішень стали звичною справою не лише у США, але й країнах ЄС.

Деліберативна демократія фокусує увагу на ролі публічних дискусій у прийнятті рішень та відкритості комунікативного простору. Деліберація у даному контексті означає дослідження причин, обговорення тих чи інших позицій, а також обговорення, дискусія у представницьких органах влади. При цьому усі залучені сторони обговорюють публічну політику по суті – з виявленням соціальних потреб, проблем та пропозицій щодо їх вирішення.

Вперше поняття «деліберативна демократія» було використано політологом Джозефом Бессеттом у 1980 році. Під деліберативною демократією він розуміє такий підхід у політиці, за якого прийняття рішень здійснюється не одноосібно, а на основі колективного обговорення аргументів серед політичних еліт<sup>217</sup>



Деліберативна демократія передбачає, що прийняття важливих для суспільства рішень здійснюється не одноосібно, а на основі колективного обговорення аргументів серед політичних еліт.

Дж. Коен визначає деліберативну демократію як співтовариство, діяльність якого управляється публічною деліберацією – обговоренням, обмірковуванням його членів. На думку дослідника, деліберативна демократія є:

- діючою та незалежною асоціацією;
- члени асоціації вибудовують свою діяльність у межах створених ними інститутів;
- асоціація є обов'язково плюралістичною;
- деліберативні процедури розглядаються як джерело легітимності;

<sup>216</sup> Beerbohm E. In Our Name: The Ethics of Democracy. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2012. 368 p. P. 124.

<sup>217</sup> Bessette J. Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government // How Democratic is the Constitution? Washington, D.C., AEI Press. 1980. P. 102–116.

- члени асоціації визнають один у одного здатність до деліберації – публічному обміну аргументованими позиціями<sup>218</sup>.

Крім того, деліберативна політика обов'язково повинна бути спрямована на досягнення публічного (суспільного) блага, яке є зовнішнім для тих, хто приймає рішення. Захист приватних або корпоративних інтересів – це вже не деліберативний процес, а, по суті, лобізм, причому у його найгіршому розумінні.

При цьому Дж. Драйзек підкреслює, що саме деліберативні процедури, точніше, право, здатність і можливість громадян (або їхніх представників) брати участь у них, є джерелом легітимності прийнятих рішень<sup>219</sup>.

У свою чергу відомий німецький дослідник Ю. Габермас<sup>220</sup> розглядав деліберативну демократію в межах комунікативної теорії, у якій ключова роль у збереженні демократії відводилася активній позиції громадян.

На думку вченого, початок становлення комунікативного процесу деліберації, по-перше, пов'язаний із національною державою. По-друге, у ході деліберативних процедур відбувається обмін різними дискурсами. За результатами останнього учасники процесу, наводячи аргументи один одному, коригуючи і змінюючи власну думку, можуть досягти консенсусу. Обмін дискурсами відбувається обов'язково в межах певних формальних правил, в основі яких знаходяться не приватні, а публічні інтереси<sup>221</sup>.

Отже, на думку Ю. Габермаса вирішальну роль у демократії має не стільки голосування та його результати, прийняті більшістю, а деліберативний або «дорадчий», процес, що проходить відкрито і передус

---

<sup>218</sup> Kohen J. *Deliberation and Democracy Legitimacy // Debates in Contemporary Political Philosophy: An Antology*, Routledge, 2002. 464 p. P. 342–359.

<sup>219</sup> Liston V., Harris C., O'Toole M. *Bridging normative democratic theory and internet technologies: A proposal for scaling citizen policy deliberations // Policy and Internet*. 2013. Vol. 5. Issue 4. Dec. P. 462–485.

<sup>220</sup> Габермас Ю. *Залучення іншого: Студії з політичної теорії*. Львів : Астролябія, 2006. 416 с.

<sup>221</sup> Мамчак С. Концепція деліберативної демократії Ю. Габермаса у контексті полеміки між лібералами та комунітаристами. *Вісник Львівського університету. Серія : Філософські науки*. 2013. Вип. 16. С. 98–105.

голосуванню в результаті якого повинен формуватися консенсус з приводу тієї чи іншої проблеми, що виноситься на обговорення<sup>222</sup>.

Важливо зазначити, що процес обговорення повинен обов'язково відбуватися у публічній сфері. Це пов'язано з тим, що ступінь розвитку публічної сфери – один з основних критеріїв оцінки якості демократії, оскільки дотримання, захист та гарантія прав та свобод громадянина можливі лише за її наявності. Публічна сфера виступає своєрідним «продовженням» громадянського суспільства як арена участі в державних справах та як форма контролю над державними інститутами.

Таким чином, теорія деліберативної демократії є нормативною, а не описовою. Її головне завдання полягає не у тому, аби віднайти новий універсальний рецепт вирішення проблем у демократичних суспільствах, а у тому, щоб по-новому розглянути традиційні демократичні інститути та визначити основні вектори їх подальшого розвитку.

Цінність деліберативної демократії полягає у тому, що:

- рішення, які приймають представницькі органи влади, є більш життєздатними, оскільки підтримуються широкими верствами населення та, як правило, реалізуються більш ефективно, ніж заходи, які є непопулярними;
- звернення органів влади до громадської думки дозволяє глибше проникнути у сутність питання, яке є предметом розгляду, проаналізувати різні точки зору (часто – діаметрально протилежні) та прийняти найбільш виважене рішення, яке не лише задовольнятиме інтереси більшості громадян, але водночас враховуватиме й інтереси меншості;
- будучи залученими до широкої дискусії, громадяни можуть змінювати та коригувати свою думку, що в результаті сприятиме більш продуманому (раціональному), а не емоційному прийняттю ними рішень безпосередньо на стадії голосування;

---

<sup>222</sup> Perote-Pena J., Piggins A. A. Model of deliberative and aggregative democracy. Research paper, March 3, 2011. URL: [http://www.lse.ac.uk/CPNSS/research/current-ResearchProjects/ChoiceGroup/PDF\\_files/WP\\_7\\_1.pdf](http://www.lse.ac.uk/CPNSS/research/current-ResearchProjects/ChoiceGroup/PDF_files/WP_7_1.pdf)

- залучення громадян у відкриту та вільну дискусію, результати якої враховуються при прийнятті рішень органами влади, сприяє формуванню соціальної бази громадянського суспільства, зміцнює довіру громадян та владних інститутів один до одного, робить суспільні відносини більш стабільними та передбачуваними.

Дослідники зазначають, що ефективна громадська участь повинна відповідати низці принципів, ключовими з яких є наступні:

- принцип планування (процес та формати громадської участі мають плануватися заздалегідь у контексті всієї політики, мають бути інтегровані у та програми розвитку);

- принцип залучення до процесу громадської участі як публічних посадових осіб, так і представників місцевої спільноти;

- принцип справжності намірів (головна мета – сформувати громадську думку з метою її дійсного врахування у діяльності публічних органів влади);

- принцип прозорості (відкритість, чесність та зрозумілість процесу громадської участі);

- принцип загальності та рівності (можливість участі усієї місцевої спільноти у всьому її різноманітті, визнання та повага всіх цінностей та інтересів, що існують у співтоваристві, а також заснованих на них думок);

- принцип поінформованої участі (усі учасники повинні мати доступ до інформації щодо відповідної проблеми);

- принцип доступності участі незалежно від місця проживання в межах спільноти, часу, мови, створення умов для залучення осіб з обмеженими можливостями;

- принцип використання найбільш оптимальних форматів, які відповідають вимогам максимально повної, ефективної та справедливої участі;

- принцип використання інформації (вироблені ідеї та рекомендації мають бути задокументовані та враховуватися при прийнятті управлінських рішень. Публічним посадовим особам слід звертатися до місцевої спільноти з

роз'ясненнями, яким чином думка громадян враховувалася під час прийняття тих чи інших рішень);

- принцип вибудовування ділових відносин із партнерами та стейкхолдерами місцевого співтовариства;
- принцип оцінювання та аналізу процесу громадської участі<sup>223</sup>.

У жовтні 2013 року Національна коаліція за дискусію та діалог (National Coalition for Dialog and Deliberation, США) спільно з Міжнародною асоціацією муніципальних юристів, Національною лігою міст та низкою інших організацій опублікувала доповідь «Втілити громадську участь у правову форму» (Making Public)<sup>224</sup>. У ньому було виділено різні «інструменти та практики» громадської участі, які утворюють три категорії: формати «великих груп» (large-group formats), формати «малих груп» (small-group formats) та онлайн-формати (online formats).

До першої категорії відносяться:

- форуми з прийняття рішень (decision-making forums) – проводяться з метою створення сприятливих умов для розвитку діалогу між громадянами, а також між громадянами та публічними службовцями для того, щоб забезпечити вплив на прийняття рішень. Також форуми можуть переслідувати «деліберативні» цілі: сприяти більш уважному розгляду громадянами різних аспектів тієї чи іншої проблеми, розкриттю переваг різних варіантів їх вирішення;

- форуми-уявлення (visioning forums) – проводяться з метою обговорення питань територіального планування та містобудування, часто під час їх проведення використовуються наочні образи, карти, моделі;

---

<sup>223</sup> Making public participation legal: Report, October 2013. URL: [http://www.deliberative-democracy.net/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=45&Itemid=74](http://www.deliberative-democracy.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=74).

<sup>224</sup> Making public participation legal: Report, October 2013. URL: [http://www.deliberative-democracy.net/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=45&Itemid=74](http://www.deliberative-democracy.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=74).



- форуми-дії (action forums) – дозволяють громадянам брати безпосередню участь у подальшій роботі над ідеями, виробленими у процесі обговорення в рамках інших форматів (у малих групах).

Другу категорію утворюють обговорення у малих групах, до яких автори доповіді відносять наступні формати:

- збори-посередники (facilitated small-group meetings) – такі групи є «упередженими посередниками», до завдань яких належить вироблення правил обговорення тієї чи іншої проблеми, постановка питань та розробка можливих варіантів рішень з метою структурування подальшого діалогу. Іноді такі групи формуються під час проведення форумів;

- фокус-групи (focus groups) – цей формат використовується в першу чергу для збору інформації;

- структуровані діалоги (structured conversations) – зазвичай використовуються до початку широких обговорень, передбачають обговорення проблеми в рамках невеликої групи зацікавлених осіб, які надалі працюватимуть разом для залучення до дискусії широкого кола громадян. Формат передбачає участь найавторитетніших і найдосвідченіших представників місцевого співтовариства.

Третя категорія включає різноманітні інструменти, які можуть використовуватися в мережі Інтернет. Сюди входять обмін електронними листами з тієї чи іншої проблеми, онлайн-дискусії на спеціально створених для цього інтернет-сайтах, онлайн-обговорення та краудсорсинг, що дозволяє учасникам пропонувати різні ідеї та їх рішення та голосувати за них.

Отже, деліберативна демократія як соціальна практика не протиставляється традиційним демократичним інститутам, а органічно вписується у діючі інституційні структури, доповнюючи їх та створюючи додаткову гарантію легітимності прийнятих рішень. Підтвердженням цього є спроби інтегрувати інструменти деліберативної демократії у вже існуючі інститути та соціальні практики. Зокрема, успішними стали такі проекти як

«відкритий уряд» у Великій Британії, «participatory budgeting (ePB)» у Бразилії та інші.

В цілому йдеться про формати, які стимулюють активне слухання, обмін аргументами, пошук спільних цінностей та інтересів і вироблення на їх основі рішень, що є консенсусними або принаймні компромісними. Серед таких форматів слід виділити: деліберативні форуми; деліберативні опитування; «громадські огляди ініціатив»; громадські журі; майстерні майбутнього; сценарні майстерні; «діалоги»; «світові кафе»; «відкриті простори»; громадські асамблеї.

Кожен з цих форматів має свої особливості та сценарії, разом з тим спільними рисами таких заходів є орієнтація на учасників (а не спікерів, як під час «класичних» публічних обговорень), сфокусованість дискусії, надання деталізованої інформаційної «бази» учасникам, які не є експертами, спільне напрацювання пропозицій<sup>225</sup>.

Заслуговують також на увагу ініціативи проведення деліберативних процедур у рамках проекту SOWIT (Social Web for Inclusive and Transparent Democracy) у Дубліні, Ірландія<sup>226</sup>. Метою проекту є підвищення рівня впливу громадської участі на місцеві органи влади. Деліберативний процес у рамках проекту SOWIT передбачає три стадії:

- 1) стадію співпраці;
- 2) стадію обговорення;
- 3) стадію «контакту з простором влади».

Перша стадія повністю сконцентрована в онлайн-просторі: всім учасникам обговорення надається можливість висловлювати на спеціальному інтернет-ресурсі свої думки та ідеї щодо зазначеної проблеми. Крім того, операторами проводиться контент-аналіз повідомлень у засобах масової інформації та публічних висловлюваннях.

---

<sup>225</sup> Андрійчук Т. С. Деліберативна демократія: сучасні нормативні підходи та особливості практичного втілення // Політик: наук. журнал. 2020. № 2. С. 31–36. С. 33.

<sup>226</sup> Liston V., Harris C., O'Toole M. Bridging normative democratic theory and internet technologies: A proposal for scaling citizen policy deliberations // Policy and Internet. 2013. Vol. 5. Issue 4. Dec. P. 462–485.

У результаті формується «потік природних думок» – сукупність всіх суб'єктивних точок зору, що існують у публічному просторі, з приводу досліджуваного питання, які потім зводяться за допомогою спеціальної методики до приблизно чотирьох десятків суджень, або дискурсів. Учасникам пропонується оцінити ці судження за певною шкалою. В результаті, всі дискурси стають проранжованими (при ранжируванні, а також обробці та інтерпретації даних використовується Q-методологія). Стадія обговорення проводиться вже у режимі відкритого діалогу в режимі «face-to-face», з одного боку, членів місцевої спільноти, які репрезентують різні дискурси, а з іншого – публічних посадових осіб та членів представницьких органів.

Другий етап сконцентрований на очікуваннях та перевагах самих учасників. При цьому в ході обговорення учасники висловлюють свою думку також шляхом голосування, шляхом вибору не більше трьох суджень, найближчих до їхніх очікувань. Остаточний вибір учасниками своїх уподобань багато в чому залежить від ходу та результатів дискусії. Так формується набір суджень, що відповідають уподобанням та очікуванням найбільшої кількості «спікерів», які висловлюються від імені місцевої спільноти. Даний набір суджень є своєрідним «новим знанням», яке має бути обов'язково використане органами публічної влади при прийнятті рішень.

Нарешті, третя стадія передбачає громадську оцінку щодо того, наскільки представлені дискурси були враховані органами влади у процесі своєї діяльності<sup>227</sup>.

В Україні деліберативні інструменти також поступово набирають популярності. Апробація форматів відбувається у різний спосіб та у різних середовищах. Наприклад, такі формати, як «світове кафе», «відкритий простір» спочатку застосовувалися у громадському секторі. Однак з 2016 року такі заходи почав проводити і Секретаріат Кабінету Міністрів України,

---

<sup>227</sup> Liston V., Harris C., O'Toole M. Bridging normative democratic theory and internet technologies: A proposal for scaling citizen policy deliberations // Policy and Internet. 2013. Vol. 5. Issue 4. Dec. P. 462–485.

зокрема для обговорень проектів планів дій з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Ще одним прикладом впровадження інструментів деліберативної демократії є формування громадських рад при органах виконавчої влади<sup>228</sup>.

Що стосується процедури жеребкування у демократіях, то вона має довгу історію. Наприклад, в Афінах переважна більшість державних посад розподілялася за жеребом, а не за допомогою виборів. Активно застосовувався жереб у стародавньому Римі, італійських республіках доби Середньовіччя та Відродження (Венеція, Флоренція) тощо. Але сучасні демократії відмовилися від ідеї жеребкування для всього, крім відбору присяжних, і зробили це тому, що це порушує принцип народної згоди, який підтримує їхню легітимність, а не лише через об'єктивні незручності у таких великих політичних спільнотах<sup>229</sup>.

Проте сьогодні ситуація поступово змінюється. Так, у США було розроблено проект Представницької палати, яка повинна замінити Палату представників та обиратися виключно за жеребом. У Великобританії пропонують замінити Палату лордів та Палату громад новою палатою, представники якої також будуть обиратися за жеребом. У Франції активно обговорюється ідея про третю палату парламенту, яка буде займатися виключно довгостроковими проектами: екологією, конституцією, виборчим правом.

У свою чергу на рівні ЄС прихильники жеребкування пропонують замінити Європейський парламент на наднаціональний орган, який буде обиратися анонімно. При цьому усі вищезазначені проекти передбачають, що можлива некомпетентність випадково обраних представників буде компенсована за рахунок запрошених зовнішніх експертів.

---

<sup>228</sup> Андрійчук Т. С. Деліберативна демократія: сучасні нормативні підходи та особливості практичного втілення // Політик: наук. журнал. 2020. № 2. С. 31–36. С. 34.

<sup>229</sup> Yack B. Democracy and the Lover of Truth // Truth and Democracy / J. Elkins, A. Norris (eds). Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012. P. 165–180. P. 168.

Отже, сучасні демократичні режими шукають можливості для імплементації вищевказаних новітніх форм громадянської активності у діяльність представницьких органів влади. Крім того, вони все більшу увагу приділяють механізмам удосконалення та розширення професіоналізації представницького правління, більш широко залучають представників громадського сектору у діяльність органів представницької влади (у тому числі, представників експертного співтовариства), а також шукають шляхи удосконалення процедури виборів на різних рівнях.



### *Контрольні питання та завдання до розділу*

1. Розкрийте сутність парламентаризму як складника публічного управління.
2. За яких умов під час глобальних криз парламентаризм набуває особливого значення в системі публічного управління?
3. Охарактеризуйте сучасні тенденції розвитку парламентаризму в Україні.
4. Розкрийте відмінні особливості моделі представництва інтересів у державі від моделі неокорпоративізму.
5. Які критерії базові для представницьких органів влади?
6. Чому народне представництво є базовою природою парламентаризму?
7. Чому консенсусний характер взаємодії є основою парламентаризму?
8. Охарактеризуйте професіоналізм і моральну відповідальність парламентарів як універсальну цінність парламентаризму.
9. Охарактеризуйте критерії, за якими парламенти провідних держав світу перевіряють ефективність своєї роботи.
10. Які існують основні підходи щодо трансформації представницького правління в контексті глобалізаційних процесів?
11. Визначте сутність деліберативної демократії.
12. Охарактеризуйте сутність політико-управлінської культури.

### ***Перелік тем круглих столів, дискусій***

1. Глобальні кризи та розвиток парламентаризму в державі.
2. Формальні та неформальні політичні практики в діяльності представницьких органів влади.
3. Верховна Рада України – вищий представницький орган влади.
4. Концептуальні засади народного представництва – основа діяльності вітчизняного парламентаризму.
5. Представницька демократія – «універсальна» цінність парламентаризму.
6. Вимоги до політико-правової еліти у період воєнного стану: досвід Європи і США для України.
7. Зміни форм державного устрою в Україні: виклики та перспективи.
8. Якість діяльності парламентів провідних держав світу: досвід для України.
9. Інновації та традиції в парламентській діяльності. Популізм як політична технологія.
10. Виклики представницькій демократії: національний та глобальний контекст.
11. Популізм як феномен політичного життя.
12. Деліберативна демократія: практичне втілення в Україні.
13. Онлайн-деліберація: проблеми та перспективи впровадження.
14. Політична культура як засіб легітимізації та ефективності політичної влади.
15. Політична культура, культура політики та культура політичної діяльності.

### ***Перелік тематики магістерських робіт***

1. Тенденції розвитку вітчизняного парламентаризму в історичній ретроспективі.

2. Особливості інституційного розвитку вітчизняного парламентаризму в період воєнного стану.
3. Вплив глобалізаційних змін ХХІ ст. на становлення та розвиток вітчизняного парламентаризму.
4. Механізми подолання неформальних політичних практик у діяльності представницьких органів влади.
5. Критеріальний підхід до діяльності представницьких органів влади.
6. Концептуальні засади народного представництва – основа діяльності вітчизняного парламентаризму.
7. Розвиток консенсусної взаємодії в державі.
8. Формування та розвиток україноцентричної політико-управлінської еліти нації.
9. Особливості ціннісної системи та поведінкової моделі політико-управлінської еліти: порівняльний аспект.
10. Проблеми інституціоналізації вітчизняного парламентаризму у сфері публічного управління.
11. Інноваційні технології публічного управління у сфері парламентаризму.
12. Напрями вдосконалення представницького правління.
13. Особливості трансформації представницького правління на сучасному етапі глобалізації.
14. Концепції деліберативної демократії: від теорії до практики.
15. Деліберативні механізми взаємодії влади та громадянського суспільства.
16. Політична культура як засіб легітимізації та ефективності політичної влади.

***Практичні завдання до теми 4.4:***

1. У Конституції України записано, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Як розуміти це положення в умовах плюралізму ідей? Аргументуйте своє бачення.

2. Визначте головні напрями вдосконалення культури політиків та управлінців. Аргументуйте своє бачення.
3. Запропонуйте ефективні механізми реалізації основних положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Аргументуйте своє бачення.
4. Обґрунтуйте необхідність «Етичного кодексу політика / парламентаря» та його основні положення. Аргументуйте своє бачення.
5. Проаналізуйте конфлікт інтересів між владою та громадянським суспільством, визначте ключові проблеми, що виникають у процесі налагодження діалогу (полілогу) між законодавчими органами влади та структурами громадянського суспільства. Аргументуйте своє бачення.
6. Охарактеризуйте стан політико-управлінської культури в Україні та запропонуйте шляхи її підвищення. Аргументуйте своє бачення.
7. У Конституції України записано, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Як розуміти це положення в умовах плюралізму ідей? Аргументуйте своє бачення.
8. Визначте головні напрями вдосконалення культури політиків та управлінців. Аргументуйте своє бачення.
9. Запропонуйте ефективні механізми реалізації основних положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Аргументуйте своє бачення.
10. Охарактеризуйте стан політико-управлінської культури в Україні та запропонуйте шляхи її підвищення. Аргументуйте своє бачення.
11. Опрацюйте та законспектуйте основні положення праці В. Липинського «Листи до братів хліборобів». Виявіть теоретичні принципи автора, спираючись на його аналіз української національної політичної культури.

### ***Тестові завдання***

#### **Варіант 1**

1. Вибрати правильний варіант визначення:
  - А) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства та феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні;\*
  - Б) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-



якого суспільства;

В) Політична культура – важливий феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні.

2. Політична культура належить до

А) економічного виміру політики;

Б) гуманітарного виміру політики;

В) соціального виміру політики.

3. Вибрати правильне бачення:

А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;

Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;

В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.

4. В історії дослідження та формуванні теорії політичної культури дослідники визначають

А) три етапи;

Б) чотири етапи;

В) п'ять етапів.

5. Політично-управлінська культура виконує певні соціальні функції:

А) регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну;

Б) виховну, регулюючу, прогностичну, комунікативну;

В) виховну, регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну.

### **Варіант 2**

1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:

А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;

Б) підданський тип, активістський тип;

В) патріархальний тип, підданський тип.

2. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють

А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;

Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;

В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.

3. Залежно від суб'єкта політики політична культура поділяється на:

А) загальнолюдську, культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;

Б) культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;

В) культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості.

4. Залежно від сфер політичного процесу політична культура поділяється на:

А) культуру політичної участі; культуру політичної опозиції.

Б) культуру володарювання, управління;

В) культуру володарювання, управління; культуру політичної участі; культуру політичної опозиції.

5. Залежно від форм і методів здійснення влади (політичного режиму) політично-управлінська культура поділяється на::

А) тоталітарну, авторитарну, демократичну, культуру перехідного типу;

Б) авторитарну, демократичну, культуру перехідного типу;

В) тоталітарну, авторитарну, демократичну.

### **Варіант 3**

1. Вибрати правильний варіант визначення:

А) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства та феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні;

Б) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства;

В) Політична культура – важливий феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні.

2. Політична культура належить до

А) економічного виміру політики;

Б) гуманітарного виміру політики;

В) соціального виміру політики.

3. Вибрати правильне бачення:

А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;

Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;

В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.

4. До структури політичної культури входять:

А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.

5. Нові політичні реалії потребують

А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;

Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;

В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

### **Варіант 5**

1. За ступенем поширення політична культура поділяється на:

А) масову;

Б) масову, елітарну;

- В) елітарну.
2. Типи політичної культури на підставі регулятивних механізмів:
- А) ринкова;
- Б) етатистська;
- В) ринкова, етатистська.
3. Компоненти політичної культури:
- А) політичний досвід, політична свідомість і політична поведінка;
- Б) політична свідомість і політична поведінка;
- В) політичний досвід.
4. До структури політичної культури входять:
- А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;
- Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;
- В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.
5. Нові політичні реалії потребують
- А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;
- Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;
- В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

#### **Варіант 6**

1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:
- А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;
- Б) підданський тип, активістський тип;
- В) патріархальний тип, підданський тип.
2. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють
- А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;
- Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;
- В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.
3. Вибрати правильне бачення:
- А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;
- Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;
- В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.
4. В історії дослідження та формуванні теорії політичної культури дослідники визначають
- А) три етапи;
- Б) чотири етапи;
- В) п'ять етапів.

5. Політично-управлінська культура виконує певні соціальні функції:
- А) регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну;
  - Б) виховну, регулюючу, прогностичну, комунікативну;
  - В) виховну, регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну.
1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:
- А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;
  - Б) підданський тип, активістський тип;
  - В) патріархальний тип, підданський тип.

### **Варіант 7**

1. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють
- А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.
2. Типи політичної культури на підставі регулятивних механізмів:
- А) ринкова;
  - Б) етатистська;
  - В) ринкова, етатистська.
3. Залежно від суб'єкта політики політична культура поділяється на:
- А) загальнолюдську, культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;
  - Б) культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;
  - В) культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості.
4. До структури політичної культури входять:
- А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;
  - Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;
  - В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.
5. Нові політичні реалії потребують
- А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;
  - Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;
  - В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

### **Варіант 8**

1. За ступенем поширення політична культура поділяється на:
- А) масову;
  - Б) масову, елітарну;
  - В) елітарну.
2. Типи політичної культури на підставі регулятивних механізмів:

- А) ринкова;
  - Б) етатистська;
  - В) ринкова, етатистська.
3. Компоненти політичної культури:
- А) політичний досвід, політична свідомість і політична поведінка;
  - Б) політична свідомість і політична поведінка;
  - В) політичний досвід.
4. В історії дослідження та формуванні теорії політичної культури дослідники визначають
- А) три етапи;
  - Б) чотири етапи;
  - В) п'ять етапів.
5. Політично-управлінська культура виконує певні соціальні функції:
- А) регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну;
  - Б) виховну, регулюючу, прогностичну, комунікативну;
  - В) виховну, регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну.

### **Варіант 9**

1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:
- А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;
  - Б) підданський тип, активістський тип;
  - В) патріархальний тип, підданський тип.
2. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють
- А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.
3. Залежно від суб'єкта політики політична культура поділяється на:
- А) загальнолюдську, культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;
  - Б) культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;
  - В) культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості.
4. Залежно від сфер політичного процесу політична культура поділяється на:
- А) культуру політичної участі; культуру політичної опозиції.
  - Б) культуру володарювання, управління;
  - В) культуру володарювання, управління; культуру політичної участі; культуру політичної опозиції.
5. Залежно від форм і методів здійснення влади (політичного режиму) політично-управлінська культура поділяється на:
- А) тоталітарну, авторитарну, демократичну, культуру перехідного типу;
  - Б) авторитарну, демократичну, культуру перехідного типу;
  - В) тоталітарну, авторитарну, демократичну.

### **Варіант 10**

1. Вибрати правильний варіант визначення:

А) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства та феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні;\*

Б) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства;

В) Політична культура – важливий феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні.

2. Політична культура належить до

А) економічного виміру політики;

Б) гуманітарного виміру політики;

В) соціального виміру політики.

3. Вибрати правильне бачення:

А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;

Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;

В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.

4. До структури політичної культури входять:

А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.

5. Нові політичні реалії потребують

А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;

Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;

В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

### **Варіант 11**

1. Вибрати правильний варіант визначення:

А) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства та феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні;\*

Б) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства;

В) Політична культура – важливий феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні.

2. Політична культура належить до

А) економічного виміру політики;

Б) гуманітарного виміру політики;

В) соціального виміру політики.

3. Вибрати правильне бачення:

А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;

Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;

В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.

4. До структури політичної культури входять:

А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.

5. Нові політичні реалії потребують

А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;

Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;

В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

### **Варіант 12**

1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:

А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;

Б) підданський тип, активістський тип;

В) патріархальний тип, підданський тип.

2. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють

А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;

Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;

В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.

3. Вибрати правильне бачення:

А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;

Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;

В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.

4. В історії дослідження та формуванні теорії політичної культури дослідники визначають

А) три етапи;

Б) чотири етапи;

В) п'ять етапів.

5. Політично-управлінська культура виконує певні соціальні функції:
- А) регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну;
  - Б) виховну, регулюючу, прогностичну, комунікативну;
  - В) виховну, регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну.

### **Варіант 13**

1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:
- А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;
  - Б) підданський тип, активістський тип;
  - В) патріархальний тип, підданський тип.
2. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють
- А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.
3. Залежно від суб'єкта політики політична культура поділяється на:
- А) загальнолюдську, культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;
  - Б) культуру цивілізації, культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості;
  - В) культуру суспільства, культуру соціальної спільноти та групи, культуру особистості.
4. Залежно від сфер політичного процесу політична культура поділяється на:
- А) культуру політичної участі; культуру політичної опозиції.
  - Б) культуру володарювання, управління;
  - В) культуру володарювання, управління; культуру політичної участі; культуру політичної опозиції.
5. Залежно від форм і методів здійснення влади (політичного режиму) політично-управлінська культура поділяється на:
- А) тоталітарну, авторитарну, демократичну, культуру перехідного типу;
  - Б) авторитарну, демократичну, культуру перехідного типу;
  - В) тоталітарну, авторитарну, демократичну.

### **Варіант 14**

1. Вибрати правильний варіант визначення:
- А) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства та феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні;
  - Б) Політична культура – важливий складник політичної системи будь-якого суспільства;
  - В) Політична культура – важливий феномен, що допомагає визначати політичні процеси і формувати тип політичних відносин у державі й на міжнародному рівні.
2. Політична культура належить до
- А) економічного виміру політики;
  - Б) гуманітарного виміру політики;



В) соціального виміру політики.

3. Вибрати правильне бачення:

А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;

Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;

В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.

4. До структури політичної культури входять:

А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.

5. Нові політичні реалії потребують

А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;

Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;

В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

### **Варіант 15**

1. За ступенем поширення політична культура поділяється на:

А) масову;

Б) масову, елітарну;

В) елітарну.

2. Типи політичної культури на підставі регулятивних механізмів:

А) ринкова;

Б) етатистська;

В) ринкова, етатистська.

3. Компоненти політичної культури:

А) політичний досвід, політична свідомість і політична поведінка;

Б) політична свідомість і політична поведінка;

В) політичний досвід.

4. До структури політичної культури входять:

А) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

Б) політичний досвід, традиції; політичні стереотипи; політичні міфи; моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів; політична ідеологія; політичні символи; політична соціалізація;

В) моделі політичної поведінки особистості і груп; моделі функціонування політичних інститутів.

5. Нові політичні реалії потребують

А) нових підходів, нових навичок і нової політичної культури;

- Б) традиційних підходів, традиційних навичок і традиційної політичної культури;
- В) нових підходів, нових навичок і традиційної політичної культури.

### Варіант 16

1. Типологія політичної культури, за Г. Алмондом і С. Вербою:
  - А) патріархальний тип, підданський тип, активістський тип;
  - Б) підданський тип, активістський тип;
  - В) патріархальний тип, підданський тип.
2. Згідно з типологізацією політичних культур за історично-формаційним критерієм виділяють
  - А) феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - Б) капіталістичний і соціалістичний типи культур;
  - В) рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний типи культур.
3. Вибрати правильне бачення:
  - А) Існує дефініція політичної культури та один підхід до розуміння її сутності;
  - Б) Існує п'ять дефініцій політичної культури та підходів до розуміння її сутності;
  - В) Існує багато дефініцій політичної культури, кілька підходів до розуміння її сутності.
4. В історії дослідження та формуванні теорії політичної культури дослідники визначають
  - А) три етапи;
  - Б) чотири етапи;
  - В) п'ять етапів.
5. Політично-управлінська культура виконує певні соціальні функції:
  - А) регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну;
  - Б) виховну, регулюючу, прогностичну, комунікативну;
  - В) виховну, регулюючу, захисну, прогностичну, комунікативну.



### Список рекомендованих джерел

1. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
2. Гошовська В. А. Розвиток парламентаризму в Україні: від теорії до практики. Голос України. 2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/359922>
3. Гошовська В. Сучасні тренди і проблеми розвитку парламентаризму в Україні. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10 верес. 2021 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої, В. А. Гошовської. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. С. 11-13.

4. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія*. За ред. Л.Г.Комахи. К.: КНУТШ, 2022.
5. Гошовська В.А., Рейтерович І.В. Політичний процес в Україні: особливості, проблеми та перспективи. *Вісник ННІ ПУДС КНУТШ*. 2022. № 1.
6. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція : пер. з англ. О. Д. Білогородський. Харків, 2002. 216 с.
7. Даниленко Л.І. Традиції і цінності парламентаризму в умовах глобальних змін. *Вісник ННІ ПУДС КНУТШ*. 2022. №1.
8. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / авт. кол. ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018
9. Дудко І.Д. До питання про дипломатію і міжпарламентські зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. *Вісник Львівського університету. Філософсько-політологічні студії*. 2022. № 42.
10. Елітознавство : підручник / кол. автор.; за ред. В.А. Гошовської, Л.Г.Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с.
11. Механізми запобігання політичній корупції у представницькій владі.: навч.-метод. посіб. /Гошовська В.А. [та ін.]. К. : НАДУ, 2020. 280 с. – Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата».
12. Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства: монографія /авт. кол.: В.А.Гошовська [та ін.]: за ред. В.А.Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 220 с.
13. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. (Серія «Наукова школа вітчизняного парламентаризму»)
14. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.
15. Valentyna Goshovska, Artem Gandziuk, Lydiia Danylenko, Andrii Shemchuk, Andrii Hachkov. Problems of information provision of political security of Ukraine. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, 2022, special issue 12/02-XXX p. 134 - 139. ULR: [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120231/papers/A\\_24.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120231/papers/A_24.pdf) (**Web of science**) <http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120231/PDF/120231.pdf>

## ЗМІСТ

### Вступ

### РОЗДІЛ 1. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 1.1. Парламентаризм - складник публічного управління
- 1.2. Парламентаризм як система державної влади
- 1.3. Парламентаризм у класичних і сучасних наукових концепціях
- 1.4. Парламентаризм у сучасній західній науковій думці**  
*Контрольні питання та завдання до розділу*  
*Перелік тем круглих столів, дискусій*  
*Перелік тематики магістерських робіт*  
*Список рекомендованої літератури*

## **РОЗДІЛ II. ПРОБЛЕМАТИКА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЯВИЩА**

- 2.1. Парламентаризм і державна влада
- 2.2. Парламентаризм як категорія конституційного права
- 2.3. Парламентаризм у системі управлінських функцій держави
- 2.4. Управлінські функції регулювання та контролю у парламентаризмі  
*Контрольні питання та завдання до розділу*  
*Перелік тем круглих столів, дискусій*  
*Перелік тематики магістерських робіт*  
*Список рекомендованої літератури*

## **РОЗДІЛ III. РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ В ДЕРЖАВОТВОРЕННІ ТА ЙОГО ЯКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ**

- 3.1. Парламент - домінуючий складник народного представництва
- 3.2. Парламент у системі парламентаризму
- 3.3. Парламент як механізм реалізації державної влади народу
- 3.4. Парламент і громадянське суспільство  
*Контрольні питання та завдання до розділу*  
*Перелік тем круглих столів, дискусій*  
*Перелік тематики магістерських робіт*  
*Список рекомендованої літератури*

## **РОЗДІЛ IV. ВИКЛИКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ЗМІН**

- 4.1. Сучасні виклики та тенденції розвитку вітчизняного парламентаризму
- 4.2. Парламентська більшість і опозиція як системоутворювальні чинники сучасного вітчизняного парламентаризму
- 4.3. Універсальні цінності вітчизняного парламентаризму
- 4.4. Політико-управлінська культура
- 4.5. Трансформація представницького правління в умовах глобалізації  
*Контрольні питання та завдання до розділу*  
*Перелік тем круглих столів, дискусій*  
*Перелік тематики магістерських робіт*  
*Практичні та тестові завдання*  
*Список рекомендованої літератури*

## **ПОЗНАЧКИ**



- потрібно засвоїти



- бажано записати



- потрібно знати



- інформація з чинного законодавства України



- витяг із Конституції України



- бажано знати



- контрольні запитання

**Авторський колектив**



Гошовська Валентина Андріївна, доктор політичних наук, професор, завідувачка кафедри парламентаризму, народний депутат України I-III скликання (вступ; параграфи 1.1; 1.2; 1.3; 2.1; 3.1; 4.1)



Голубь Валерія Володимирівна, доктор наук з державного управління професор, професор кафедри парламентаризму (параграфи 2.3; 2.4)



Даниленко Лідія Іванівна, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму (параграф 4.3)



Дудко Ірина Дмитрівна, доктор політичних наук, професор, професор кафедри парламентаризму (параграф 1.4)



Пухкал Олександр Григорович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри парламентаризму, народний депутат України III скликання (параграф 3.4)



Плотницька Інна Михайлівна, кандидат філологічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму (параграф 4.4)



Максіменцева Надія Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму (параграфи 2.2; 3.2; 3.3.)



Рейтерович Ігор Вячеславович, кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри парламентаризму (параграф 4.5).



Григорович Лілія Степанівна, кандидат філософських наук, викладач кафедри парламентаризму, народний депутат України II-UI скликань (параграф 4.2).

**НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНЕ ВИДАННЯ**

***ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ОСОБЛИВА СИСТЕМА  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ***

***Навчально-методичний посібник***

***За редакцією Валентини Гошовської***

Підписано до друку \_\_ р.

Формат 60x84 1/16.

Друк цифровий.

Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Ум. друк. арк. 13,75.

Тираж \_\_ прим.

\_\_ м. Київ

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції \_\_ від \_\_ р.